
Edición

Francisco José Folch V.
Andrés Pérez-Cotapos D.

Diagramación

Francisca Lira G-P.

Diseño Portada

BBDO de Chile S.A.



SE PUEDE

**5 ESTRATEGIAS EXITOSAS DE
PREVENCION DE LA DELINCUENCIA**

Fundación Paz Ciudadana

Javiera Blanco S.

INDICE

- Canadá _____ 1
- Estados Unidos _____ 49
- Inglaterra _____ 119
- Francia _____ 193
- Barcelona _____ 217



***E**STRATEGIAS **A**NTIDELICTIVAS*

Resumen Ejecutivo

Fundación Paz Ciudadana



RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente estudio es permitir la generación en nuestro país de un modelo o estrategia antidelictiva que involucre a la mayor parte de los agentes interesados, en ámbitos relacionados con el control y con la prevención del fenómeno delictivo.

En oposición a lo experimentado tradicionalmente en nuestro país, la mayor parte de las experiencias internacionales - como se mostrará en el presente estudio- han realizado grandes esfuerzos en materia de prevención delictiva, lo cual, sin significar un debilitamiento de las estructuras y acciones de control, ha determinado el surgimiento de políticas globales, en las que prevención y control se encuentran en constante coordinación.

En la mayor parte de los países analizados se observa una serie de elementos que constituyen la línea central de toda estrategia que pretenda ser efectiva en esta materia:

- **Diagnóstico y evaluación:** las modalidades de acción propuestas por los diferentes estudios y leyes a este respecto establecen la indispensabilidad de realizar diagnósticos previos como requisito necesario para la consecución y logro de los objetivos establecidos (registro de datos policiales, realización de encuestas de victimización, realización de campañas antidelictivas), así como el desarrollo de evaluaciones y monitoreos posteriores, que permitan dirigir los esfuerzos hacia donde más se necesitan y, luego, determinar si la modalidad seleccionada ha resultado efectiva.
- **Difusión e información:** toda política innovadora que se quiera desarrollar en este campo requiere de un alto

entendimiento por parte de la comunidad y ciudadanía, lo que determina la necesidad de crear eficaces mecanismos de información. Lo anterior se traducirá en el logro de dos objetivos diferentes:

- a) Mayor interés por participar, en la medida en que se logre una buena comprensión de las actividades que se realizan; y
 - b) El desarrollo de una comunidad educada e informada, lo que evita o reduce el temor y la sensación de desprotección, porque ella conoce las reales dimensiones del problema y las respuestas frente a ellas.
- **Participación:** la participación comunitaria, favorecida por un ambiente de información, debe ser fomentada como un medio de facilitamiento de la consecución de objetivos, pues ella se traducirá en el desarrollo de un sentido de compromiso y responsabilidad compartida, que aumentará el interés por lograr las metas fijadas, y en el fortalecimiento de la red social cuya intervención tenderá a ser cada vez más especializada.
 - **Coordinación:** las experiencias comparadas reflejan un alto nivel de coordinación entre las instituciones públicas y privadas; eso responde al propósito de maximizar los esfuerzos y recursos, lo que se logra con mayor facilidad si la meta establecida y las actividades realizadas son conocidas y acordadas por todos.
 - **Descentralización:** es elemento esencial en toda estrategia que desee dirigir las acciones a los reales problemas de la delincuencia, pues se ha probado internacionalmente la particularidad propia de los problemas en cada territorio.

- Promoción social: la mayor parte de las estrategias exitosas se enmarca en una política general de promoción social, que implica el reconocimiento inicial de aquellas condiciones que determinan mayor exposición a vinculaciones con el mundo delictivo.

Destacan las grandes áreas que cada país ha abordado en sus estrategias, a las que ha dirigido sus mayores esfuerzos:

I Area Preventiva del delito

En el área preventiva, se incluye una serie de temas:

- a) Jóvenes
 - b) Familia
 - c) Drogas
 - d) Espacios públicos
- a) Las acciones en beneficio de los jóvenes se han dirigido, principalmente, al logro de objetivos en materia escolar, de tiempo libre y apoyo en la formación para la vida.
- Crear asociaciones entre los colegios y las comunidades con miras a generar ambientes seguros;
 - Realizar programas para mejorar los logros escolares, prevenir la exclusión y la intimidación entre los propios alumnos, evitar la deserción y fomentar el deporte y el buen uso del tiempo libre.

- Reducir los efectos que la “cultura de la violencia” provoca en la comunidad, especialmente entre los más jóvenes;
 - Fomentar el interés por los estudios y por el desarrollo técnico y profesional de los más jóvenes;
 - Crear oportunidades para niños y jóvenes de escasos recursos para acceder a la educación.
 - Generar actividades destinadas al tiempo libre de los jóvenes y adolescentes, especialmente después de la jornada escolar y en períodos de vacaciones.
 - Fomentar actividades especialmente destinadas a los niños, considerando que los primeros años de vida constituyen una etapa crucial en el desarrollo emocional y afectivo.
 - Fomentar la participación juvenil en el diseño y aplicación de programas y políticas atingentes a sus intereses, pues estas iniciativas tienen mayor impacto, en la medida en que se desarrollan por sus propios beneficiarios, los jóvenes.
- b) En cuanto al tema familiar se ha buscado promover:
- Eficiencia en la distribución y mayor acercamiento de los servicios sociales a las necesidades familiares
 - Entrega de ayuda y apoyo a grupos vulnerables, mediante, por ejemplo, centros especializados en casos de violaciones, casas de acogidas para madres solteras y niños abandonados, etc..

- Ayuda a los padres en el desempeño de sus roles en la familia y, especialmente, como agentes promotores de la formación de los hijos.
 - Desarrollo y promoción de herramientas para manejar conflictos familiares (a los padres e hijos) y educar en la no violencia.
 - Desarrollo de mecanismos que faciliten una adecuada comunicación y relación padres-hijos;
 - Desarrollo de estrategias y mecanismos para tratar a hijos que presentan problemas conductuales;
 - Desarrollo de programas de asistencia especial a familias con problemas de abusos de drogas o de violencia;
 - Establecimiento de canales a los cuales acceder en caso de requerir información acerca de programas y ayudas para las familias o acerca de la existencia de materiales que orientan en la manera de enfrentar problemas en el hogar.
- c) En relación con las drogas, las iniciativas han tendido a:
- Fortalecimiento del desempeño de las instancias sociales que ejercen cierto control e influencia en materias de drogas. Este fomento y mejoramiento de la red social se refiere principalmente a asociaciones de vecinos, de padres, escuelas, familias, etc., que mediante una mejor integración y comunicación con la población pueden desempeñar un mejor rol preventivo y de control sobre estos problemas y aquellos relacionados (ausentismo escolar, violencia, etc.).
 - Fortalecimiento y creación de instancias especialmente destinadas a la población juvenil, entre ellas actividades deportivas y de recreación en general, de información y formación en temas de drogas.
 - Entrega de tratamientos adecuados a drogodependientes, así como creación de grupos de apoyo y orientación destinados a sus familiares.
 - Promoción de foros y debates en esta materia, así como apoyo y asistencia a instituciones que se crean para tratar estos problemas, fomentando la creación de redes entre ellas, que mantengan canales de información continuos.
 - Evaluación y monitoreo de experiencias o programas preventivos, para dar a conocer aquellos que resultan más exitosos;
- d) El tema de los espacios públicos ha sido abordado en las estrategias internacionales de prevención del crimen, ya que si bien estos factores no pueden ser considerados como causales desencadenantes de la delincuencia, sí pueden relacionarse con las facilidades, las oportunidades y el éxito en la comisión de delitos.
- En el desarrollo de una política de espacios seguros destaca, por una parte, la recuperación de los espacios y centros recreacionales como plazas y parques, con la finalidad de transformarlos en lugares de esparcimiento seguro, que permiten el desarrollo normal de relaciones humanas en ellos. Destaca también una revisión global de los planos urbanos y de los diseños utilizados en la formación de ciudades y de

espacios públicos en general, adecuándolos a las exigencias de la sociedad moderna en lo relacionado con la seguridad. Entre sus factores:

- La intensidad del uso que dan las personas a los diferentes lugares;
- La ordenación de los espacios -de comercio, residenciales o de transición entre unos y otros-;
- Grado de participación de los ciudadanos en la gestión de espacios comunitarios y en el desarrollo de actividades en los mismos;
- Oferta de espacios disponibles para actividades de educación, cultura y de lugares para grupos en situación de riesgo;
- Creación de ambientes que eviten la existencia de factores estresantes de carácter físico en el área respectiva, ya que éstos son causa directa de trastornos psicológicos y, por lo tanto, también de comportamientos potencialmente conflictivos en el nivel social (ruido, nivel de hacinamiento, etc.).

II Area de Control del Delito

En el área de control se distinguen dos ámbitos principales: el judicial y policial

a) Sistema de Justicia

Los distintos países analizados en el presente estudio reconocen el importante papel que el sistema de justicia penal

desempeña en la prevención y reducción de la delincuencia, así como en la protección de las víctimas y de la comunidad en general y en la educación en responsabilidad de las personas respecto de los hechos que cometen.

Han surgido nuevas concepciones de justicia en la mayor parte de esos países, que modernizan y agilizan muchos sistemas hasta entonces rígidos y caducos. Estas reformas supusieron: a) la incorporación y regulación de nuevas figuras penales; b) el reformulamiento del sistema de penas, impulsando la introducción de medidas graduadas según la gravedad de los hechos y que cumplieran con la doble finalidad de responsabilizar y educar; c) el acercamiento de la justicia a la comunidad local, mediante figuras tales como la justicia de paz en Inglaterra y España, o las Maisons de Justice en Francia.

Otro factor en las políticas en materia judicial ha sido el desarrollo de programas que asisten y orientan a las víctimas y testigos de hechos delictivos, entregándoles la seguridad necesaria para comparecer en las audiencias y, así, recolectar los antecedentes que determinarán una solución más ágil de los casos. También se han previsto mecanismos que permitan mantener informadas a estas personas acerca de los avances de los respectivos juicios.

b) Sistema de Penas

En Canadá, Estados Unidos e Inglaterra se ha logrado establecer, en relación con la evolución de los sistemas punitivos, las siguientes características:

- Endurecimiento en la aplicación de las penas
- Inclinación hacia las penas de reclusión por sobre las alternativas

- Mayor duración de las penas carcelarias impuestas.

c) Sistemas Policiales

La organización y funcionamiento policial ha sido otro punto de interés en la mayor parte de las estrategias antidelictivas abordadas en el presente estudio. Se reconocen la vinculación entre los organismos de control y el mantenimiento de niveles de seguridad y orden público.

Con el nombre de policía comunitaria, en algunos países (España e Inglaterra, por ejemplo) y de proximidad en otros (Francia) se ha elaborado un nuevo concepto no sólo en la organización de los estamentos policiales, sino, en especial, respecto de la manera de operar de la institución. Según esta concepción se incorporan nuevos principios rectores de la actividad policial, entre ellos:

- La interacción comunitaria supone un estrecho contacto que el organismo debe mantener con la comunidad, que finalmente será beneficiaria de los resultados policiales. Esto, a su vez, moverá a la policía a querer más contacto con la comunidad, para lograr identificar sus principales preocupaciones. Finalizada esa etapa, el éxito de la actuación policial dependerá en gran medida de la adaptación de la gestión y estructura policial a los requerimientos de la población local, de modo que aquella dirija sus esfuerzos a aquellas materias de mayor interés y preocupación de las personas.
- Es indispensable un proceso de consulta y registro de antecedentes (estadísticas, identificación de áreas conflictivas,

de temor, etc.) y su posterior análisis, lo que se traduce luego en el establecimiento de los medios y acciones más efectivos para el alcance de los objetivos planteados, según los problemas de la comunidad respectiva. Este elemento es conocido en la literatura policial con el nombre de “community oriented policynng” que permite, en el mediano plazo, dirigir la actividad hacia las causas subyacentes y generar una respuesta más proactiva que reactiva.

- Finalmente, destaca en la mayor parte de los estudios la conveniencia de hacer participar a la propia comunidad en los procesos de desarrollo de los esquemas y actividades de prevención y control, generando un sentido de corresponsabilidad en la consecución de las metas y aumentando, por ende, las probabilidades de éxito en la gestión.

La mayor parte de las estrategias exitosas en el logro de disminución de los niveles delictivos y, consecuentemente, aumento de la calidad de vida de las personas ha conllevado una fuerte participación de la comunidad en la realización y desarrollo de las actividades, así como un alejamiento de la visión centralista del problema, acercándose a la realidad y al ámbito local al diseñar políticas de prevención y control.

Además, en esta tarea se han abordado las diferentes esferas de interacción en la comunidad: colegios, familias, comercio, instancias gubernamentales locales y centrales, instituciones policiales, sistema de justicia criminal, instituciones vinculadas a materias laborales, sociales, de salud, organizaciones juveniles, entre otras.



***E**STRATEGIAS **A**NTIDELICTIVAS EN **C**ANADA*

*Descentralización y Fomento de las Normas de
Comportamiento Social*

Fundación Paz Ciudadana
Octubre 2000

I ANTECEDENTES GENERALES

I.1. Evolución de la Delincuencia

En Canadá, la tasa de crímenes denunciados a la policía ha disminuido entre los años 1991 y 1999 en un 25%¹. El año 1999 mostró una nueva disminución del total de delitos denunciados a la policía en 5% en relación con el año anterior, determinando que las tres provincias más pobladas hayan registrado disminuciones de 8% en el caso de Quebec, 7% en el caso de Ontario y 5% en British Columbia.

Del total de 2,4 millones de incidentes delictivos, el 12% fueron delitos violentos, el 55% contra la propiedad y el resto 33% correspondieron a otros delitos, tales como daños, alteración del orden público, prostitución e incendios.

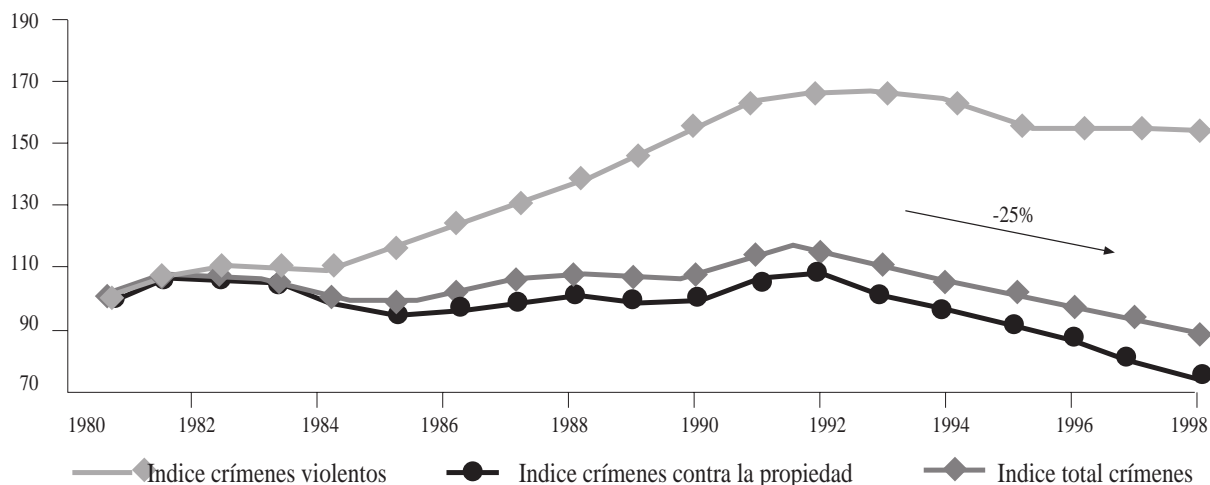
Durante el período 1991-1999 la tasa de delitos violentos cayó en 10%. A pesar de estas recientes disminuciones, la tasa de delitos violentos seguía siendo, en 1999, un 5% mayor que hace 10 años, y un 57% más alto que hace 20 años, como se muestra en el cuadro N°1.

Gráfico n° 1 : evolución de los delitos violentos, contra la propiedad, y del total de crímenes (1980-1999)

Indice	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Delitos violentos	100	103	106	107	110	115	123	130	136	143
D. contra propiedad	100	106	107	103	101	100	102	102	100	97
Total delitos	100	105	105	101	100	101	105	107	107	107
Indice	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Delitos violentos	153	167	170	169	164	158	156	155	154	151
D. contra propiedad	103	113	108	102	96	96	96	89	84	79
Total delitos	114	124	120	114	109	107	106	100	97	93

Fuente: Canadian Crime Statistics 1997. Canadian Centre for Justice Statistics.

¹ Para analizar la tendencia delictual según grupo de delitos, a continuación se detallan los tipos de delitos que agrupa cada categoría:
 - Crímenes Violentos: Homicidio, Intento de Homicidio, Cuasidelito de Homicidio, Robo con Violencia, otros Crímenes Violentos;
 - Crímenes Contra la Propiedad: Robo Residencial con Fuerza, Robo de Automóviles, Hurto, Posesión de Bienes Robados, Delitos de Fraude;
 - Total Crímenes: Crímenes Contra la Propiedad, Crímenes Violentos, Otros Crímenes



Todos los delitos que se incluyen en la categoría de violentos disminuyeron en 1999: Homicidio (-5%), Delitos Sexuales (-7%), Lesiones (-2%) y Robo con Violencia (-2%).

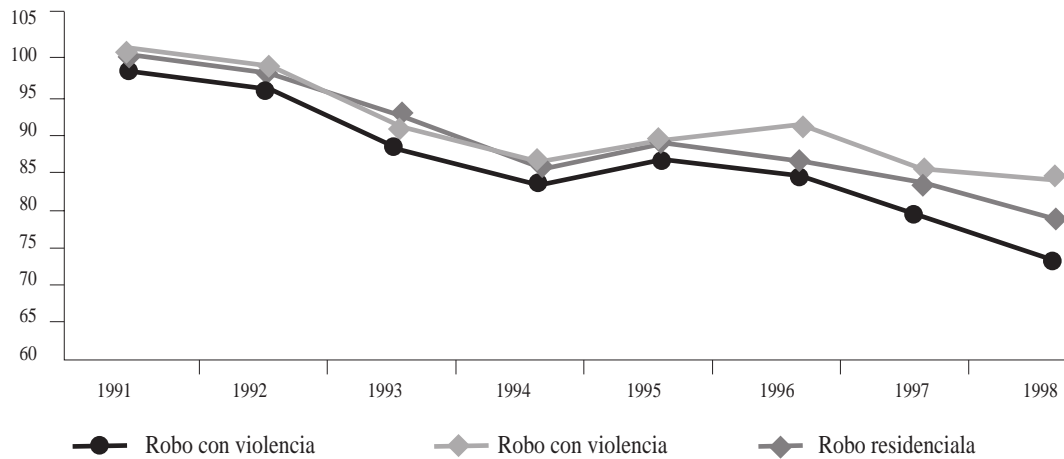
Durante 1999 se registraron 536 homicidios por cada 100.000 habitantes, esto es, 22 menos que el año anterior. La tasa de homicidios ha venido disminuyendo desde la mitad de los años setenta. La tasa de 1,8 homicidios por cada 100.000 habitantes, registrada durante 1999, ha sido la menor en 32 años.

En relación con la tasa de crímenes contra la propiedad, ella cayó en 26% en el período comprendido entre los años 1991 y 1998. Todos los delitos pertenecientes a esta categoría disminuyeron durante 1998: Robo con violencia (19%), Robo sin violencia (30%) y Robo Residencial (25%), como lo muestra el cuadro N°2.

Gráfico n° 2 :
evolución del Robo con y sin Violencia y del Robo Residencial (1991-1998)

Indice	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Robo con violencia	100	98	88	84	87	90	83	81
Robo residencial	100	97	91	86	85	86	80	75
Robo sin violencia	100	95	88	83	83	81	74	70

Fuente: Canadian Crime Statistics 1997. Canadian Centre for Justice Statistics.



Destaca que el número de cargos policiales contra jóvenes por cometer delitos contra la propiedad disminuyó un 7% entre 1998

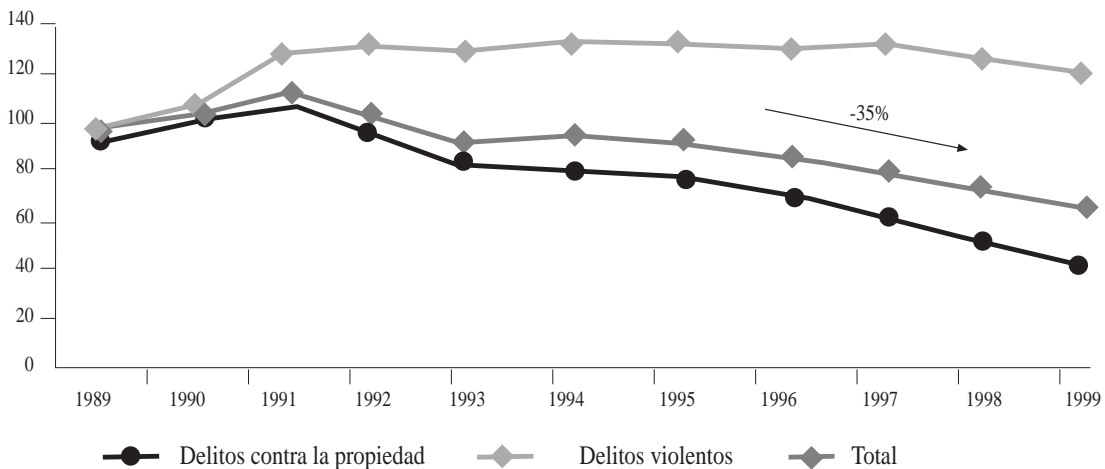
y 1999, incluyendo una baja de 11% en relación con los delitos contra la propiedad y de 5% en los delitos violentos.

Gráfico n° 3

evolución del Robo con y sin Violencia y del Robo Residencial (1991-1998)

Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Delitos violentos	100	113	136	142	150	149	153	152	148	148	140
Delit. contra la propiedad	100	109	119	107	95	86	84	81	70	65	58
Total	100	109	121	114	105	98	98	96	88	85	79

Fuente: Canadian Crime Statistics 1997. Canadian Centre for Justice Statistics.



1.2. *Origen y Justificación de la Estrategia Nacional*

Mediante la realización de una serie de encuestas a lo largo de Canadá, las autoridades pudieron comprobar que las principales preocupaciones de la gente se centraban, precisamente, en torno a temas delictivos, entre los que figuraban el uso de violencia, los delitos contra la propiedad y el uso de drogas.

El tema de la delincuencia se vinculaba a una serie de aspectos prioritarios para las personas, tales como la seguridad en las calles, en la casa y en el lugar de trabajo, factores determinantes no sólo de la calidad de vida, sino, además, decisivos al realizar una inversión.

Ante esta realidad, la ciudadanía consideró que las soluciones debían darse mediante un esfuerzo conjunto entre gobierno y comunidad, el que no tenía relación, necesariamente, con el aspecto monetario, sino con la existencia de coordinación y cooperación entre los agentes participantes, junto a la existencia de un proceso de capacitación, mediante el otorgamiento de asistencia a grupos organizados.

Lo anterior se debía, principalmente, a que la tradicional respuesta a la delincuencia basada en un sistema de “policías, cortes y cárceles”², si bien se reconocía como parte de la solución, no era suficientes en la tarea de contención del delito. En

consecuencia, se consideró incorporar una serie de aspectos sociales, tales como experiencias negativas vividas en la niñez, formas de racismo, violencia y disparidades económicas, que, en muchas ocasiones, se transformaban en las motivación de quienes delinquían. En esta nueva concepción también se abordaron aspectos relacionados con la creación de un ambiente que reduzca las oportunidades de comisión del delito.

En respuesta a la creciente inquietud por el problema delictivo, el gobierno canadiense organizó y auspició tres conferencias³ referentes a esta materia, la última de las cuales fue el “Simposium Nacional en Seguridad y Prevención del Crimen”, llevado a cabo en Toronto, en marzo de 1993, el cual congregó a más de 250 delegaciones de grupos y comunidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que manifestaron interés en permanecer vinculados e informados de las actividades que se llevaran a cabo en este tema.

Para cumplir con esta labor de traspaso y permanente información en el tema preventivo, el ministro de justicia estableció un comité consultivo, “Ad Hoc Advisory Committee on Community Safety and Crime Prevention”⁴, encargado de asesorarlo y guiarlo en el desarrollo de esquemas nacionales de trabajo que pudieran aplicarse en distintas áreas relacionadas con el tema de seguridad y prevención.

.....

² En el congreso organizado por el gobierno canadiense en 1993 se determinó que los costos públicos por el problema delictivo ascendían a 14 billones de dólares al año: 8 billones debido a los gastos originados por la administración del sistema policial, carcelario y de cortes y 6 billones de dólares en seguridad privada y en otros sistemas de seguridad similares.
³ La primera conferencia se llevó a cabo en 1991 en Vancouver y se denominó “Simposium Nacional sobre Mujeres, Ley y Administración de Justicia”. El segundo, en septiembre del mismo año, trató de manera especial el tema judicial.
⁴ El comité se encuentra integrado por 28 miembros que habían participado del tercer simposium organizado por el gobierno canadiense.

El comité focalizó su acción en tres áreas de interés: acción comunitaria, sistema judicial y asociaciones.

En relación con la acción comunitaria se contempló:

- Dar ayuda y guía a los padres en la tarea de apoyo psicológico a los hijos y en cuanto al reconocimiento de las necesidades que éstos puedan tener;
- Crear asociaciones entre los colegios y las comunidades con miras a generar ambientes seguros;
- Reducir los efectos que la “cultura de la violencia” provoca en la comunidad;
- Fomentar el interés por los estudios y por el desarrollo técnico y profesional de los más jóvenes;
- Entrega de ayuda y apoyo a grupos vulnerables, mediante, por ejemplo, centros especializados en casos de violaciones, casas de acogida para madres solteras y niños abandonados, entre otros.

En cuanto al sistema judicial se consideró la necesidad de:

- Transformar el problema delictivo en una prioridad del gobierno;
- Establecer un sistema judicial que garantice a todos un tratamiento igualitario;
- Reconocer los derechos de participación de las víctimas en los procesos judiciales;
- Reconocer el hecho de que los crímenes tienen un impacto diferente en cada comunidad y en cada persona;

- Dar especial importancia a los crímenes motivados por el odio y la violencia;
- Modificar el sistema operativo de la policía de manera de centrar su acción en las reales necesidades y preocupaciones de la comunidad;
- Desarrollar un adecuado sistema carcelario, que fomente la rehabilitación de sus internos.

La idea de asociación se vincula, principalmente, a la capacidad que deben tener las comunidades para crear estructuras organizacionales que respondan a las necesidades de la población local y que logren generar los recursos necesarios para la aplicación de un plan de trabajo.

Otras ideas asociadas son:

- La necesidad de que en cada provincia se establezca un consejo que sirva como órgano asesor y que logre una efectiva representación de todos los intereses;
- La proposición de crear, entre las diferentes provincias, un órgano interdepartamental para lograr mantener un canal de comunicación permanente;
- El fomento de la participación de los municipios y de las instituciones que existen en las comunidades para lograr un trabajo conjunto y coordinado.

En 1993, el comité, en conjunto con el ministerio de Justicia y el Fiscal Nacional, realizaron el reporte denominado “Prevención delictiva en Canadá. Hacia una Estrategia Nacional”⁵. Posteriormente, en 1994, se anunció la nueva “Estrategia Nacional sobre Prevención” Delictiva y Seguridad Comunitaria”, que incluía la creación del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia, compuesto por 25 profesionales representantes de

.....
⁵ El informe fue conocido como “Horner Report”

diversas áreas, entre ellas, expertos en el tema de jóvenes, abogados, trabajadores sociales, oficiales de policía, voluntarios y representantes del mundo empresarial.

El Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia se creó como organismo independiente, para desarrollar estrategias que fomentaran las acciones llevadas a cabo por los individuos y las comunidades, con miras a mejorar su seguridad y bienestar. El trabajo del organismo fue guiado por los siguientes principios:

- Promover la seguridad de los individuos y sus comunidades
- Desarrollar planes que se orientaran hacia las causas de la delincuencia, las oportunidades para cometer hechos delictivos y las condiciones que dejan mayormente expuestas a las personas a ser víctimas de tales situaciones.
- Desarrollar asociaciones en las comunidades que aplicaran las actividades preventivas.

El nuevo esquema de trabajo llevado a cabo por el consejo hizo especial hincapié en el desarrollo social como elemento central para prevenir y combatir el crimen, orientando su acción hacia el desarrollo de conductas que permitieran un comportamiento social adecuado. Debido a lo anterior, se otorgó especial importancia a los mecanismos de prevención destinados a los más jóvenes, entendiendo como factores de prevención aquellas condiciones e influencias que permitían reducir los efectos de la exposición a factores de riesgo y, también, disminuir las posibilidades de que un joven desarrolle patrones antisociales y problemas de conducta.

Para el logro de un adecuado y sostenido desarrollo social, el Consejo se centró, principalmente, en las causas desencadenantes de la delincuencia, ya que una clara identificación de las mismas permitiría una acción más eficiente y dirigida. Entre las causales pueden señalarse:

- Falta de acceso igualitario a la educación y al mercado laboral;
- Existencia de disparidades económicas⁶⁻⁷ que se traducen, finalmente, en condiciones de vida inadecuadas;
- Presencia de altos índices de violencia, discriminaciones, intolerancia y, un sentimiento generalizado de desesperanza. Adquieren especial importancia en relación con el tema de violencia, los conflictos existentes en las familias, de los colegios y los maltratos a menores;
- Existencia de zonas de extrema pobreza en la periferia de las grandes ciudades, lo que también tiene relación con la inexistencia de un diseño urbano adecuado;
- Consumo abusivo de drogas y alcohol. En este punto tiene importancia la influencia ejercida por pares y amigos;
- Carencias enfrentadas durante los primeros años: falta de vigilancia y supervisión, rupturas familiares, abusos y traumas⁸;
- Dificultades en la educación: desarrollo de conductas problemáticas, ausentismo escolar y deserción, entre otras.

.....

⁶ En relación a las disparidades económicas es necesario señalar que, de acuerdo a algunos expertos canadienses, la criminalidad no tendría tanto que ver con la pobreza como con los factores de riesgo que este problema trae aparejados.

⁷ "Risk or Threats to Children". National Crime Prevention Council of Canada. 1996.

⁸ La estrategia nacional desarrolló programas especialmente dirigidos a menores de seis años con la finalidad de proveerles de los cuidados y atenciones necesarias que les permitieran desarrollar adecuados hábitos sociales; se reflejó, de esta manera, el interés de la autoridad y de la comunidad por enfrentar los problemas que, eventualmente, podrían desencadenar en el desarrollo de conductas delictivas.

- Presencia de problemas en cuanto al funcionamiento de los organismos policiales y de las cortes de justicia;
- Existencia de una descoordinación en la comunidad en la manera cómo abordar el problema delictivo.

Las acciones emprendidas por las autoridades en materia de contención de la actividad delictual fueron elaboradas en tres etapas diferenciadas: una primaria o preventiva, en la que se ubicó la mayor parte de las acciones emprendidas por Canadá en relación con la aplicación y mejoramiento de los sistemas de seguridad en los espacios públicos. Ejemplos de los programas desarrollados en esta etapa son, entre otros, los mejoramientos en sistemas de seguridad en zonas aisladas, tales como estacionamientos bajo techo, departamentos y construcciones en general, y mejoramiento de la iluminación en los lugares transitables, entre otras medidas.

Luego se encuentra la etapa preventiva secundaria, que intentaba evitar situaciones de reincidencia delictiva y de victimizaciones⁹ reiteradas. El trabajo se centró en la creación de instancias especiales para jóvenes en riesgo, que aparecían como los más expuestos a este tipo de situaciones: creación de departamentos de recreación y tiempo libre e intervención de autoridades de salud pública en casos de abuso a menores, entre otros.

La tercera etapa preventiva fue definida como el conjunto de estrategias que, mediante el desarrollo social, económico y de otras áreas de políticas públicas, intentaban

generar una influencia positiva, mediante el control de las causas de estos problemas y la creación de condiciones que permitan una adecuada socialización de todos los miembros de la comunidad.

La primera fase¹⁰ de esta estrategia nacional se extendió hasta el año 1997 y proveyó los conocimientos necesarios para un esquema general de trabajo en el ámbito del desarrollo social, determinando la orientación hacia la cual debían tender los esfuerzos. Junto al establecimiento de los lineamientos generales, la primera fase de la estrategia nacional se preocupó por fomentar el interés y la participación de los ciudadanos y de los gobiernos locales en materia preventiva, generando asociaciones en el nivel federal, provincial y territorial.

Desde junio de 1998 se dio inicio a la segunda fase¹¹ de la estrategia que se orientó a asistir y ayudar a las asociaciones establecidas durante la primera fase (asociaciones federales, provinciales y territoriales), y a fomentar el surgimiento de respuestas comunitarias especialmente orientadas a los grupos de mayor riesgo -niños, jóvenes y mujeres, personas pertenecientes a la tercera edad, grupos aborígenes y discapacitados, entre otros-.

Los proyectos desarrollados en esta etapa fueron los siguientes¹²:

1. Iniciativa “Comunidad Segura”: promovía el desarrollo de actividades comunitarias¹³ que enfrentaran situaciones consideradas como causas desencadenantes de la delincuencia.

.....

⁹ La referencia a victimizaciones reiteradas se refiere a la posibilidad de ser víctima de un delito en más de una oportunidad.

¹⁰ La primera fase de la estrategia nacional se extendió entre los años 1994 y 1997.

¹¹ El desarrollo de la segunda fase se llevó a cabo desde mediados del año 1998 y se extendió hasta el año 2003.

¹² Para el desarrollo de estos proyectos se previó el traspaso de 32 millones de dólares anuales, por parte del Gobierno canadiense: 28.8 millones para la Iniciativa Comunidad Segura, 1 millón para el Programa de Promoción y Educación al Público y 2,2 millones para el Centro Nacional de Prevención del Crimen.

¹³ Las comunidades eran organizadas de acuerdo a criterios territoriales, como los vecindarios, o por compartir intereses y necesidades comunes.

Para el logro de este objetivo se llevaron a cabo cuatro programas:

- Programa sobre “Movilización Comunitaria”: diseñado para enfatizar el carácter comunitario que se quería dar al trabajo preventivo, localizando las distintas acciones en las comunidades. Este trabajo implicaba un conocimiento previo de las necesidades que tanto las comunidades como los grupos dentro de ellas pudieran tener, así como un reconocimiento de sus características y particularidades, lo cual se traducía en el desarrollo de actividades y en el fomento de diferentes áreas.

Los objetivos de este proyecto eran: (a) generar instancias de participación comunitaria, como los consejos y las asociaciones comunitarias¹⁴, y reforzar las existentes; (b) crear y mejorar la alerta pública en la comunidad en cuanto al problema delictivo, permitiendo que las personas expresaran sus preocupaciones; y (c) incrementar la capacidad de las comunidades para tratar y enfrentar el problema de la delincuencia y la victimización. Lo anterior, teniendo en cuenta el fin último de esta fase, cual era dirigir la acción hacia las causas desencadenantes de la delincuencia, lo que determinaba la incorporación de las entidades encargadas de prestar servicios en materia de vivienda, salud, educación y cultura, entre otras.

- Programa de “Inversión de Fondos”¹⁵: dirigido a prestar apoyo y financiamiento a aquellas iniciativas prometedoras y modelos comunitarios que pudieran servir de ejemplo para

otras localidades en Canadá. El programa consideró, asimismo, la necesidad de fomentar los diversos canales de información que permitieran conocer otras experiencias, sus estudios y evaluaciones, para determinar los beneficios, grados de eficiencia y costos asociados de cada programa.

Este programa se interesó no sólo en promover nuevas y novedosas opciones preventivas, sino también en promover y mejorar programas existentes, lo cual resultaba igualmente efectivo e implicaba la utilización de una menor cantidad de presupuesto.

- Programa de “Acción Conjunta”¹⁶: buscaba lograr una asociación en materia de prevención delictual, incorporando a todos los organismos sociales (nacionales e internacionales, gubernamentales o no). Esta cooperación permitiría contar con los esfuerzos y aportes que cada organismo pudiera entregar (asesorías, desarrollo de planes, evaluaciones, entrega de recursos).
- Programa de “Acción del Sector Comercial”¹⁷: Intentaba incorporar los esfuerzos humanos y económicos de privados, entendiendo por tales a empresarios, asociaciones de profesionales y comerciantes, en proyectos de prevención delictiva. Mediante esta iniciativa, el gobierno canadiense buscó disponer del trabajo y los recursos de este sector en el trabajo comunitario preventivo, en aplicación de los principios de acción conjunta y coordinada en que se inspiraba la estrategia nacional, y en el convencimiento de que el desarrollo de una comunidad segura se traduciría en la generación de mejor ambiente para los negocios.

.....

¹⁴ En el trabajo comunitario se ha considerado la participación de voluntarios, instituciones privadas, asociaciones de profesionales y otras organizaciones no gubernamentales.

¹⁵ “Crímen Prevention Investment Fund”

¹⁶ “Partnership Action Program”

¹⁷ “Bussiness Action Program”

La participación de privados permitió un mejor acercamiento a los problemas delictivos que afectaban a su propio sector, tales como robos a tiendas y vehículos; esta identificación se tradujo en la generación de respuestas específicamente dirigidas y, por ende, más efectivas.

2. Programa de Promoción y Educación dirigida al público¹⁸: Con esta finalidad se estableció el centro de información nacional, permitiendo el acceso a toda clase de asistencia y guía en el desarrollo y aplicación de soluciones locales.

3. Programa de Asociación Comunitaria entre el sector público y privado¹⁹: Busca facilitar la incorporación del sector privado a los proyectos comunitarios de prevención, en el ámbito local y nacional.

4. Creación del Centro Nacional de Prevención de la delincuencia, Previsto como brazo ejecutivo de la estrategia en su segunda fase, para fomentar, asistir y coordinar las actividades llevadas a cabo en esta materia.

1.3. *Principales Aspectos de la Estrategia Nacional*

1.3.1. *elementos claves de la estrategia antidelictiva*

En 1994, el Comité Parlamentario Canadiense elaboró una serie de recomendaciones que permitieron la creación del Consejo Nacional para la Prevención de la Delincuencia²⁰ y la gradual aplicación de una estrategia nacional sobre seguridad social y prevención de la misma (The National Strategy on Community Safety and Crime Prevention).

Esta estrategia dio enfoque integral a este problema y estableció que una política eficiente de prevención de la

delincuencia debía involucrar la participación de diversos actores²¹, y requería de un sistema flexible, que coordinara las actividades gubernamentales y la participación comunitaria.

Esta nueva manera de enfrentar los problemas delictivos se preocupó de generar respuestas que trascendieran a la simple aplicación de medidas reactivas, tales como mejoramiento en los sistemas de aprehensión, de encarcelamiento y de rehabilitación de los transgresores de la ley²², incorporando una serie de nuevos acercamientos que se basaban en la reducción de las oportunidades de comisión de hechos delictivos (por ejemplo, mejoramiento de alumbrados en espacios públicos), así como en el desarrollo y promoción social dirigidos, principalmente, a las causas

.....

²⁰ El Consejo Nacional para la Prevención del Crimen se estableció en 1994 como cuerpo asesor del ministerio federal encargado de los temas de justicia, sanciones y orden público. Centró su accionar preventivo en el desarrollo social, especialmente de niños y jóvenes. Estableció las diferencias existentes entre una experiencia temprana en el tema de la delincuencia y una reacción posterior. La institución ha publicado una serie de documentos en temas delictivos y, además, aparece como soporte y ayuda de los comités parlamentarios en temas preventivos.

²¹ Gobierno, organizaciones privadas y no gubernamentales, grupos específicos creados con éstos objetivos, entre ellos, comunidades, asociaciones de prevención del crimen, profesionales, académicas y legales, grupos locales y medios de comunicación.

²² De acuerdo a estudios elaborados por el Centro Nacional de Prevención del Crimen se estima que el gobierno canadiense destinaba anualmente una suma equivalente a 46 billones de dólares con la finalidad de contrarrestar los efectos de la delincuencia, incluyendo los costos del sistema judicial (policías, cortes y cárceles) y aquellos provenientes de los daños y lesiones causados con ocasión de la comisión de delitos.

desencadenantes del problema (por ejemplo, inversión en actividades destinadas a jóvenes y adolescentes expuestos a mayores riesgos).

En este nuevo esquema se dio prioridad a las acciones desarrolladas por los organismos que trabajaban en materia preventiva y de seguridad ciudadana, desarrollando acciones descentralizadas según las necesidades locales. De esta manera, se crearon mecanismos de asistencia a las comunidades que fomentaran el desarrollo de sus propias políticas, entregando apoyo monetario (subvenciones), coordinando diferentes instancias de la comunidad y otorgando capacitación y asistencia técnica cuando se requiera.

La estrategia fijó como los elementos claves de su acción:

- Un esquema nacional de trabajo: La creación del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia permitió mantener informado al gobierno acerca de los principales avances en esta materia, pudiendo proponer direcciones y prioridades. El consejo promovió también el trabajo en equipo en las comunidades y la creación de redes de información para generar un contacto fluido entre los diferentes esfuerzos.

Para facilitar la aplicación de las directrices generales de trabajo que implicaba la nueva estrategia en el país se desarrolló el conjunto de medidas denominadas “Federation of Canadian Municipalities Community Safety and Crime Prevention Policy” (Política de seguridad comunal y prevención antidelictiva de la Federación de Municipalidades Canadienses), que ofrecían guías concretas y recomendaciones

a las autoridades locales, facilitándoles la oportuna identificación de aquellas áreas que debían abordarse con mayor preocupación.

- Cooperación y coordinación: buscó la integración de las acciones que se llevaban a cabo en los distintos ámbitos de trabajo, por órganos gubernamentales o no gubernamentales. Para esto se previó la creación de un equipo de trabajo²³ en materia de prevención delictiva y seguridad comunitaria que permitía coordinar los esfuerzos de los gobiernos provinciales y territoriales²⁴, por una parte, y las que llevaba a cabo el gobierno federal por otra; este equipo reunía representantes de los principales ministerios -salud, educación, justicia, vivienda y servicios sociales, entre otros-.

En esta tarea también participaron los municipios, entregando los conocimientos adquiridos acerca de las necesidades locales.

Para generar un canal de comunicación permanente que pudiera incorporar las actividades y experiencias de quienes no formaban parte de los grupos de autoridades antes mencionados, se generó una red electrónica de comunicación sobre prevención delictiva y seguridad comunitaria²⁵, que incorporaba a organismos privados, no gubernamentales, asociaciones, profesionales y grupos comunitarios.

- Participación de los ciudadanos y las comunidades en general: para comprometer a las personas en el problema delictivo, se desarrolló una serie de campañas que informaran acerca de las dimensiones del problema y crearan los canales de participación necesarios²⁶.

²³ FTP Working Group on Community Safety and Crime Prevention.

²⁴ EInterdepartamental Working Group.

²⁵ “Community Safety and Crime Prevention Electronic Network”: esta red permite no sólo la posibilidad de recibir y enviar correos electrónicos, sino además de realizar video- conferencias. Los costos del sistema son asumidos por organismos no gubernamentales asociados al tema, lo que se materializa a través del departamento de Justicia.

²⁶ Teniendo en consideración el objetivo antes señalado, se llevaron a cabo, en distintas provincias de Canadá, una serie de campañas como la semana o el mes de la delincuencia, ceremonias anuales de entrega de premios a organizaciones que más se habían destacado en la prevención delictiva, entre otras.

Se trató también de incorporar a organismos públicos que pudieran colaborar en esta tarea preventiva, como los organismos policiales, los sistemas de administración carcelaria y los consejos de libertad provisional, entre otros.

- Fortalecimiento e incremento de los conocimientos adquiridos mediante el desarrollo de estudios y de la información pública existente en esta materia.

Los gobiernos locales fomentaron la elaboración de investigaciones y estudios en materia delictiva, mediante el financiamiento de los mismos²⁷, para lograr determinar la naturaleza y extensión del problema y, posteriormente, diseñar y aplicar programas preventivos.

Para lograr este objetivo se dio especial importancia a las consultas populares que las autoridades municipales y locales pudieran llevar a cabo para determinar las necesidades más urgentes de la comunidad²⁸.

Los centros de información desempeñaron un papel fundamental en cuanto a generar los medios necesarios para acceder a experiencias comparadas.

- Incorporación de los temas de prevención delictiva en las agendas legislativas: En este nuevo esquema de trabajo se consideró la necesidad de crear sistemas legales, policiales y

gubernamentales flexibles, que permitieran adecuar los diferentes mecanismos de control y prevención a las realidades de cada localidad. Lo anterior significó, entre otros, generar normativas especializadas en este tema, y mandatos legales que determinaran los objetivos comunes y prioritarios a los que debía tender toda iniciativa, programa e institución que se interesara en trabajar en esta área.

La iniciativa intentaba, además, generar un real compromiso de las autoridades, mediante la incorporación de términos imperativos en las normas que regulaban esta materia.

También fueron elementos integrantes de esta estrategia:

- Lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles;
- Maximizar la utilización de los servicios policiales y,
- Fomentar la rehabilitación y reintegración de los infractores de ley.

Esta estrategia fomentó la realización de análisis previos de la realidad delictiva en cada comunidad, para identificar las características de este problema, los factores ligados El, las formas y la extensión que presentaba, el tipo de delitos más frecuentemente cometidos y las oportunidades en que éstos eran cometidos. Logrado lo anterior, se pudo comenzar a diseñar y desarrollar los diferentes programas.

.....

²⁷ El Departamento de Justicia de Canadá proveía de los fondos necesarios realizar estudios, por parte de órganos gubernamentales y no gubernamentales, que promovieran la construcción de comunidades seguras.

²⁸ Algunos ejemplos: “encuesta de violencia contra las mujeres” iniciada en 1993 para determinar la extensión y naturaleza de este problema; “encuesta social general” que en 1993 se centró en factores de riesgo personal y victimización; Canadá también fue partícipe de una “encuesta internacional sobre el crimen” realizada en 1992.

1.3.2. principales áreas de la estrategia

De acuerdo a las áreas de acción, los objetivos de los diferentes programas materializados en el marco de la estrategia nacional pueden agruparse de la siguiente manera:

1.3.2.1. Jóvenes y Familia

- Creación de oportunidades para niños y jóvenes de escasos recursos para acceder a la educación.
- Creación de vínculos más estrechos entre las comunidades, mediante la realización de programas comunitarios generales o especialmente destinados a jóvenes, niños o grupos vulnerables.
- Promoción de actividades destinadas al tiempo libre de los jóvenes y adolescentes, especialmente después de la jornada escolar y en períodos de vacaciones.
- Fomento de las actividades especialmente destinadas a los niños, considerando que los primeros años de vida constituyen una etapa crucial en lo relativo al desarrollo emocional y afectivo.
- Fortalecimiento del concepto de “familia”, mediante la entrega de herramientas a los padres e hijos que les permitieran estrechar relaciones y mantener una buena comunicación; se intenta, asimismo, enseñar a los hijos mecanismos para obedecer y aprender de sus padres y, a estos últimos, mecanismos para estimular y educar a sus hijos de manera no violenta.

- Creación de mecanismos de ayuda dirigidos a jóvenes en conflicto con la justicia, con la finalidad que no se vieran envueltos en estos problemas nuevamente.
- Creación de redes de contacto y trabajo que permitieran a los jóvenes tener mejores oportunidades futuras.

1.3.2.2. Espacios Públicos

- Vinculado a lo anterior, se planteó una política de recuperación de los espacios y centros recreacionales, tales como plazas y parques, para transformarlos en lugares de esparcimiento seguro, lo que se relacionaba con un adecuado diseño urbano.
- Se impulsó una revisión de los planos urbanos y de los diseños utilizados en la formación de ciudades, plazas y espacios públicos en general, adecuándolos a las exigencias de la sociedad moderna en lo relacionado con la seguridad.

1.3.2.3. Acciones Comunitarias

- Generación de mayores vinculaciones entre la comunidad y la policía. Se considera imprescindible la coordinación de los organismos policiales con las fuerzas civiles en la comunidad.
- Desarrollo de habilidades sociales para mejorar la capacidad de las personas de establecer relaciones humanas.
- Generación de mecanismos de control social para la identificación oportuna de situaciones conflictivas.

- Desarrollo de acciones que ayudan a combatir la pobreza y fomenten la creación de oportunidades en salud, educación y vivienda²⁹. Recientes estudios en Canadá determinaron que el ingreso familiar era un factor esencial en la determinación de las condiciones de vida de los niños: aquellos provenientes de familias pobres presentaban estados de salud más deteriorados, vocabulario escaso, eran más hiperactivos y realizaban poco deporte, entre otras características.
- Establecimiento de mecanismos que restrinjan el acceso de la población a las armas y al uso ilimitado de alcohol y drogas.
- Fomento de la acción y coordinación de todos los actores involucrados en seguridad ciudadana, con principal énfasis en la participación comunitaria.
- Centrar la actividad preventiva y de control en las necesidades más prioritarias de las personas, que son las que tienen mejor conocimiento de los problemas concretos de cada localidad. Las acciones de control por las autoridades se centraban anteriormente en crímenes mayores, como el homicidio, en circunstancia de que los problemas más comunes de las personas eran los robos a residencias, la violencia contra los niños y la drogas entre los jóvenes. Se planteó realizar un esfuerzo por diseñar programas y planes de acción que reflejaran las preocupaciones de la comunidad en el tema de la seguridad.
- En cuanto al orden público, se fomentó una mayor presencia policial en las calles y una mayor participación de la comunidad en el control social.
- Se entregó mayor apoyo a las iniciativas que intentan facilitar el proceso rehabilitador de los transgresores de la ley,

especialmente mediante la aplicación de medidas alternativas al sistema de justicia delictiva, cuando fuera posible.

1.3.2.4. Educación e información

- Educación del país en materia de delincuencia y seguridad ciudadana, mediante programas de capacitación y formación que permitieran formar monitores especializados en temas preventivos en las comunidades.
- Creación de conciencia nacional para que el combate y prevención de la delincuencia se transforme en una prioridad de todos.
- Crear mecanismos que permitan mantener informada a la ciudadanía y que, consecuentemente, permitan llevar a cabo una evaluación pública de las iniciativas impulsadas. Estos mecanismos de información buscan también difundir y aplicar las iniciativas exitosas, evitando tener que improvisar en esta materia, con los enormes esfuerzos de tiempo y presupuestarios que ello implica.

1.3.2.5. Atención a las Víctimas

- Término del círculo de la violencia y delincuencia que afecta especialmente a mujeres y niños. En Canadá se estima que ser víctima de un delito predispone a ser víctima nuevamente, así como delinquir predispone a reincidir. El quiebre de este círculo se logra mediante una temprana intervención que evite que las situaciones empeoren.
- Es también uno de los objetivos de la estrategia nacional el terminar con los casos de abusos de menores, un factor que

.....

²⁹ En Canadá el ingreso familiar cayó en un 10% entre 1990 y 1995. Se ha estimado que uno de cada tres niños en Toronto vive en condiciones de pobreza y que las familias compuestas por un solo padre (en el 86% de los casos corresponde a madres solas) se encuentran más expuestas a condiciones de pobreza, siendo el ingreso familiar alrededor de un 50% más bajo que los presentados en familias compuestas por los dos padres. Toronto. My City. A Safe City. 1999.

contribuye a la futura delincuencia del joven³⁰.

- Trabajo conjunto con personas que han sido víctimas de un delito para evitar nuevas oportunidades de victimización.

Se destacó la importancia de las autoridades locales en el éxito de estos programas, ya que muchas de las iniciativas consideradas se relacionaban con atribuciones propias de estos organismos, como, por ejemplo, lo relativo al desarrollo de la planificación urbana y a la promoción de espacios públicos, entre otras.

1.3.3. conclusiones (de la estrategia)

La estrategia antidelictiva se enmarcó, principalmente, en una política general de promoción social, que implicaba el reconocimiento inicial de aquellas condiciones que determinan mayor exposición a eventuales vinculaciones con el mundo delictivo. Se dio especial énfasis a la promoción de mecanismos que permitieran aumentar las capacidades y habilidades individuales de control personal y que se tradujeran en mejor y más efectivo manejo de los riesgos.

Las acciones específicas se centraron en diferentes niveles de intervención, siendo la preventiva la más fomentada, debido a las múltiples influencias que presentaba sobre el desarrollo social. En esta etapa, los programas se dirigían a la población en su totalidad, sin realizar mayores distinciones entre ellos: programas de mejoramiento de la salud, educación, de superación del desempleo y la pobreza en general, modernización, fomento y facilidades en el acceso a la educación.

Junto a lo anterior, se impulsó un acercamiento a aquellas situaciones y personas más expuestas a verse envueltas en esta clase de problemas, mediante el reconocimiento de los factores de riesgo que determinan la comisión de un hecho delictivo en un momento determinado.

Finalmente, la estrategia involucró un trabajo conjunto de las diferentes instancias relacionadas con las respuestas posteriores a la ocurrencia de un hecho delictivo: sistema de justicia delictiva, funcionamiento policíaco y rehabilitación de delincuentes, entre otros.

El estudio de esta estrategia nacional ha sido dividido en dos grandes áreas que facilitan la visión global del problema: políticas orientadas a la prevención de la delincuencia, y políticas orientadas al control del delito.

.....

³⁰ Estudios realizados en Sacramento, California arrojaron como resultado que en el caso de menores expuestos a abusos durante su niñez, presentaban un 67% más de probabilidades de ser arrestados que aquellos que no habían recibido este tipo de tratos. Toronto. My City, A safer City. 1999

II**POLITICAS ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA****II.1. Programas Juveniles**

II.1.1. antecedentes

En Canadá se determinó que alrededor de 3% de niños y jóvenes se encontraban involucrados en el sistema de justicia delictiva. Estos menores corresponden, generalmente, a reincidentes que continúan su actividad delictiva al llegar a la etapa adulta.

También se ha logrado establecer que si bien la población juvenil del país entre 12 y 17 años alcanzaba sólo a 10%, el porcentaje de participación delictiva de éstos en el total de delitos reportados a la policía era de 22%. Esto puso de manifiesto la importancia de abordar el problema juvenil dentro de las políticas nacionales de prevención.

II.1.1.1. Exposición a Factores de Riesgo

Los estudios indican que la mayor parte de los infractores juveniles ha tenido una niñez caracterizada por la constante exposición a factores de riesgo. Estas condiciones les generan problemas para desarrollar habilidades de inserción social y, específicamente, de resolución de conflictos.

Para disminuir las situaciones de riesgo a que se veían enfrentados estos menores, se desarrolló una estrategia de prevención mediante desarrollo social. De esta manera se establecieron condiciones y mecanismos para solucionar los problemas que afectaban a niños y jóvenes de escasos recursos,

tales como falta de educación, mala alimentación y problemas de salud; también se combatieron las situaciones de prostitución infantil, consumo de drogas y alcohol, abandono de hogar y violencia intrafamiliar.

Esta estrategia no pretendió crear jóvenes invulnerables, ya que reconoció la limitación de que las medidas que se adoptaban, si bien permitían reducir la exposición a factores de riesgo, no lograban eliminarlos. Se intentó determinar qué razones explicaban por qué muchos jóvenes expuestos a factores de riesgo no desarrollaban patrones de conducta problemáticos ni delictivos.

II.1.1.2. Faltas de Oportunidad

Uno de los problemas más frecuentes de los jóvenes era la falta de oportunidades y espacios en la sociedad. De acuerdo a lo señalado por los propios afectados, una razón muy frecuente para “meterse en problemas” era no tener nada más atractivo que hacer, mostrándose especialmente desesperanzados con respecto a las futuras oportunidades que el colegio y la educación podían brindarles.

II.1.2. principales iniciativas

En general, los programas dirigidos a jóvenes tuvieron los siguientes objetivos:

- Centrarse en los menores expuestos a mayores riesgos;

- Realizar acciones preventivas que implicaran una temprana intervención en las conductas juveniles;
- Desarrollar los respectivos programas en el contexto de la familia y la comunidad;
- Proveer de preparación y capacitación suficientes a los organismos que participaran en estos programas.
- Crear espacios donde niños y jóvenes pudieran ser escuchados, se sintieran útiles y asumieran la importancia de participar en la elaboración de las políticas y programas preventivos.
- Generar instancias que les permitieran desarrollar sentido de pertenencia y responder a las demandas de participación comunitaria.
- Crear programas que respondieran a sus necesidades, para lo cual una intervención directa por parte de éstos era imprescindible. Además, se consideró esencial generar mecanismos de evaluación que permitieran determinar si los objetivos lograban cumplirse a cabalidad.
- Desarrollar habilidades que les permitieran desenvolverse en la sociedad.
- Desarrollar actividades que les permitieran hacer buen uso de su tiempo libre
- Realizar campañas que educaran respecto de los riesgos de la droga y dieran oportunidades de tratamiento para quienes ya habían caído en ella.
- Crear oportunidades de estudio y de trabajo.

II.1.2.1. Programas destinados a Niños

Se destinaban de manera especial a menores en edad preescolar, para influir en las condiciones de vida a partir de los primeros años, asegurando, entre otras cosas, una buena nutrición, la entrega de herramientas para desarrollar aptitudes académicas y el desarrollo de habilidades para la resolución pacífica de conflictos.

Destaca la labor del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia, mediante la creación del comité denominado “de 6 a 12 años” y el fomento al desarrollo de mejores oportunidades para niños, mediante iniciativas tales como:

- Programas en los colegios para generar contactos con instancias extraescolares que pudieran servir de guías en la prevención de situaciones conflictivas, como la delictiva. Se buscaba que desde muy pequeños los niños recibieran educación en materia de prevención de la delincuencia, para que pudieran crear conciencia de este tema. Ejemplo de lo anterior lo constituyó el llamado proyecto “Protects”³¹, que consistía en visitas realizadas por oficiales de policía a niños de Kindergarten en posible riesgo. Las visitas se realizaban con periodicidad de una vez a la semana, cada una con duración aproximada de 15 minutos, para leerles historias relacionadas con este tema, adecuadas a su edad. Mediante este programa se les daba a conocer la labor de la policía y se lograba generar confianza. Adicionalmente, se les enseñaba a reaccionar frente a una situación conflictiva.
- Programas de monitores para los niños, que consistían en el reclutamiento de voluntarios cuyas edades fluctuaban entre los 16 y 24 años, convirtiéndose en guías y tutores de menores entre 6 y 15 años expuestos a situaciones de riesgo o potenciales consumidores de drogas. Mediante este sistema,

³¹ Police Reading Outloud To educate Children trough stories

los menores lograban establecer lazos de amistad, realizar actividades de recreación y deportivas. El objetivo principal del programa era que los más jóvenes recibieran consejo acerca de diversos aspectos, de parte de quienes tenían un impacto mayor sobre sus decisiones que sus maestros, padres o mayores. En algunos de estos programas los voluntarios pasaban al menos tres horas cada semana con los niños, planificando y participando en diversas actividades. Estos tutores ayudaban en las tareas escolares y enseñaban, entre otros, a enfrentar situaciones conflictivas; a crecer social y emocionalmente; a desarrollar aptitudes de liderazgo; a ser responsables y a participar de las actividades de la comunidad.

- Programas de visitas periódicas a hogares identificados como más necesitados o cuyos jóvenes y niños se encontraban expuestos a mayores riesgos, para dar asistencia directa a sus necesidades, especialmente en las jornadas extraescolares. Con la aplicación de esta clase de programas se pretendía, indirectamente, reducir las oportunidades de abuso y maltrato a que estos niños podían estar expuestos³².

II.1.2.2. Participación juvenil en el diseño de políticas de prevención

Una de las principales políticas fue el fomento de la participación juvenil en el diseño y aplicación de programas preventivos. Eso respondió a requerimientos por los propios jóvenes en cuanto a crear instancias donde pudieran ser escuchados y donde pudiera darse mayor importancia a sus opiniones.

Distintos modelos internacionales permiten concluir que las iniciativas destinadas a jóvenes tienen mayor impacto en la

medida en que hayan sido desarrolladas por jóvenes y asesoradas por adultos.

Algunos gobiernos municipales crearon, dentro de sus comités, Consejos Juveniles para incorporar a la juventud en la elaboración de políticas de seguridad ciudadana. Quienes participaban en dichos comités representaban a la población juvenil de su comunidad³³ y contribuían en las decisiones de elaboración de programas que involucraran a niños y jóvenes.

II.1.2.3. Programas mediante los cuales se pretendía intervenir la conducta de los jóvenes

Existe una serie de programas focalizados en cambiar la conducta de los jóvenes, para evitar su ingreso a la actividad delictiva. Se trata de educarlos y de enseñarles “modelos de comportamiento” o de “roles positivos” para desenvolverse en la sociedad.

Para esto, los colegios canadienses han formado un equipo de profesionales que entregan a los jóvenes los servicios que necesitan. Se intenta incorporar esta clase de actividades a la rutina normal del colegio, evitando que los jóvenes los asuman como programas especiales a los que deben asistir por presentar problemas, situación que, en muchas oportunidades, los tornaba reacios al programa, por sentirse diferentes al resto y miedo a ser estigmatizados.

Los profesionales que forman estos equipos de servicios multidisciplinarios en los colegios son consejeros estudiantiles, trabajadores sociales, policías, especialistas en trabajo con niños, enfermeras de la salud pública, terapeutas de salud mental, profesionales que trabajan con víctimas de abusos y abogados.

.....

³² En la ciudad de Vancouver se implementó un sistema telefónico que operaba las 24 horas del día especializado en atender llamadas y consultas de menores que se veían expuestos a situaciones de violencia intrafamiliar.

³³ Ejemplo de este tipo de comités es el desarrollado en la ciudad de Edmonton, en 1995, que ha permitido incorporar a los jóvenes en los procesos de diseños de políticas de prevención. El consejo está compuesto por 28 miembros de entre las edades de 12 y 23 años, los que han sido elegidos de modo de representar, efectivamente, la diversidad de la comunidad.

II.1.2.4. Programas de ayuda proveniente de los propios pares

Se han desarrollado programas que involucran a los propios jóvenes como actores principales; ellos se han estructurado de dos maneras:

- Programas educativos mediante la experiencia. En éstos, jóvenes que han tenido problemas con la ley, que han sufrido abusos (sexuales, violencia intrafamiliar), que han desertado de los establecimientos educacionales o han caído en el mundo de las drogas y alcohol, pero que han logrado superar estos problemas mediante la intervención oportuna de un programa preventivo, asisten a los colegios donde hay jóvenes en riesgo de problemas similares, para entregarles testimonio de su experiencias. La finalidad del programa era desalentar esas conductas o adoptar los mecanismos de protección que pueda transmitir la experiencia de jóvenes que ya han tomado contacto con tales situaciones³⁴.
- Por otra parte, se aplicaron programas “de jóvenes y para jóvenes”, que contaban con voluntarios entre 16 y 24 años, quienes, tras una capacitación para desempeñarse correctamente como guías, establecían relaciones personalizadas con menores entre 6 y 15 años, para servirles de modelo y entregarles ayuda en el ámbito personal, familiar y escolar. Los menores eran derivados al programa desde instituciones tales como servicios sociales, médicos y grupos comunitarios, entre otros.³⁵⁻³⁶

II.1.2.5. Programas orientados al uso del tiempo libre de los jóvenes

En diferentes ciudades canadienses, la municipalidad, la comunidad, los colegios y algunas asociaciones que trabajaban en este tema desarrollaron programas dirigidos a la creación de instancias en que los jóvenes pudieran realizar todo tipo de actividades en su tiempo libre. Tales actividades diferían según la edad de los jóvenes, sus intereses y las necesidades de la comunidad, entre otros factores. Se incluían también programas que entregaban oportunidades de trabajo. Los campamentos de verano organizados por estas asociaciones para desarrollar actividades recreativas, permitían la integración y asistencia de jóvenes que habían tenido problemas con la ley.

Los programas más típicos:

- Ofrecían actividades recreativas para los jóvenes (escuchar música, jugar naipes, ping pong y clases de cocina, entre otras).
- Contaban con un staff que permitía que los jóvenes pudieran establecer relaciones amistosas.
- Ofrecían asesoría y ayuda en aspectos familiares, escolares, psicológicos y legales, entre otros.
- Realizaban eventos nocturnos para reunir a la juventud (recitales y cine, etc.).

³⁴ El programa “Ambassador” implementado en Toronto, trabajaba con grupos de jóvenes que habían experimentado situaciones de deserción, ausentismo escolar y abuso de sustancias, y las habían superado. Estos jóvenes se trasladaban a colegios donde existieran adolescentes en riesgo de involucrarse en estos problemas con el fin de entregarles sus experiencias de vida. Entre los años 1992 y 1993, 12 y 15 presentaciones, respectivamente, se realizaron en diferentes colegios, alcanzando una población escolar de 4600 alumnos.

³⁵ El programa “Youth Assisting Youth” (YAY) implementado en Toronto entregaba apoyo a menores, quienes tras una breve entrevista con un coordinador general, determinaba sus problemas e intereses. Con estos antecedentes, se emparentaba al niño con guías juveniles afines. Otro aspecto importante a considerar, al momento de entablar estas relaciones, era la cercanía física del pupilo y tutor de manera de facilitar la frecuencia de las visitas y entrevistas. Este tipo de programas tenía gran éxito, especialmente, entre menores infractores derivados al sistema de libertad vigilada desde las cortes de justicia criminal juvenil.

II.1.2.6. Programas aplicados en colegios

Esta clase de programas buscaba incrementar y mejorar la influencia del colegio sobre el desarrollo y formación de los adolescentes, preparándolos para enfrentar con éxito los problemas.

Se buscaba crear centros educacionales que no dirigieran su acción exclusivamente a la entrega de conocimientos teóricos, sino que fomentaran la creación de hábitos y valores que permitirían a los jóvenes desarrollarse integralmente. Además, era necesario tener en cuenta que el colegio, generalmente, constituía el primer entorno social al que se enfrentan los niños y el que determinaría la manera cómo los jóvenes se relacionarían con las personas.

Para ser más eficientes, los colegios desarrollaron programas de apoyo basados en las reales necesidades e intereses de los jóvenes, los que muchas veces variaban de un individuo a otro. Lo importante era crear un espacio donde los jóvenes encontrarán una instancia de apoyo que no fuera estimada como especial o estigmatizante frente a los demás, sino como parte de la rutina normal del colegio. En estos lugares la ayuda lograba ser más eficaz, ya que se trataba de un lugar al que los jóvenes asistían diariamente. Para ello se establecieron en los colegios oficinas que contaban con asesoría de instituciones como oficiales de policía, personeros de la salud pública, asistentes sociales, especialistas en salud mental y abuso de sustancias, entre otros profesionales.

Para lo anterior se establecieron ciertos criterios de acción:

- Establecimiento de altas expectativas académicas y de comportamiento social, alcanzables por los jóvenes y ajustadas a las naturales diferencias y características de cada individuo.
- Apoyo para que los jóvenes lograsen alcanzar estas expectativas.

- Creación de un ambiente que promoviera y fomentara el interés por aprender.
- Desarrollo de trabajos conjuntos entre padres, alumnos y profesores y la creación de vías que facilitarían la participación de los distintos actores.
- Creación de un sistema que fomentara la ayuda mutua, la cooperación y la consideración por los demás.
- Fomento de campañas educativas para desarrollar en los adolescentes mecanismos pacíficos de solución de conflictos y para prevenir el uso de drogas, especialmente en edades donde los jóvenes se muestran más susceptibles a las presiones negativas que reciban del exterior.

Se dio prioridad al problema de la violencia y los actos de intimidación en los colegios. De acuerdo a estudios practicados en una población de 4.743 niños de la educación básica (1° a 8° grado), el 6% reconocía haber realizado actos de violencia y conductas de intimidación contra sus compañeros dos a tres veces por semana dentro de las últimas seis semanas, mientras que un 15% de los encuestados señalaba haber sido víctima de alguna de estas situaciones en el mismo período. Más del 85% de los casos había ocurrido en un contexto de grupo o de pares, lo que confirma la influencia que el entorno y, específicamente, el grupo de amistades puede tener sobre estos menores.

Junto a los grupos de pares, se buscó que la familia asumiera un papel preponderante en la temprana identificación y tratamiento de estas conductas. Diversos análisis determinaron que esta clase de conductas se desarrollaba de manera especial en menores que provenían de entornos familiares hostiles, de abandono y caracterizados por la aplicación de fuertes castigos. Junto a lo anterior, se determinó la importancia de reconocer estas actitudes como negativas, evitando que los padres las asumieran como parte normal del desarrollo de los jóvenes.

También el colegio era un agente importante en el tratamiento y solución de estos problemas. Dado que los propios jóvenes identificaban las horas de esparcimiento en los colegios como los momentos de mayor frecuencia en la ocurrencia de estos hechos, se adoptaron por numerosos establecimientos programas de mediación para ser aplicados durante estas horas, enseñando a niños y adolescentes vías alternativas y pacíficas de interacción y resolución de conflictos, y desarrollando sistemas en los que los propios pares desempeñaban la función de mediadores e informaban a las autoridades escolares sobre los hechos de mayor gravedad, permitiendo la elaboración de planes y programas adecuados a las necesidades de los menores.

II.1.2.7. Programas destinados a mejorar las condiciones de salud entre los adolescentes.

Mediante estos programas se intentaba reducir los costos en que debía incurrirse por motivos de salud, asistencia social o sistemas judiciales relacionados con el consumo de drogas; así, se aplicaron programas preventivos de educación e información, que permitieran generar estilos de vida saludables entre los jóvenes, evitando situaciones de embarazo en adolescentes, enfermedades de transmisión sexual, depresiones y suicidios. De esta forma se logró crear conciencia entre los más jóvenes de la importancia e influencia que un adecuado ambiente tiene en las actividades y las relaciones que se desarrollan.

Entre estas iniciativas surgieron diversas campañas especialmente destinadas a evitar el uso de alcohol y drogas, ya que se comprobó que gran parte de los delitos violentos juveniles se realizaba bajo la influencia de sustancias y, también, debido a

que gran parte de los hurtos y robos eran cometidos para obtener dinero para acceder a tales drogas.

Se intentó crear conciencia de este problema mediante diversas actividades, como, por ejemplo, aquellas que se realizaban en los bares, donde monitores juveniles orientaban e informaban a este respecto. Estas iniciativas se aplicaron en colegios y en la comunidad, comprobándose su efectividad por la reducción del uso de estas sustancias entre los jóvenes.

Los principios rectores de esta clase de trabajos eran:

- Fomentar los programas de largo plazo, para lograr un real cambio de hábitos y actitudes en la población;
- Combatir el problema no sólo reduciendo el suministro de esta clase de sustancias, sino también orientándose hacia una disminución de la demanda;
- Dado que los programas en este ámbito requieren de gran cantidad de recursos, debido a los largos plazos considerados, se hace indispensable un trabajo conjunto y coordinado entre diferentes instancias e instituciones;
- Si bien los programas se contemplan para atender los problemas que en relación con las drogas pueda presentar la población en general, se ha otorgado especial importancia a las iniciativas dirigidas a los grupos de mayor riesgo, como los jóvenes, niños, desertores educacionales y desempleados, entre otros.;
- Se consideró esencial en la aplicación y desarrollo de esta estrategia la incorporación de reformas legales³⁷.

³⁷ Algunos de los cambios registrados en materia legal se refieren a la determinación y especificación de las conductas ilícitas en relación al tema de las drogas: determinación de las sustancias y de las acciones sancionadas: posesión, tráfico, importación y exportación, entre otros; además, durante el desarrollo de la estrategia "Driving while Impaired" fueron establecidas mayores sanciones en los casos de conducción bajo los efectos de las drogas.

II.1.2.8. Programas destinados a dar a los jóvenes conocimientos básicos en materia legal.

Mediante estas iniciativas se intentaba mejorar o crear los conocimientos juveniles relativos al sistema penal juvenil, ya que se había comprobado que una herramienta eficaz de disuasión delictiva hacia los más jóvenes lo constituía la toma de conciencia de la seriedad de los efectos y consecuencias de sus conductas.

La justificación de tales iniciativas se debía a la falta de información y antecedentes manejados por quienes infringían la ley, especialmente por los más jóvenes, lo que les impedía dimensionar la gravedad de sus conductas delictivas. Cabe agregar que tales conocimientos eran distorsionados por historias o por lo que sus pares pudieran contarles, lo que generalmente no se ajustaba a la realidad.

Para esto se desarrollaron, en algunos colegios, clases especiales en materias de ley, charlas de oficiales de policía, y campañas de difusión por folletos con esta información.

La asociación para la información legal generó un sistema denominado “Set de información sobre el Sistema de Justicia Juvenil”, cuya distribución era gratuita, basado en estudios sobre la población juvenil permitieron identificar áreas antes desconocidas.

II.1.2.9. La Educación al servicio de los intereses juveniles.

i) Creación de Colegios Alternativos.

Fue necesario crear establecimientos que adecuaran sus sistemas de enseñanza a los requerimientos y necesidades de los niños y jóvenes con problemas específicos de aprendizaje y que, por esta razón, habían desertado del sistema educacional

tradicional, abriendo así una alternativa de educación viable y que facilitara la reincorporación y reinserción de estos menores.

Se buscaba crear un tipo de educación alternativa a la tradicional, especialmente destinada a jóvenes que han desertado de esta última. Muchos de ellos se han visto involucrados en situaciones de conflicto con la justicia, se encuentran en las calles o en otras situaciones riesgosas. Estos colegios entregan apoyo y atención personalizada permanente, con técnicas creativas de promoción de la educación.

Estos programas combinaban el desarrollo de actividades propiamente escolares con otras recreativas, como teatro, programas de mediación y resolución de conflictos por vías no violentas; además, proveían asesoría por consejeros, orientando a los menores en cuanto a las maneras de enfrentar las situaciones conflictivas que viven diariamente.

ii) Programas destinados a jóvenes desertores.

Esta iniciativa consistió en programas que permitieran detectar a los jóvenes que se ausentaban del colegio por períodos prolongados o desertaban del mismo sin reincorporarse.

Estos programas contaban con la asistencia de personal calificado para dar ayuda y soporte a estos jóvenes -profesores, psicólogos, especialistas diversos y oficiales de policía, entre otros-. La asistencia se otorgaba por períodos prolongados, para asistirlos en su proceso de reincorporación al colegio, hasta lograr que se materializara por completo. Entre estas actividades destacan el apoyo académico, orientación personalizada, actividades extraprogramáticas y orientación en la formación de adecuadas relaciones familiares.

II.2. *Programas Dirigidos a las Familias*³⁸

Un plan integral de prevención debe contemplar asistencia a las familias que más lo requieren, pues muchas veces un entorno familiar conflictivo y agresivo empuja al joven a buscar espacios fuera de ella y vincularse, eventualmente, con el mundo delictivo³⁹.

Muchos estudios indican que los adolescentes educados en un contexto familiar cercano, eran menos proclives a desarrollar problemas conductuales, tales como la violencia y la delincuencia, por lo que el trabajo orientado a la familia adquiriría mayor urgencia.

Las familias debían recibir asistencia para desarrollar capacidades para que sus integrantes pudieran desenvolverse socialmente, generando modelos de conducta positivos. Reviste gran importancia el que los jóvenes estén rodeados de un entorno pacífico, que les enseñe a resolver conflictos de manera no violenta y donde puedan ser guiados y asistidos en su proceso de desarrollo y socialización.

Los principales aspectos que incluían los programas de asistencia social a las familias eran:

- Ayuda a los padres en el desempeño de sus roles en la familia y, especialmente, como agentes promotores de la educación y crianza de sus hijos. Se ha otorgado especial apoyo y guía a padres primerizos que enfrentan los problemas de ser aún adolescentes o madres solteras⁴⁰.

- Enseñanza a los padres de mecanismos de castigo que no sean abusivos;
- Herramientas para manejar conflictos familiares (a los padres e hijos);
- Desarrollo de mecanismos que faciliten los lazos afectivos y la mantención de una adecuada comunicación y relación padre-hijo;
- Desarrollo de estrategias y mecanismos para tratar a hijos que presenten problemas conductuales;
- Pautas para enseñar y motivar a los hijos a asumir responsabilidades y desarrollar autonomía;
- Enseñanza a los hijos para aprender a obedecer ciertas reglas y a respetar a los adultos;
- Asistencia especial a familias con problemas de abusos de drogas o de violencia;
- Creación de vías y canales que permitan informar oportunamente la ocurrencia de hechos de violencia en las familias, facilitando una temprana identificación de los problemas;

³⁸ Algunos de los programas orientados al trabajo con la familia se explican en las secciones correspondientes de políticas orientadas a los niños y jóvenes.

³⁹ Jóvenes que han sido testigos de violencia en sus hogares, aprenden que la intimidación es la vía que resulta más efectiva en la resolución de los conflictos. "Preventing Crime by Investing in Families". National Crime Preventing Council de Canadá. 1996.

⁴⁰ En Charlottetown se ha llevado a cabo un programa focalizado en madres jóvenes solteras, en el cual, las madres aceptan, voluntariamente, mudarse con familias adoptivas, especialmente capacitadas, que la ayudarán en los primeros meses de vida de sus hijos (fluctúa entre 3 y 12 meses la duración del programa), recibiendo la asistencia y guía necesaria

- Establecimiento de canales de información a los cuales acceder en caso de requerir información acerca de programas y ayuda en favor de las familias, o acerca de la existencia de materiales que orientan en la manera de enfrentar problemas en el hogar. Un ejemplo de eso es el Centro Nacional de información acerca de Violencia Familiar;
- Trabajo orientado a mujeres golpeadas, creando las instancias para dar el correspondiente apoyo -asesoría profesional, terapias y centros especialmente habilitados en los casos que abandonaban sus hogares junto a sus hijos-.

En ocasiones, el éxito de trabajo con las familias podía

no ser el esperado, y entonces debía darse mayor importancia a mecanismos de compensación, como el colegio y el desarrollo de actividades recreacionales.

Un factor determinante al diseñar programas dirigidos a las familias es hacerse cargo de las deficiencias económicas que, muchas veces, impedían que los objetivos pudieran llevarse a cabo.

Los principales apoyos a las familias de escasos recursos incluían servicios tales como entrega de comida, desarrollo de programas de nutrición, albergue o posibilidades de acceso a ellos, y facilidad para acceder a la educación de los hijos.

II.3. *Programas Dirigidos a las Comunidad*

La comunidad debe entenderse como el espacio social, cultural y físico que se extiende más allá de la familia. El trabajo en comunidad debe incluir a todas las instancias para crear, en conjunto, un mejor lugar donde vivir.

Se intentaba comprometer a la gente en su comunidad, en cuanto al desarrollo de acciones preventivas y de seguridad, creando un ambiente comunitario seguro para las familias y los niños.

Los principales aportes que puede entregar la comunidad en el aspecto preventivo, de acuerdo a la experiencia canadiense, son:

- Concretar las ideas de pertenencia a la comunidad, estabilidad y continuidad de las acciones.
- Crear instancias de participación social, para permitir que todos los agentes interesados puedan hacer valer sus ideas y llevar a cabo los proyectos.

- En general, la comunidad entrega todo el entorno donde la familia, jóvenes y adultos, se desenvolver.

Con esta finalidad se han realizado iniciativas tales como:

- i) Programas para educar a la ciudadanía y crear conciencia en materia delictiva, adquirir conocimientos acerca de la magnitud del problema y las posibles consecuencias que el aumento de esta actividad puede tener para el país. Debe enseñarse a la comunidad sobre las condiciones que fomentan la acción delictiva y sobre los mecanismos y acciones que ayudan a combatirla, elevando los costos asociados a la actividad ilegal.
 - ii) Establecimiento de canales de comunicación e información en la comunidad, mediante los cuales se logre:
- Conocer las diferentes actividades y ayudas que existen en su zona, permitiendo el fortalecimiento de la participación comunitaria; algunas de estas actividades se refieren a

sistemas de atención a las víctimas, de protección a la propiedad, instituciones encargadas de trabajar con personas consideradas en riesgo, y planes de acción especialmente diseñados para jóvenes, entre otros.

- Compartir experiencias entre distintas comunidades, logrando que se generalizaran y aplicaran las iniciativas que resultaban más eficaces, evitando invertir tiempo en observar los posibles resultados que ya habían sido evaluados por otros.

En el ámbito local, la comunidad y las municipalidades se han preocupado de tener oficinas y de crear instancias que le permitan a la ciudadanía mantenerse informada. Destacan la creación de bases de datos accesibles por vías diferentes, Internet, teléfono, periódico local, organizaciones especialmente establecidas para entregar información acerca de la existencia de programas juveniles⁴¹, que permiten a la comunidad tomar conocimiento de lo que se está realizando en el tema preventivo. Esto incluye información sobre instituciones, programas, evaluaciones. En este mismo sentido se consideró necesario contar con registros policiales que informaran respecto de los lugares más peligrosos y las horas más comunes en la ocurrencia de ciertos delitos, entre otros.

En el ámbito nacional, en un esfuerzo conjunto entre los ministerios federales y provinciales de justicia⁴², se creó el Centro de Estadísticas Judiciales Nacionales, cuya misión es asegurar el acceso de todos los ciudadanos a la información relativa al sistema de administración de justicia y a datos estadísticos sobre la real extensión de la delincuencia, entre otros.

- iii) Desarrollo de eventos comunales que den a la población local la posibilidad de participar y conocer a los integrantes de su localidad, creando mayor interés por realizar actividades conjuntas.
- iv) Fomento de actividades recreacionales en parques y plazas, para crear espacios seguros y atractivos donde los jóvenes puedan pasar su tiempo libre⁴³.
- v) Creación de programas para actividades después del horario del colegio, para ayudar a padres que trabajan durante todo el día y no tienen posibilidad de cuidar a sus hijos después de clases. Para ser efectivos, estos programas deben ser accesibles, atractivos y calificados.
- vi) Desarrollo de actividades y programas educativos para disminuir las situaciones de violencia y agresión.
- vii) Capacitar voluntarios que desarrollen las actividades de la comuna; ellos deben ser instruidos adecuadamente, para constituir una efectiva ayuda y orientación para los niños.
- viii) Fomentar la acción de los empresarios locales en el control delictivo, ya que son ellos los principales interesados en crear ambientes laborales seguros. Lo anterior reviste especial importancia para empresarios que se establecen con locales de atención al público, cuya principal meta es atraer el mayor número de clientes, situación que irá estrechamente relacionada con las condiciones de seguridad en que dichos locales se desarrollen⁴⁴.

⁴¹ El programa puesto en práctica en la ciudad de Yukon denominado "Youth Empowerment and Success" (Y.E.S) se preocupó de establecerse como un centro de información general especialmente dirigido a los jóvenes entregando los antecedentes necesarios acerca de los programas juveniles existentes.

⁴² La información era entregada por los diversos sectores involucrados en el sistema judicial: cortes, servicios policiales, justicia juvenil y centros de libertad provisional, entre otros.

⁴³ En la ciudad de Ottawa se pudo constatar que no obstante existir una gran población menor de 18 años (alcanzaban el 50% del total de residentes) no existían lugares recreacionales donde éstos pudieran jugar.

⁴⁴ En Toronto, el gerente del centro comercial "Dufferin" realizó un programa que permitió solucionar los problemas de seguridad a los que se estaban viendo enfrentados los clientes del centro, y que principalmente consistían en la presencia de jóvenes vagos y drogadictos. Para ello se encargó de estudiar los mecanismos que se habían implementado en otros lugares exitosamente. De este modo se puso en contacto con diversos agentes e instituciones interesadas en el tema, junto a los cuales desarrolló un plan que tuvo un positivo impacto en la reducción del problema: se instaló un colegio en las cercanías del centro comercial especializado en desarrollar programas que facilitarían la reinserción escolar de los desertores juveniles, se implementaron sistemas de trabajo "part-time" o de medio tiempo que les permitiera a los jóvenes solventar sus estudios y, se instalaron centros deportivos y de atención a drogadictos en los alrededores del lugar.

II.4. *Programas Relativos a Drogas*

En Canadá se han desarrollado múltiples esfuerzos tendientes a hacer frente a los problemas de droga.

En 1987 se inicia la “Estrategia Canadiense Antidrogas”⁴⁵ para combatir los nocivos efectos de este problema y, especialmente, los relacionados con enfermedades, muertes, violencia, crimen y rupturas familiares. En 1991, tras cinco años de aplicación de este plan, se aprobó una segunda etapa⁴⁶.

La estrategia se concentraba, principalmente, en aspectos de educación, prevención, control, rehabilitación, tratamiento, análisis e información.

Este plan buscó explicitar los principios rectores que orientarían las acciones en esta materia:

- En esta clase de programas, donde se intenta alterar sistemas y estilos de vida, debe considerarse que los efectos sólo podrán comprobarse realmente tras períodos prolongados de aplicación;
- Las acciones tendientes a reducir la oferta y demanda de sustancias adictivas, si bien contribuyen a paliar este problema, no aparecen como suficientes, por lo que se intenta tratar las causas de estas conductas.
- En atención a la envergadura de este problema y, entendiendo

que si bien pueden afectar en mayor medida a grupos vulnerables (jóvenes, especialmente), no son privativas de ningún grupo o sector, lo que determina la necesidad de actuar coordinadamente con todas las instancias y agentes comunitarios.

- El trabajo que se realice deber orientarse en especial a grupos vulnerables, tales como niños y jóvenes, desertores escolares y menores abandonados, entre otros.
- También se enfatizó la necesidad de contar con adecuados tratamientos disponibles en todos los territorios, y también en el ámbito penitenciario, para atender a la población reclusa afectada por este problema.
- La estrategia subrayó, asimismo, la importancia de esquemas de evaluación que permitan determinar la efectividad de los procedimientos utilizados.

A partir de esta iniciativa se fundó, en 1988, el “Centro Canadiense de Abuso de Sustancias” (CCSA: Canadian Centre on Substance Abuse)⁴⁷, cuyas actividades se orientaron a:

- Promover la realización de foros y debates en esta materia;
- Mantener un registro actualizado de estudios e informaciones accesibles para cualquier interesado;

.....

⁴⁵ “Canada's Drug Strategy”

⁴⁶ La segunda fase de la estrategia antidrogas contó con un presupuesto de 270 millones de dólares).

⁴⁷ Este órgano independiente se encuentra presidido por un directorio y cuenta además, con la ayuda de 16 asociados, los que pueden ser remunerados con cargo al millón de dólares que recibe la institución como presupuesto anual.

- Apoyar y asistir a instituciones que se crearan para tratar este problema;
- Evaluar y monitorear experiencias o programas preventivos, para dar a conocer aquellos que resultaran más exitosos;
- Crear un contacto permanente entre instituciones interesadas en este tema; por ejemplo, mediante la creación de redes que permitan mantener canales de información continuos.

Como ejemplo de iniciativas asumidas por cada gobierno provincial, destaca el esfuerzo realizado por Ontario, donde, por requerimiento del Ministerio de Educación, debió establecerse en cada colegio de educación primaria un programa de prevención de drogas y de abuso de sustancias en general, adecuado para cada edad que contemplaba dicho período⁴⁸. Para colaborar en estas tareas, el “Centro de Adicciones y Enfermedades Mentales”⁴⁹ desarrolló una importante labor de apoyo y asesoría a los colegios de la provincia, institución que, en conjunto con el Centro Canadiense de Abuso de Sustancias, han formado la Red de Salud Canadiense, una de las redes de información más importantes del país en esta materia.

II.5. *Políticas de Planificación y Diseño de Espacios Públicos para hacer Ciudades Seguras*

El diseño y planificación de las grandes urbes, incluyendo aspectos de iluminación, señalización, ubicación de zonas residenciales y comerciales, y la existencia de edificios abandonados, entre otros, han sido abordados en la estrategia nacional de prevención de la delincuencia, ya que si bien estos factores no pueden ser considerados como causas desencadenantes de la delincuencia, sí se relacionan con la facilidad de oportunidades y de éxito en la comisión de hechos delictivos⁵⁰.

Estas estrategias buscan reducir los índices de temor y de ocurrencia de la delincuencia, mejorando la vigilancia y

creando instancias para promover la interacción entre los miembros de la comuna y los organismos controladores. Además, se prevé entre sus objetivos el fomento de un adecuado uso de los suelos al resolver el destino que se da a ciertas áreas de la ciudad, considerando la presencia de público a distintas horas del día. De esta manera, un área exclusivamente comercial determinar la creación de zonas que permanecen prácticamente abandonadas durante la noche; por lo tanto, el desarrollo de actividades de distinta naturaleza en una misma área genera mayor presencia humana y mayor sensación de resguardo.

⁴⁸ El programa educativo para cursos de 1° a 8° grado contemplaban cuatro áreas diferentes: uso y consumo de drogas, alimentación saludable, crecimiento y desarrollo y, finalmente, el de seguridad personal (Healthy Living strand of the ontario Curriculum).

⁴⁹ Centre of Addiction and Mental Health.

⁵⁰ En la ciudad de Mississauga, el colegio católico “Mary Fix” enfrentó serios problemas de seguridad debido a la existencia de un parque, en las cercanías, donde acostumbraban reunirse jóvenes a beber y a ocasionar daños en la propiedad ajena, lo que incluía lógicamente las estructuras del establecimiento educacional. Ante ello, el colegio organizó reuniones de manera de poner fin al problema. La solución se llevó a cabo mediante el desarrollo de toda una política de remodelación de la plaza, lo que incluyó: remoción de árboles caídos, mejoramiento de la iluminación, instalación de zonas de juego y de canchas deportivas de manera de mantener el lugar ocupado a diferentes horas del día, entre otras cosas.

Estas iniciativas se han centrado en determinados aspectos de la ciudad que es necesario tener en cuenta al diseñar espacios comunitarios seguros:

- Tipos de construcción: se ha logrado establecer una diferenciación entre las medidas y acciones de seguridad requeridas en vecindarios donde predominan las construcciones en altura (edificios), y aquellos donde la mayor parte de aquéllas son casas habitaciones. Se ha comprobado que los mejoramientos físicos que experimentan las construcciones, casas y departamentos en un vecindario contribuyen a la reducción de los índices de delincuencia, fomentando la estabilidad de los vecindarios y el interés comunitario.
- Ambiente Comunitario: en general, los lugares que logran crear condiciones de orden y limpieza, requieren de menores esfuerzos para recuperar y mantener el control por su comunidad que aquellos que muestran ventanas y vidrios rotos, basurales ilícitos y escrituras en murallas.
- Frecuente Circulación: la presencia de vías con gran afluencia de tránsito favorecen las condiciones para cometer delitos, ya que implican necesariamente el paso de personas extrañas por determinada localidad y, además, fomentan la comisión de delitos específicos, como el robo de vehículos estacionados.
- Densidad Poblacional: es otro factor determinante al diseñar políticas de prevención, de manera que una zona donde los habitantes viven alejados unos de otros o separados por grandes distancias, requieren de la aplicación de mecanismos distintos de seguridad y vigilancia a los utilizados en lugares más poblados.

- Concentración de áreas comerciales e industrializadas junto a áreas residenciales: debe prestarse especial atención a esta clase de áreas, pues los lugares comerciales atraen a personas ajenas a la comunidad y en estos lugares suelen existir locales de expendio de alcohol, que requieren mayor control.

Estas iniciativas dieron origen a toda una política preventiva relacionada con el diseño del ambiente conocida bajo la sigla “CPTED”⁵¹, cuyo objetivo era la creación de un entorno en el que el diseño y el uso de los espacios condujeran hacia una reducción del temor y de la ocurrencia de la delincuencia, junto con mejorar la calidad de vida de las personas. Esta estrategia de diseño físico fue aplicada en barrios, instituciones, áreas comerciales, sitios industriales, zonas recreativas, parques, plazas y espacios abiertos.

II.5.1. La Experiencia de Toronto

El denominado Consejo de la Ciudad o City Council creó en 1988 el “Comité de Seguridad de la Ciudad de Toronto” (Toronto Safe City Committee), respondiendo a la presión social que existían por los temas de violencia, especialmente contra la mujer. Bajo el lema “Ciudades Seguras = Comunidades Seguras”, el consejo asumió como labor principal la de mejorar el diseño de los espacios públicos y privados, así como la administración y la manutención de los mismos, lo cual aumentó las dificultades y riesgos que enfrentan los delincuentes al cometer actos delictivos.

En octubre de 1992, tras cuatro años de estudios y trabajos por expertos en esta materia, se publicó la “Guía de Trabajo para Planificar y Diseñar Espacios Urbanos Seguros”⁵².

⁵¹ Crime Prevention Through Environmental Design.

⁵² “Working Guide for Planning and Designing Safer Urban Environments”.

Desde 1992, el comité se abocó a un trabajo más local, a partir del programa de subsidios “Rompiendo el Círculo de la Violencia”⁵³, que llevó a la práctica una serie de iniciativas comunitarias que fomentaban la construcción de espacios seguros, teniendo en cuenta los problemas de violencia en el ámbito territorial más local: parques, estacionamientos, centros comerciales y, en general, espacios abiertos al público. Las mejores experiencias fueron resumidas en la publicación “Historias Exitosas: Construyendo Comunidades Seguras”. Este programa permitió, además, fomentar la participación comunitaria en temas de prevención y, especialmente, en el tema del mejoramiento del diseño medio ambiental.

En 1993, este comité logró que el texto de “Guías de trabajo para planificar y diseñar espacios urbanos seguros” se transformara en parte del mandato oficial de la ciudad de Toronto, exigiendo que sus conceptos fueran incorporados en la elaboración y revisión de los proyectos realizados en la ciudad, específicamente en el Código de Construcción, que desde entonces incorporó aspectos relacionados con la seguridad.

El nuevo plan oficial estableció que el Consejo de la Ciudad debería asegurar que los aspectos de seguridad fueran tomados en cuenta al construir y planificar edificios, parques, estacionamientos, vecindarios, áreas comerciales, y al determinar recorridos y horarios del transporte público, entre otras materias. Además, debía asegurar el mejoramiento de espacios tales como parques y calles que no mostraban ofrecer suficientes garantías de seguridad para sus principales usuarios, los vecinos.

Con el concepto de espacio seguro incorporado al plan de la ciudad, tres elementos aparecían como claves al diseñar espacios que alentaran el sentimiento de seguridad en las personas:

- a) Utilización de la *vigilancia natural*, esto es, aquellos aspectos del medio ambiente que pueden ser utilizados como alarmas naturales del entorno, permitiendo prever situaciones de riesgo, entre las que cabe mencionar: adecuada iluminación, poda regular de arbustos y arboledas en plazas y calles, y colocación de cámaras en áreas aisladas, entre otras medidas;
- b) Surgió, además, el tema de *Reforzamiento Territorial*, referido al grado de participación de los ciudadanos en la gestión de espacios comunitarios y al desarrollo de actividades en los mismos para corresponsabilizar a las personas, en sus calidad de habitantes del entorno inmediato y vigilantes naturales del espacio común.
- c) Se introdujo el factor de *Control Natural de los Accesos*, esto es, aquel que permite mantener una comunicación expedita y permanente con el entorno y el resto de la comunidad; esto incluía, por ejemplo, la colocación de señales y letreros que permitieran determinar el lugar en que una persona se encuentra, en cualquier momento del trayecto.

Estas orientaciones se tradujeron en la aplicación de medidas concretas, que contaron con la participación de los departamentos competentes de las municipalidades involucradas en los programas de prevención de la delincuencia de la ciudad de Toronto. Los principios de estos programas han ido dando origen a la Estrategia de Prevención de la Delincuencia mediante Diseño del Medio Ambiente (CPTED), que fomenta, especialmente:

- La creación de cierta familiaridad entre los habitantes de un mismo vecindario, lo cual implicó que negocios pequeños, con menor capacidad para contratar sistemas de vigilancia privada, tuvieran un conocimiento de la clientela frecuente y pudieran advertir la presencia de personas extrañas al sector.

.....
⁵³ “Breaking the Cycle of Violence”.

- El establecimiento de espacios seguros mediante la coexistencia de zonas residenciales y de trabajo, que significa tener en esas zonas, un flujo permanente de personas a distintas horas del día, evitando de esta manera que se configuren lugares aislados y solitarios, especialmente durante la noche.
- La instalación de buenos sistemas de iluminación en los espacios públicos, que permitan, entre otras cosas, un contacto visual con las personas desde una distancia prudente.

Es esencial la existencia de una adecuada distribución, especialmente en lugares abiertos como parques y plazas, entre las zonas de vegetación y la iluminación existente, evitando crear zonas transitables con excesiva arborización, que las transformen en lugares oscuros y poco seguros⁵⁴; éstos, además, generan gastos inútiles, pues la iluminación no cumple el objetivo previsto⁵⁵.

Se trató, asimismo, de fomentar la iluminación en zonas residenciales por medio de medidas simples, como la posibilidad de descontar como gasto en la respectiva declaración de renta, aquellos en que se haya incurrido con objeto de iluminar las afueras de las casas.

Se desarrolló un mecanismo que reemplazaba los tradicionales sistemas de iluminación incandescentes de la ciudad, por modernos mecanismos que permitían un mayor ahorro de energía.

- La necesidad de crear ambientes que combinaran la belleza y la seguridad de los espacios. Se consideró que las cercas o

barreras y los arbustos que se colocaban para embellecer la ciudad no podían entorpecer la visibilidad, especialmente cuando estuvieran cerca de caminos de peatones o de zonas destinadas a juegos de niños, permitiendo una adecuada supervisión de los lugares.

- La redacción de guías de seguridad que pudieran ser aplicadas en la construcción y renovación de las edificaciones, generándose una serie de recomendaciones por arquitectos, ingenieros, proyectistas, diseñadores y otros profesionales en el área de planificación, que, a su vez, ha originado una serie de revisiones al Código de la Construcción. Entre ellas:
 - Se establecieron advertencias generales sobre los potenciales riesgos de los jardines anteriores, que se presentan como obstáculos para llevar a cabo un adecuado control preventivo, creando condiciones de poca visibilidad.
 - También se recomendó la existencia de teléfonos públicos en zonas estratégicas y de alarmas de emergencia en determinados lugares, que pudieran servir de ayuda en situaciones de riesgo.
 - Muy relevantes fueron las medidas de seguridad en edificios, especialmente en lo que relativo a los diseños de los accesos, ascensores, protecciones en ventanas, accesos e iluminación de las zonas donde se ubican áreas comunes, como lavanderías en los edificios y estacionamientos. En cuanto a los mecanismos de acceso, existía una normativa en Canadá que obligaba a tener sistemas de intercomunicación cuando el edificio contara con más de diez departamentos, pero nada se

.....

⁵⁴ Estudios realizados en Canadá, con el objeto de analizar las fórmulas más exitosas de diseños urbanos de espacios públicos, permitieron determinar que las zonas más frecuentemente utilizadas para violaciones correspondían a sectores con densas vegetaciones.

⁵⁵ El informe “Green Spaces/Safer Places” sobre cómo lograr parques seguros, reunió a participantes de más de 20 ciudades canadienses, entre los que destacan arquitectos, dibujantes, calculistas, diseñadores y miembros de organizaciones comunitarias mundiales. También, inspiró una edición especial del Landscape Architectural Review, un documento especialmente destinado a arquitectos paisajistas.

establecía respecto de construcciones más pequeñas, que no contaban con sistema alguno de conexión entre cada departamento y la entrada principal, implicando un menor control respecto de quienes ingresaban al recinto. También se consideró esencial la existencia de accesos especialmente diseñados para minusválidos, que debían estar adecuadamente señalizados e iluminados. En cuanto a los ascensores, se fomentó el uso de diseños tales como puertas transparentes, que permitieran tener visibilidad desde el exterior⁵⁶.

- La necesidad de mantener a la ciudadanía informada respecto de los lugares que presentan mayores índices de peligrosidad: los organismos policiales elaboraron mapas mensuales que señalaban las áreas más peligrosas y el tipo de hecho delictivo más frecuentemente cometido.
- La construcción y utilización de vías peatonales, incrementando su seguridad, especialmente para niños, ancianos y jóvenes. Se trabajó en conjunto con la comunidad, policía, comités y servicios de transportes para crear mayor interés y confianza en la utilización de estas vías, y también de las vías para ciclistas.

De la constitución del comité derivaron no sólo las nuevas tendencias sobre diseños urbanos para la prevención

delictiva: mediante la colaboración entre miembros de la Comisión de Tránsito de Toronto, de la Fuerza de Policía Metropolitana de Toronto y del Comité de Acción del Metro contra la Violencia Pública hacia las Mujeres (METRAC), se establecieron también directrices destinadas a los transportes públicos como el metro, para transformarlos en sistemas de transporte más seguros⁵⁷. Esta intervención en el sistema del transporte público ha dado origen al “Safety Audit Kit”, una lista de factores a examinar para evaluar la seguridad de los mecanismos de transporte.

Otras iniciativas comunitarias se han focalizado en enfrentar el temor femenino al delito en espacios públicos, identificando las características medioambientales de los espacios urbanos que hacen que las mujeres se sientan inseguras. El informe “Women in Safe Environments (WISE)”, el “Women Plan Toronto”, y el “METRAC’s Safety Audit Kit”, reconocieron los siguientes factores relacionados con el diseño que transmiten inseguridad a las mujeres:

- Alumbrado deficiente
- Aislamiento
- Falta de señalización pública o no visible.
- No acceso a ayuda
- Letreros escondidos detrás de arbustos y árboles
- Seguridad pública inadecuada.

⁵⁶ Por los frecuentes casos de abusos a mujeres en elevadores, el diseño de puertas transparentes constituyó una eficiente medida de prevención, que permitía a las mujeres observar quiénes se encontraban al interior del elevador, antes de decidir entrar.

⁵⁷ Se permitieron generar mejores y más iluminadas áreas de espera en las plataformas de los trenes del metro e instalar recursos adicionales tales como cámaras de circuito cerrado de televisión y alarmas. También, se ha aplicado una política de parada y detención de buses y colectivos en las plataformas de tránsito después del atardecer, y un entrenamiento adecuado para el tránsito de empleados de acuerdo a conceptos de seguridad personal.

III

POLITICAS ORIENTADAS A L CONTROL DEL DELITO

En el ámbito del control delictivo se efectuaron cambios y modificaciones para adecuarse a esta nueva realidad delictiva. Destacan:

- Modernización y Reestructuración de la policía
- Reestructuración del sistema de políticas penales, especialmente en lo relativo al sistema juvenil y al fomento de los sistemas que evitan la reincidencia delictiva y promueven la rehabilitación de los transgresores de la ley .
- Modificaciones legales

III.1. Modificaciones Legales

En materia legal se buscó introducir reformas tanto en el Código Penal como en la Ley de infractores juveniles, para regular los nuevos principios orientadores acerca de la seguridad y prevención delictiva.

i) Una de las principales modificaciones propuestas se refirió al sistema de justicia delictiva juvenil, que se concretó mediante el proyecto de reforma a la “*Ley de Infractores Juveniles*”.⁵⁸ Estas apuntaron principalmente a:

- Elevar las penas en el caso de infractores juveniles culpables de homicidios en primer o segundo grado⁵⁹, a 10 y 7 años respectivamente;
- Transferir los casos de transgresores de la ley graves y violentos entre 16 y 17 años a las cortes de adultos, a menos que pueda probarse que la seguridad pública y una efectiva rehabilitación pueden alcanzarse en el sistema juvenil;

- Extender los períodos de encarcelamiento previo necesarios para acceder al sistema de libertad condicional, en el caso de jóvenes culpables de homicidios y procesados en cortes de adultos;
- Mejorar los sistemas de intercambio y acceso a información para profesionales vinculados al sistema de justicia delictiva juvenil.

ii) En materia de *armas*⁶⁰, los cambios apuntaron a:

- Aumentar las exigencias establecidas para obtener permisos de porte y uso;
- Promover en quienes portan armas una tenencia y uso responsable;
- Reducir y restringir el acceso y posesión a armas de fuego de alto nivel destructor;
- Reducir las posibilidades de ocurrencia de accidentes por mal uso de armas.

⁵⁸ El proyecto ingresó al congreso el año 1992 (Bill C-12)

⁵⁹ Pendiente definición de first y second degree murder.

⁶⁰ Bill C-17 (proyecto de ley)

iii) Otras materias legales abordadas por la nueva estrategia fueron:

- Mediante la ley (Bill) C-41, se establecieron medidas tales como la incorporación de un código de principios en los que todos los jueces deberían basarse al sentenciar; modificación del sistema de penalidades en caso de quebrantamiento de la libertad condicional,

reestructuración de los informes pre-sentenciales, introducción de cambios en los procesos relativos a drogas, creación de nuevas medidas alternativas para adultos, entre otros;

- Se estudiaron mecanismos para tratar de mejor manera, especialmente en los recintos carcelarios, a aquellos infractores más peligrosos o “de alto riesgo”.

III.2. *Política Policial*

III.2.1. *estructura y organización policial*

Canadá, como estado federal, cuenta con dispositivos policiales en el nivel nacional y provincial. La denominada Gendarmerie Royale du Canadá (GRC)⁶¹ es responsable de aplicar en todo el país las leyes federales no contempladas en el Código Penal, como las relativas a control de estupefacientes, alimentos y drogas, aduanas, impuestos indirectos e inmigración. Además, realiza funciones de vigilancia y protección a numerosas personalidades canadienses, y presta servicios de seguridad en los aeropuertos y otras instalaciones. Desde 1966, esta

policía se encuentra bajo la responsabilidad del Procurador general de la nación o “Solliciteur Général”⁶².

El cuerpo de policía de la GRC vela también, en caso de ser requerida para ello, por la aplicación del Código Penal en el territorio, respondiendo a requerimientos de los delegados de gobiernos provinciales, quienes tienen la responsabilidad de resguardar la seguridad de su población (lo cual incluye la imposición del Código Penal). Pueden realizar esta función mediante sus propias policías o por medio de la contratación de servicios policiales. La GRC es responsable de esta función en ocho de las diez provincias en que se encuentra dividida Canadá⁶³ (salvo Quebec y Ontario⁶⁴), de acuerdo a contratos celebrados

.....
⁶¹ También conocida como Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

⁶² La ley canadiense a definido las funciones de la GRC de la siguiente manera: “Es deber de los miembros de la GRC desempeñar todas las funciones atribuidas a los agentes del orden en lo que concierne al mantenimiento de la paz, la lucha preventiva contra el crimen, las infracciones contra leyes del Canadá y contra las leyes vigentes en cualquier provincia en que puedan estar empleados, y la detención de los criminales y de los infractores, así como de otras personas que puedan ser legalmente detenidas”.

⁶³ El país de Canadá se encuentra dividido en diez provincias y dos territorios. Las tres provincias más importantes son Ontario, Quebec y Columbia Británica. Por otra parte las tres ciudades más importantes son: Toronto (en Ontario), Montreal (en Quebec) y Vancouver (en la Columbia Británica). Además es importante señalar que siendo gobierno federal, cada provincia elige su propio gobierno provincial. Los dos territorios en los que se divide el país, tal como se señalara anteriormente, son el del noroeste y el Yukon.

⁶⁴ La policía de Quebec corresponde a la denominada “la S^oretÈ de Quebec” creada en 1870, mientras que la policía de Ontario fue creada en 1909. Es importante señalar que la policía de esta última provincia asume, además, la labor de seguridad y vigilancia en los municipios de las provincia sobre la base de un acuerdo contractual.

con estas provincias. Muchas de estas ocho provincias habían tenido sus propias policías provinciales: por ejemplo, Columbia Británica tuvo su policía entre los años 1871 y 1950⁶⁵; sin embargo factores económicos, como la depresión de los años 30 y la recesión de los 50 habrían determinado su disolución⁶⁶.

La GRC se encarga también del servicio de policía local en varios municipios en los territorios de estas ocho provincias, mediante acuerdos suscritos con las autoridades locales. Lo anterior responde a la obligación de cada municipio de más de cinco mil habitantes de proveer de servicios policiales a su población, lo que, al igual que en el caso de las provincias, pueden cumplir mediante la instauración de policías propias o contratadas.

III.2.2. estrategias aplicadas

En el país se ha efectuado una reestructuración de las fuerzas policiales para lograr una organización flexible, que permita realizar funciones de manera eficiente e interactuar con los diversos actores de la sociedad en su labor de prevención de la delincuencia .

Hubo especial preocupación por capacitar adecuadamente a su personal para hacer posible el trabajo, en conjunto con las comunidades, en la prevención de la delincuencia ; lo anterior, debido a la importancia de orientar las acciones y métodos policíacos hacia los problemas concretos de la

comunidad, lo que no tiene exclusiva relación con el desarrollo de medidas represivas de detención y arresto de delincuentes. Esta estrategia fomentó acciones de movilización y coordinación entre organismos policiales y comunitarios, utilización de fuerzas civiles en el combate de la delincuencia, fomento de la labor resocializadora y de reinserción de los infractores por el sistema de justicia delictiva tradicional⁶⁷.

III.2.2.2. Estrategias de Patrullaje

Las Municipalidades, Subsecretarios de Justicia y la policía de Canadá advirtieron la necesidad de tener policías (patrulleros a pie) asignados a un barrio específico, para que policías y ciudadanos trabajen en conjunto en la identificación y resolución de problemas en materia delictiva y social de dicha comunidad. Mediante este sistema, el policía asignado a un vecindario logra una visión global de la gente que vive en su barrio, y llega a estar capacitado para conocer e identificar los problemas locales que les conciernen⁶⁸.

En 1990, Canadá introdujo una reforma en la policía, que sustituyó su sistema de patrullaje tradicional por uno asignado por zona e integrado a la comunidad⁶⁹.

El concepto detrás de esta forma de organización policial, “patrullaje asignado por zona e integrado a la comunidad”, es la consideración de la opinión y los deseos de la ciudadanía para determinar las estrategias⁷⁰.

.....

⁶⁵ Si bien el organismo policial se había constituido trece años antes, en 1858, sólo en 1971 se produce la entrada de esta provincia a la confederación Canadiense.

⁶⁶ Existe una situación especial en relación a la provincia de Terranova, que ha creado la Royal Newfoundland Constabulary (RNC), que desde 1950, comparte la prestación de los servicios con la GRC. Así, mientras la GRC entrega el servicios policiales en casi toda la provincia de Terranova, la de RNC lo hace en la región de la capital (St. John's) y en otras dos ciudades que dependen de este organismo.

⁶⁷ En la ciudad de Alberta, se implementó el programa “Young Offender Observation Team Program” (YOOT) mediante el cual se logró involucrar el trabajo policial en la tarea preventiva, de tal manera que eran los propios oficiales, que desarrollaban tareas de vigilancia en barrios determinados, quienes identificaban a aquellos jóvenes que consideraban más vulnerables de verse involucrados y expuestos a situaciones de riesgo. Tras la confección de un listado que determinaba la identidad de estos menores, se solicitaba la cooperación de oficiales voluntarios para adoptar alguno de estos casos, entregando ayuda y asesoría al joven y su familia con quienes lograba establecer vínculos muy cercanos.

⁶⁸ La policía realizó una serie de actividades a partir de esta nueva estrategia de intensificación del patrullaje, entre las que son posibles destacar las llevadas a cabo en relación al robo de automóviles: mediante las denuncias a la policía por este tipo de delitos, se identificaban las zonas con mayor frecuencia de robos de automóviles, como por ejemplo los centros comerciales, donde se establecía una mayor vigilancia con uno o dos vehículos policiales patrullando el sector. (Hot Wheels Program).

⁶⁹ Los principios que sustentan esta estructura de organización policial están contenidos tanto en la legislación Canadiense como en la Británica.

⁷⁰ Este modelo ha sido aplicado recientemente en la ciudad de Edmonton.

El Colegio de Policía Canadiense realizó una serie de seminarios para dar a conocer los beneficios de este nuevo sistema, además de entrenar y capacitar a los policías de las distintas regiones del país.

III.2.2.1. Intolerancia con los “Delincuentes Duros”

Para abordar de manera adecuada el tema de delincuentes graves, violentos y reincidentes, conocidos como “duros”, se elaboró un programa llamado “Serious Offender Program”, en conjunto con el Ministerio de Justicia, mediante el cual se pretendía identificar a los delincuentes más peligrosos. Se trataba de un sistema en el que los delincuentes iban acumulando puntos de acuerdo a la gravedad de los delitos cometidos, hasta juntar una cantidad que determinaba la calidad de “delincuente” duro”. Una vez que el delincuente obtenía dicho puntaje, si era sorprendido cometiendo un nuevo delito se le imponían penas que dificultaban su devolución a las calles, aumentando y agravando las condiciones para ser dejado en libertad, o evitando que los jueces les darán fianza o libertad condicional.

III.2.2.3. Estrategia de Policía Comunitaria

Complementando la estrategia de patrullaje, esta nueva concepción intenta acercar el trabajo policial a la comunidad y orientar las acciones conjuntas a la resolución de conflictos específicos que afectan a la comunidad.

Destacan los siguientes rasgos:

- La policía adopta una estrategia de consulta permanente a la comunidad, como la vía más funcional para acceder a sus reales problemas y preocupaciones. Lo anterior se ha traducido en la creación de instituciones en el nivel de estación o división, tales como comités consultivos, para fomentar y materializar el diálogo entre comunidad y policía, accediendo, asimismo, a la opinión de las personas acerca de los esquemas y planes aplicados por la autoridad policial.
- La actitud de la policía en el seno de la comunidad es de interacción permanente con ésta. Para ello se han abierto minicomisaría en distintas partes de la ciudad y del barrio, fomentando el compromiso y el ánimo por cooperar en las actividades de estos servicios;
- La policía contrae la obligación de rendir cuentas a la comunidad. Lo anterior se une, además, a la característica de responsabilidad por los funcionarios policiales, atendiendo a la fuerte autonomía de que gozan en la organización descentralizada y desconcentrada.
- La policía centra las actividades en la resolución de conflictos y, especialmente, en los problemas subyacentes a la actividad delictiva, dirigiendo los esfuerzos no sólo a la acción represiva, sino también preventiva⁷¹.

⁷¹ La Policía de Edmonton tiene unidades de investigación especiales encargadas de investigar y estudiar el comportamiento de los delitos sexuales, (causas, factores y actores) con el objeto de desarrollar propuestas de política de prevención y control en esta materia, además de preparar material de capacitación para grupos de alto riesgo. Por ejemplo, la unidad de Niños Abusados en conjunto con el departamento audiovisual de la policía realizaron un video para enseñar a las madres solteras a reconocer a un depredador sexual.

III.3. *Reforma al Sistema de Justicia Delictiva*

III.3.1. *reformas legales generales*

Durante 1996, se introdujeron reformas a las normativas legales, especialmente en lo relativo a la sentencia⁷², con varias finalidades: establecer principios según los cuales debe dictarse la sentencia, entregar pautas a los jueces para homogeneizar los criterios que se aplican, y terminar con la encarcelación o imposición de altas penas como único mecanismo para castigar a los delincuentes juveniles.

Algunos aspectos de la reforma a la modalidad de la sentencia fueron:

- Introducir decretos legales para proveer a los jueces de una guía con los fundamentos y propósitos que deben orientar y estar presentes en una sentencia. Se trata de una lista de principios que permiten determinar la naturaleza de la sentencia que para cada caso se requiera.
- Se estableció una nueva disposición legal: la suspensión condicional, por la que delincuentes sentenciados a prisión pueden cumplir su pena en otros términos, en un sistema de control que asegura una estricta vigilancia.
- Adicionalmente a la suspensión condicional, se introdujeron otras medidas alternativas, para evitar el uso de la prisión como única medida efectiva para combatir el crimen. Esta estrategia fue dirigida básicamente a los delincuentes primerizos o de delitos menores, para darles oportunidad de rehabilitarse y evitar el contagio o entrenamiento de la actividad ilegal en las cárceles.

- Se creó un sistema computacional que permitió a todos los jueces ingresar a una base de datos que recopila las sentencias dictadas, para entregar a los magistrados acceso a las orientaciones y fundamentos que otros jueces puedan tener en materias delictivas similares.

III.3.2. *reforma al sistema de justicia penal juvenil*

En este ámbito se plantearon los siguientes objetivos:

- Aplicar una efectiva política de prevención delictiva, evitando mantener un sistema que responda tardíamente a los problemas de los jóvenes.
- Reformar la justicia penal mediante la adopción de sistemas flexibles, que permitan reconocer las particularidades del problema en cada localidad y en cada caso.
- Asegurar, mediante la aplicación del sistema de justicia penal, la existencia y noción de costo del delito para el delincuente, en relación con jóvenes que infringen la ley.
- Reducir los costos sociales del mantenimiento de un sistema de justicia delictiva juvenil tradicional, sin que ello afecte la seguridad de los miembros de la comunidad. Para ello se ha propuesto, entre otros, reservar esta instancia sólo para situaciones en que no es factible la aplicación de otra medida alternativa, en consideración de la gravedad del ilícito cometido.

.....
⁷² Proyecto de ley: Bill C-41.

- Fomentar la intervención de la familia y de la comunidad en el proceso de rehabilitación y en el desarrollo de las etapas preventivas.
- Promover la reintegración social de aquellos jóvenes que han estado en conflicto con la justicia, para lo cual se desarrolló un sistema de seguimiento y custodia del menor, por períodos determinados, que permitiera controlar la efectividad y éxito del proceso readaptador, obligando al joven a cumplir ciertas condiciones durante este lapso, tales como: reintegrarse al colegio, encontrar empleo, asistir a programas especializados en drogadictos o alcohólicos, y alejarse de ciertos grupos de influencias (traficantes, portadores de armas), entre otros.
- Fomentar y regular el papel de la víctima en los procesos delictivos, otorgándole garantías suficientes de protección y, sobre todo, de participación en el proceso judicial, tomando las medidas necesarias para evitar enfrentarlos a situaciones desagradables.

La reforma en esta materia consideró necesario crear un sistema de justicia penal diferenciado entre jóvenes y adultos, evitando el contacto entre adolescentes con altas posibilidades de ser rehabilitados y delincuentes adultos experimentados. Sin perjuicio de esta política general de segregación, se consideró que los delitos más violentos cometidos por jóvenes, tales como homicidios, delitos sexuales agravados, lesiones graves y otra serie de delitos mayores, debían ser sancionados de acuerdo a la justicia de adultos, cuando se tratara de jóvenes entre 14 y 17 años⁷³. Con esto se buscó enviar una señal que permitiera disminuir la comisión de esta clase de delitos. En este proceso de tratamiento igualitario para jóvenes y adultos por comisión de delitos

violentos, la nueva legislación procuró entregar a los jueces juveniles herramientas y potestades suficientes, que les permitiera aplicar las correspondientes medidas directamente, evitando mantener al infractor juvenil durante lapsos prolongados en el sistema, a la espera de la determinación de si sería juzgado de acuerdo a la justicia de adultos o no; la eficacia y finalidad ejemplificadora de la sanción está fuertemente ligada a la prontitud con que ella sea aplicada.

El sistema tradicional de justicia penal juvenil también presentó la deficiencia de no hacer mayor distinción entre las sanciones aplicadas a jóvenes que habían cometido hechos violentos y graves y los que cometían hechos menores, alentando la comisión de los primeros: si, con independencia de la gravedad de los hechos, las consecuencias eran siempre las mismas, muchos jóvenes no se inhibían de cometer hechos más graves. Las reformas del sistema apuntaron a una política sancionadora que reflejara la seriedad de las ofensas.

Por lo anterior, el nuevo programa se preocupó de adicionar al catálogo de penas otras opciones que logran responder proporcionalmente al acto delictivo, dando especial énfasis a las sentencias de tipo comunitario en delitos menos graves: trabajos o programas comunitarios y medidas reparatorias en favor de la víctima, entre otros, reservando la justicia en las cortes y los recursos que ello implica a aquellos casos de mayor gravedad. Para esto se instruyó a los organismos involucrados en la detención y juzgamiento de infractores juveniles, en cuanto a apelar a sus facultades discrecionales en aquellos casos en que la formulación de cargos formales ante una Corte puede resultar contraproducente, considerando la futura rehabilitación del hechor.

⁷³ El sistema de justicia criminal imperante en Canadá sólo hacía aplicable medidas de adultos a aquellos jóvenes infractores entre 16 y 17 años que habían cometido delitos de homicidio, violación y lesiones graves. Las reformas introducidas a partir de marzo de 1999 a la legislación de justicia criminal juvenil extiende esta posibilidad a otros tipos de delitos violentos y, disminuye la edad del joven susceptible de recibir esta sanción a los 14 años.

La reforma también buscó crear un sistema que aplicara a cada caso la medida más adecuada, de acuerdo a las condiciones y características particulares del infractor y, no sólo del hecho ilícito cometido. Lo anterior responde a la necesidad de considerar el delito como una manifestación de diversos factores que incluyen el grado de educación, relaciones familiares y salud mental, entre otros. Así, se permitiría adoptar una solución que fuera más allá de la aplicación de una sanción, haciendo posible la rehabilitación y el alejamiento de conductas negativas.

En la determinación de las reformas y mejoramiento del sistema se otorgó especial importancia a la opinión de los propios jóvenes, ya que eran ellos mismos los más capacitados para identificar los problemas y entregar las soluciones más realistas y adecuadas.

De estas consideraciones surgen los denominados “Comités de Justicia Juvenil” en la ciudad de Alberta⁷⁴. Actualmente existen 39 comités conformados por voluntarios que trabajan gratuitamente, entre los cuales se encuentran profesores, oficiales de policía, padres, jóvenes, profesionales y ciudadanos interesados en el tema. Mediante esta heterogénea integración se intenta incorporar a los diversos agentes de la comunidad interesados en este tema.

Los comités se consideran una extensión del sistema de justicia penal tradicional, al que son remitidos los jóvenes por oficiales de policía o de libertad vigilada. Se constituyen para prevenir la delincuencia juvenil y comprometer a la comunidad en el logro de este objetivo, ofreciendo para ello la posibilidad de aplicar medidas alternativas al sistema tradicional que sean proporcionales a la gravedad de la infracción cometida. En el cumplimiento de esta labor, los comités se orientan por cuatro principios:

- Reconocimiento de las necesidades locales, para lo cual es necesaria una efectiva participación en los comités de los diferentes sectores de la comunidad;
- Creación de comités esencialmente humanitarios;
- Promover los cambios de conducta necesarios en la comunidad, para evitar la ocurrencia de situaciones promotoras de conductas transgresoras;
- Establecer alcances integrales al problema delictivo, que comprometan a la familia y al medio ambiente, y no se centren exclusivamente en el infractor.

Su principal objetivo es aconsejar a los jueces en materia de sentencias, programas y medidas aplicables a jóvenes infractores de ley, por lo cual los comités toman contacto no sólo con el inculpado, sino también con su familia y con la víctima, para recibir sus visiones y comentarios. Entre las medidas que pueden sugerir estos organismos, destacan: cartas de disculpa, trabajo comunitario, asistencia a programas de trabajo o de cooperación en el colegio.

Otra manifestación de esta reforma fue el replanteamiento de los objetivos que se buscan mediante la aplicación de las medidas alternativas en jóvenes infractores. Si bien Canadá contaba con medidas o programas alternativos al sistema de Justicia Penal Juvenil (" Alternate Measures Programs"), Estos no cumplían la función prevista al instaurárseles:

- Las instituciones encargadas de entregar los programas alternativos se habían transformado en órganos que, sin cuestionarse la efectividad del sistema, se preocupaban por

.....

⁷⁴ Este sistema de comités se ha comenzado a implementar en algunas ciudades y estados canadienses, entre ellos: Alberta, British Columbia, Saskatchewan y los territorios del Noroeste.

mantener los contratos que los habilitaban para seguir entregando e impartiendo los programas;

- Atendido el déficit de recursos disponibles para la aplicación de esta clase de programas, los esfuerzos se centraban en mantener los existentes, restringiendo la posibilidad de desarrollar modernos programas alternativos, realmente rehabilitadores e integradores y que, además, respondieran a los reales intereses de los beneficiados por estas medidas;
- Otro problema detectado en el sistema tradicional de medidas alternativas era que estos programas no prevenían entre sus componentes la realización de terapias u orientaciones destinadas en especial a los jóvenes infractores de ley;
- Los propios jóvenes solicitaban que las medidas como “alternativas” crearan actividades trascendentes y significativas para ellos, y no consistieran en la ejecución de una obra material cualquiera

Se pretendió revertir la situación anterior mediante la aplicación de tres principios esenciales en la aplicación de programas alternativos: comprometer a la comunidad en los problemas juveniles, lograr la reintegración social de los infractores juveniles, y reducir la frecuencia de uso del sistema de justicia delictiva tradicional para los delincuentes pertenecientes a este grupo etáreo⁷⁵.

III.3.3. *políticas dirigidas a la rehabilitación de los delincuentes Juveniles*

En relación con los jóvenes ya caídos en la delincuencia, la estrategia consistió, básicamente, en entregarles las herramientas

suficientes para evitar un nuevo contacto con la actividad delictiva. Se considera que aquellos mecanismos basados exclusivamente en la imposición de penas duras y en encarcelamientos prolongados no son las vías más adecuadas para el logro de los objetivos rehabilitadores.

Ejemplos de estos cambios en el enfoque de tratamiento de infractores juveniles lo constituyen las actividades de “adopción” por oficiales de policía de jóvenes primerizos, para asegurarse que asistan al colegio y respeten las condiciones bajo las cuales se les otorgó la libertad provisional, y respecto de jóvenes en potencial riesgo de verse involucrados en estas actividades. La finalidad es lograr que los oficiales se conviertan en guías y tutores, creando vínculos personales con ellos y con sus familiares⁷⁶.

También se implantaron sistemas de ayuda a jóvenes que no pueden pagar sus fianzas, lo que los obliga permanecer bajo la custodia de la corte y, en ocasiones, en prisión, situación que conlleva un costo muy alto, por ser ella un centro de entrenamiento en actividad delictiva. Algunas comunidades han elaborados “programas de fianza”, para ayudar a estos jóvenes a usar el tiempo en que están bajo fianza como un período de rehabilitación. Estos programas incluyen una red de apoyo, que los ayuda a encontrar donde vivir, los deriva a programas de asistencia social, los ayuda a volver al colegio y a encontrar un trabajo.

El sistema de Justicia Penal Juvenil ofrece la posibilidad de medidas alternativas para jóvenes que han cometido un crimen por primera vez, o que han cometido más de un delito menor (falta). Existen programas supervisados por oficiales judiciales y por la comunidad, que ofrecen al joven la posibilidad de asistir a programas educativos, programas de trabajo, a los comités de justicia juvenil, a grupos de trabajo con la familia.

⁷⁵ El programa “Pro Service” llevado a cabo en la ciudad de Quebec, creaba asociaciones entre miembros de la comunidad, representantes del mundo empresarial y agentes de los servicios sociales, de manera de entregarle a los infractores juveniles, responsables de delitos menores, la posibilidad de encontrar una solución alternativa al sistema de justicia criminal, mediante por ejemplo, acuerdos reparatorios con la víctima. Se trataba de generar trabajos conjuntos entre los jóvenes responsables, sus familias, las víctimas y la comunidad.

⁷⁶ Ver nota N°44

Otra iniciativa rehabilitadora apunta a la creación de actividades técnicas y formadoras, que permitan a los jóvenes infractores que han egresado del sistema no tener que volver a recurrir a este medio, logrando procurarse su mantenimiento mediante el desarrollo de actividades lícitas⁷⁷.

Una muy innovadora opción rehabilitadora desarrollada en Canadá fueron los programas para evitar el surgimiento de conductas delictivas en las fases iniciales. Son programas que dirigen su acción hacia jóvenes que han cometido delitos menores, conocidos como ladrones de tiendas, ya que en estos lugares centran la mayor parte de sus acciones, que generalmente involucran montos inferiores a los US\$5.000⁷⁸.

El programa ha emergido como una vía alternativa a los mecanismos de justicia penal tradicional, intentando un acercamiento e intervención oportuna mediante el apoyo y la asistencia de pares y adultos, cuya finalidad es mantener a estos jóvenes alejados de futuros hechos delictivos. Su principal objetivo es la creación y formulación de metas propias futuras, que permitan a los jóvenes reintegrarse a la comunidad.

En 1995 la “Sociedad Juvenil Alternativa” (Youth Alternative Society, YAS) desarrolló un programa destinado a esta clase de jóvenes en conflicto con la justicia (“Shoplifting” o ladrones de tiendas), para entregar ayuda a la rehabilitación a estos jóvenes. Este programa finalizaba con una solicitud a la policía y a los abogados a cargo del caso, de retiro de los cargos legales en contra del joven, los cuales podían reactivarse si el beneficiado no cumplía con las condiciones impuestas.

III.3.4. evolución de las penas

Las últimas décadas en Canadá han estado marcadas por altas tasas de delitos reportados a la policía, que han ido incrementándose hasta alcanzar una tasa de 10.342 delitos por cada 100.000 habitantes en 1991.

Sin embargo, desde 1991 la tasa de delitos comienza a descender, llegando a registrar en 1999 el menor valor desde 1979, que se tradujo en una tasa de -27%

.....

⁷⁷ En la ciudad de Yukon se ha establecido un centro juvenil cuya labor es entregar el apoyo necesario a aquellos jóvenes que intentan reinsertarse a la sociedad tras su egreso del sistema criminal. Con este objetivo les entregan la oportunidad de desarrollar una serie de cursos y actividades tales como: cursos de nutrición y cocina, charlas sobre manejo de emociones, sexualidad responsable, programas de entrenamiento laboral, entre otros.

⁷⁸ Equivalente en dólares, de acuerdo al poder real de compra, a US\$4.336 y a \$2.658.008 pesos chilenos.

Cuadro n° 1 :
evolución de la delincuencia

	Total	c/100.000 habitantes	% en tasa
1962	514.986	2.771	-
1963	572.105	3.022	9,1
1964	626.038	3.245	7,4
1965	628.418	3.199	-1,4
1966	702.809	3.511	9,8
1967	784.568	3.850	9,7
1968	897.530	4.336	12,6
1969	994.790	4.737	9,2
1970	1.110.069	5.212	10,0
1971	1.166.458	5.311	1,9
1972	1.189.805	5.355	0,8
1973	1.298.555	5.773	7,8
1974	1.456.885	6.387	10,6
1975	1.585.805	6.852	7,3
1976	1.637.704	6.984	1,9
1977	1.654.020	6.971	-0,2
1978	1.714.297	7.154	2,6
1979	1.855.271	7.666	7,2
1980	2.045.399	8.343	8,8
1981	2.168.201	8.736	4,7
1982	2.203.668	8.773	0,4
1983	2.148.633	8.470	-3,5
1984	2.147.657	8.387	-1,0
1985	2.174.175	8.413	0,3
1986	2.277.749	8.727	3,7
1987	2.368.956	8.956	2,6
1988	2.390.007	8.919	-0,4
1989	2.425.936	8.891	-0,3
1990	2.627.193	9.484	6,7
1991	2.898.988	10.342	9,0
1992	2.847.981	10.036	-3,0
1993	2.735.626	9.531	-5,0
1994	2.646.209	9.114	-4,4
1995	2.639.654	8.993	-1,3
1996	2.644.893	8.914	-0,9
1997	2.534.766	8.448	-5,2
1998	2.454.881	8.102	-4,1
1999	2.357.771	7.733	-4,6

Fuente: Uniform Crime Reporting Survey, Canadian Centre for Justice Statistics. Statistics Canada, Census and Demographic Statistics, Population Estimates Section.

(1): Excluye ofensas de tráfico.

Gráfico n° 4 :
evolución del total de delitos (1980-1999)



Para analizar el comportamiento de los delitos en relación con el registrado por las penas, se han examinado principalmente los siguientes factores: análisis de la evolución de las penas alternativas (libertad vigilada y pago de multas) sobre el total de penas; análisis de la evolución de la duración de las mismas y del monto en el caso de las multas; finalmente, se incluye un estudio relativo a las fuerzas policiales, específicamente, a la evolución de la relación entre población y oficiales de policía.

III.3.4.1. Análisis de la evolución de las penas alternativas en relación con el total de penas impuestas

Sólo pudieron recopilarse estadísticas del breve período comprendido entre el año fiscal⁷⁹ 1994/95 y 1998/99, lo cual podría representar cierta limitación a las inferencias que se hagan a partir de los datos presentados.

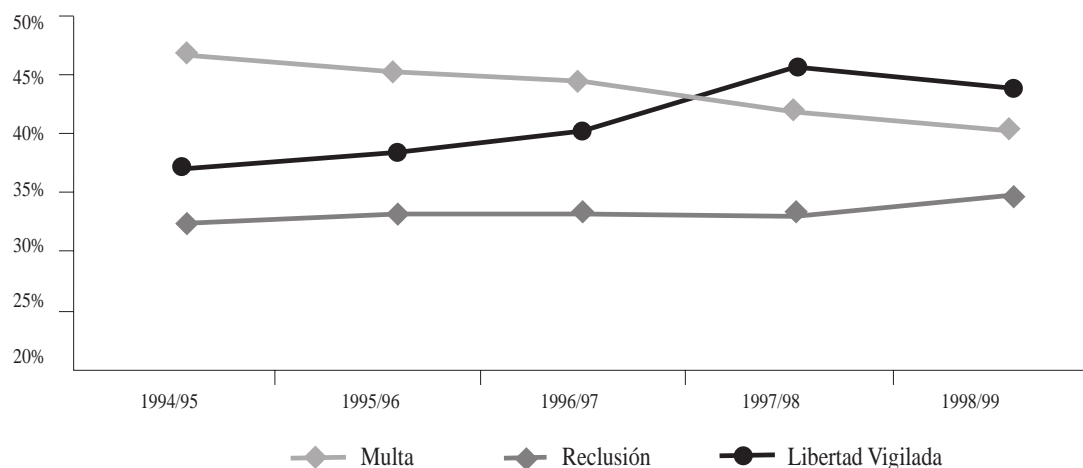
Cuadro n° 2 :
distribución de las condenas según tipo de pena impuesta, 1994-95 a 1998-99

Año Fiscal	Total condenas	Reclusión		Libertad vigilada		Multa	
		Total	%	Total	%	Total	%
1994/95	270.874	88.690	32,7%	98.891	36,5%	127.541	47,1%
1995/96	270.204	88.586	32,8%	103.368	38,3%	121.499	45,0%
1996/97	261.644	86.026	32,9%	106.872	40,8%	115.034	44,0%
1997/98	250.073	82.668	33,1%	106.438	42,6%	103.498	41,4%
1998/99	240.653	84.011	34,9%	100.897	41,9%	95.989	39,9%

Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada
 (1): Los porcentajes suman más de 100% porque las sentencias no son mutuamente excluyentes
 (2): Esta información no tiene representación nacional por cuanto se excluyen New Brunswick, Manitoba y British Columbia para todos los años y North west Territories para 1996/97

⁷⁹ La mayor parte de las series de tiempo de información canadiense se presenta en años fiscales. ...Este corresponde al período durante el cual rige cada ley de presupuesto.

Gráfico n° 5 :
evolución de las penas impuestas



En el Cuadro N°2 se observa que el total de sentencias condenatorias ha disminuido durante la segunda mitad de la década de 1990, lo que es congruente con la menor tasa de denuncias registradas a la policía.

En el mismo cuadro se presenta la distribución de éstas según el tipo de pena impuesta⁸⁰, la cual ha registrado significativos cambios durante el período en análisis: mientras en 1994/95 la sanción más utilizada era la multa (47.1% de las sentencias condenatorias), en 1998/99 lo era la libertad vigilada (41.9% de las sentencias condenatorias).

Como se observa en el Gráfico N°5, la multa disminuyó sistemáticamente su participación en las penas impuestas durante la segunda mitad de la década de los noventa. Las órdenes de libertad vigilada subieron proporcionalmente hasta 1997/98, mostrando un leve retroceso el año inmediatamente posterior. La reclusión como pena impuesta mantuvo su importancia relativa, aunque con una leve tendencia al alza. Esta tendencia se agudizó el último año, determinando un alza del 1,8%, lo que no impidió que la opción carcelaria fuera la menos requerida en todos los años estudiados.

Si bien los factores relativos a períodos de duración y montos son esenciales, en general es posible afirmar que las penas de multas tienen un menor componente punitivo, seguidas de las órdenes de libertad vigilada y, finalmente, de la reclusión, que sigue constituyendo la pena más gravosa. En este contexto, los cambios registrados en la proporción que representa cada pena sobre el total de sentencias condenatorias impuestas, pueden ser considerados como un endurecimiento de la respuesta que da el sistema penal frente a la comisión de un delito, ya que las penas menos gravosas (multas) disminuyeron su participación, para dar espacio a las penas más duras (libertad vigilada y reclusión).

III.3.4.2. Duración y monto de las penas impuestas

Es interesante analizar el endurecimiento versus el ablandamiento del sistema penal, expresado en la duración y monto de las penas impuestas.

Al respecto, el Cuadro N°3 presenta la evolución del promedio de días de las penas de reclusión y libertad vigilada, y

⁸⁰ Es importante señalar que los tres tipos de penas analizadas no son excluyentes entre sí.

los montos promedios (en dólares canadienses) de las multas impuestas. Se observa que, mientras las penas de libertad vigilada y multa mantuvieron su valor promedio, los períodos de reclusión

se alargaron significativamente durante la segunda mitad de la década de los noventa. El aumento del número promedio de días de reclusión impuestos como pena aumentó en un 50% durante el período analizado.

Cuadro n° 3

evolución de la duración y monto promedio de las penas impuestas

Año fiscal	Reclusión (días de duración promedio)	Libertad Vigilada (días de duración promedio)	Multa (monto prom. en \$ canadienses)
1994/95	30	365	300
1995/96	40	365	300
1996/97	40	365	300
1997/98	40	365	300
1998/99	45	365	300

Fuente: Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada
 (1) La información se encuentra referida al total de ofensas, tanto las contenidas en el Código Delictiva como en el Federal Statute.

Para complementar la información expuesta, en los cuadros siguientes se presenta la distribución de las penas de reclusión y de multa de acuerdo a su duración y monto, respectivamente⁸¹.

Cuadro n° 4

distribución de las penas de reclusión según su duración, 1994-95 a 1998-99

Año Fiscal	Total condenas		<1 mes		>1 mes y <6 meses		>6 meses y <1 año	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1994/95	88.690	100,00%	44.340	50,0%	31.921	36,0%	4.999	5,6%
1995/96	88.586	100,00%	43.096	48,6%	32.891	37,1%	5.345	6,0%
1996/97	86.026	100,00%	41.922	48,7%	31.664	36,8%	5.405	6,3%
1997/98	82.668	100,00%	39.959	48,3%	30.135	36,5%	5.369	6,5%
1998/99	84.011	100,00%	39.415	46,9%	29.569	35,2%	5.272	6,3%

Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada

⁸¹ Esta información no se encontraba disponible para las órdenes de libertad vigilada.

Cuadro n° 4

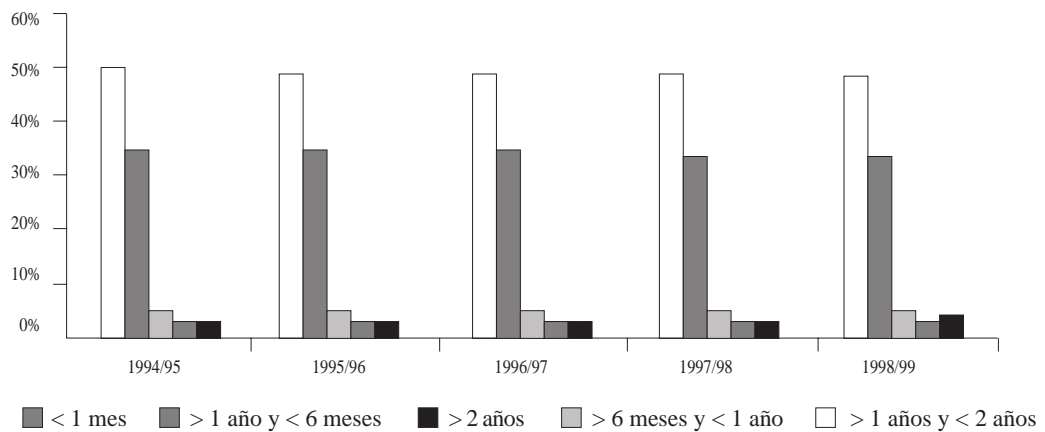
distribución de las penas de reclusión según su duración, 1994-95 a 1998-99

Año Fiscal	>1 año y <2 años		>2 años		desconocido	
	Total	%	Total	%	Total	%
1994/95	2.426	2,7%	2.417	2,7%	2.587	2,9%
1995/96	2.726	3,1%	2.741	3,1%	1.787	2,0%
1996/97	2.733	3,2%	2.746	3,2%	1.556	1,8%
1997/98	2.676	3,2%	2.649	3,2%	1.880	2,3%
1998/99	2.788	3,3%	3.162	3,8%	3.805	4,5%

Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada

Gráfico n° 6

duración de las penas de reclusión



Con respecto a la duración de las penas de reclusión, se observa que los dos rangos de duración inferiores disminuyeron su participación, mientras que los tres más largos la aumentaron. Esto es congruente con la información contenida en el Cuadro N°3.

Por consiguiente, tanto el valor promedio como la distribución por bloques de la duración de las penas de reclusión muestran que éstas han tendido a alargarse durante el período analizado.

Con respecto a las multas, en el Cuadro N°5 se expone la distribución de éstas de acuerdo a sus montos, observándose que el rango menor disminuye su participación; el siguiente la mantiene, mientras que los tres mayores la aumentan. Complementando esta información con la contenida en el Cuadro N°3, es posible concluir que, aunque a fines del periodo se cobraban más multas caras que en 1994/95, los movimientos se compensan de tal forma, que el monto promedio de multa no varía.

Cuadro n° 5

distribución de las penas de reclusión según su monto, 1994-95 a 1998-99

Año Fiscal	Total penas de multa (1)		<\$100		>\$100 y <\$300		>\$300 y <\$500	
	#	%	#	%	#	%	#	%
1994/95	127.541	100,0%	29.204	22,9%	43.224	33,9%	28.705	22,5%
1995/96	121.499	100,0%	27.133	22,3%	41.267	34,0%	27.915	23,0%
1996/97	115.034	100,0%	24.798	21,6%	38.564	33,5%	26.643	23,2%
1997/98	103.498	100,0%	19.935	19,3%	34.292	33,1%	24.870	24,0%
1998/99	95.989	100,0%	18.872	19,7%	32.411	33,8%	22.492	23,4%

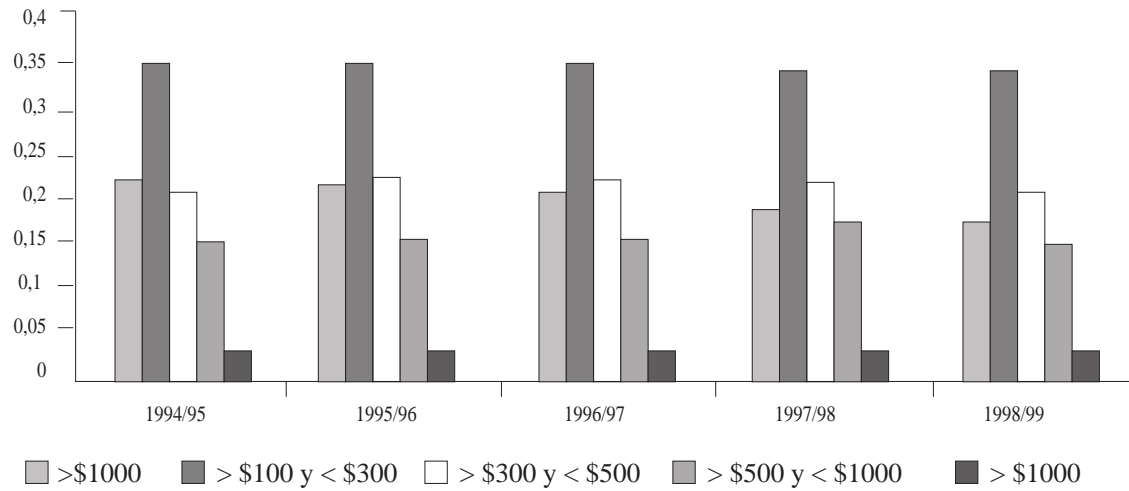
Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada

Año Fiscal	> \$500 y <\$1.000		>\$1.000		monto desconocido	
	#	%	#	%	#	%
1994/95	20.972	16,4%	4.013	3,1%	1.423	1,1%
1995/96	19.857	16,3%	4.047	3,3%	1.280	1,1%
1996/97	19.247	16,7%	4.131	3,6%	1.651	1,4%
1997/98	118.991	18,3%	3.798	3,7%	1.612	1,6%
1998/99	17.243	18,0%	3.762	3,9%	1.209	1,3%

Fuente: Adult Delictiva Court Survey, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada

Gráfico n° 7

montos de las penas de multas 1994/95 - 1998/99



III.3.4.3. Dotación Policial

El número de oficiales de policía en Canadá se ha mantenido relativamente estable en el período 1992/93 y 1999/00, registrando una disminución del 3% para todo el período.

No obstante, al considerar el crecimiento de la población vemos que la tasa de oficiales por cada 100.000 habitantes disminuye en mayor proporción: mientras en 1992/93 había 201 oficiales de policía por cada 100.000 habitantes, el año 1999/00 había sólo 181⁸²⁻⁸³.

Cuadro nº 6 :
evolución de la dotación policial

Año	Oficiales de policía	Oficiales c/ 100.000 habitantes
1992/93	56.992	201
1993/94	56.901	198
1994/95	55.859	192
1995/96	55.008	187
1996/97	54.323	183
1997/98	54.719	182
1998/99	54.763	181
1999/2000	55.300	181

Fuente: Canadian Centre for Justice Statistics, Police Administration Annual Survey.

Sobre el efecto que este cambio pudo haber tenido en los niveles de delincuencia, cabe plantear la hipótesis de que, al haber menos policías, disminuye la probabilidad de aprehensión de los condenados, lo que reduce el costo esperado por cometer delitos para los potenciales transgresores de la ley. Esto hace - todo lo demás constante- aumentar los delitos cometidos.

Sin embargo, lo anterior no se observa en las estadísticas de delitos, que han registrado disminuciones durante el transcurso del período analizado. Esto significaría que el supuesto de “todo lo demás constante” no es válido. Debido a ello, el solo endurecimiento de las penas, por una mayor concentración y duración de las sanciones en torno a la reclusión, puede explicar por qué, aun con menor dotación policial, la actividad delictiva ha disminuido en Canadá.

⁸² Visto de otro modo, mientras en 1992/93 habían 497 personas por cada oficial de policía, en 1999/00 este número había ascendido a 553.

⁸³ Otro aspecto que resulta interesante destacar, además de la tendencia a la baja de la dotación policial relativa a la población en Canadá, se refiere a la comparación de estas cifras con las de otros países, determinando que la tasa de policías cada 100.000 habitantes resulte considerablemente menor en Canadá que en otros países occidentales: la tasa de policías cada 100.000 habitantes fue de 460 en España (1999), 295 en Estados Unidos (1997), 269 en Baviera (1998), 219 en Inglaterra y Gales (1998) y 268 en Chile (1999), de acuerdo a antecedentes extraídos del estudio elaborado por Fundación Paz Ciudadana titulado “Experiencia Comparada en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Inglaterra y Gales”.

Por otra parte, la dotación no es la única variable que incide en la eficiencia policial. Las mejoras tecnológicas - incorporación de nuevas y mejores técnicas, mejores herramientas, mejores sistemas de información- son elementos claves, que no han sido incorporados en el presente documento.

III.3.4.4. Conclusión

La carga punitiva asociada a las penas impuestas parece ser un elemento que influye en la actividad delictiva. Teóricamente se asocian penas más duras (o más largas) a menor actividad delictiva, si todo lo demás se mantiene constante, situación que ha sido confirmada por la experiencia canadiense.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa

las penas se endurecieron: el pago de multas disminuyó su participación relativa, cediendo terreno a la libertad vigilada y a la reclusión y, las penas carcelarias aumentaron su duración promedio en 50%, coincidiendo con una disminución sistemática de la tasa de crímenes reportados a la policía.

No obstante lo anterior, el análisis expuesto puede encontrar limitaciones referidas, por una parte, a la extensión del período en análisis y, por otra, al hecho de que la dureza y duración de las penas constituye sólo uno de los elementos que influyen en el nivel de actividad delictiva que pueda registrarse: los cambios en la legislación, las políticas de prevención, los hábitos relativos al alcohol y droga de la población y la eficiencia policial, entre varios otros, son elementos que también influyen en este fenómeno social.

**E**STRATEGIAS **A**NTIDELICTIVAS EN
ESTADOS **U**NIDOS

Acción Conjunta y Coordinada

Fundación Paz Ciudadana
Abril 2000

I

ANTECEDENTES

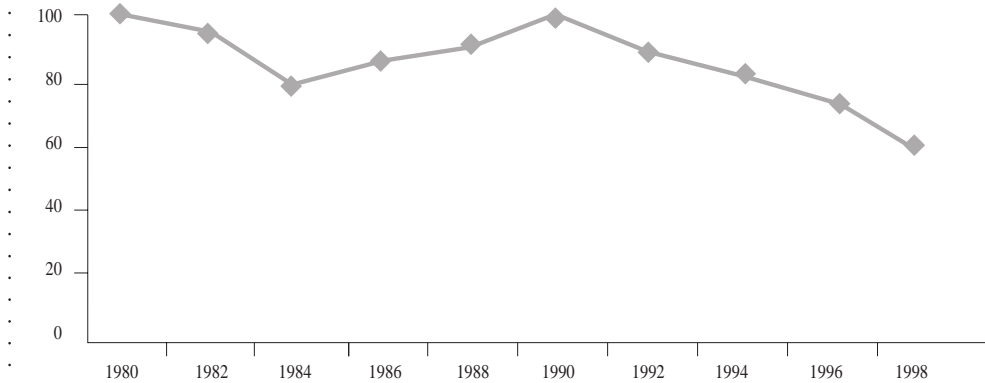
I.1. Estadísticas

En Estados Unidos, la tasa de crímenes denunciados a la policía ha mostrado una tendencia a la baja durante la última década: entre los años 1990 y 1999 los delitos disminuyeron en un 27%¹.

De un total de 11,6 millones de hechos delictivos, considerando exclusivamente aquellos contra la propiedad y violentos, un 87.7% correspondió a la primera categoría.

Gráfico n° 1

evolución de los delitos totales.



Fuente: Crime in the United States 1997. Uniform Crime Reports, Noviembre 1998.

¹ Al analizar la información estadística de delitos cada 100.000 habitantes se puede establecer que en 1999 hubo cerca de 1.500 delitos menos que en 1990.

1.2. *Estrategia Nacional*

1.2.1 Antecedentes

Debido a los fuertes aumentos en las tasas de delincuencia durante la década de los años ochenta, se aplicó en el país una estrategia que centró sus esfuerzos, principalmente, en fomentar la participación comunitaria en el desarrollo y puesta en marcha de programas preventivos que respondieran a las necesidades locales.

En este marco, diferentes autoridades vinculadas a áreas gubernamentales (Oficina de Asistencia Judicial, de Programas Judiciales y Ministerio de Justicia), del comercio, de la policía y líderes del sector laboral determinaron, a fines de los años setenta (1978), la creación de la “Campana Nacional de los Ciudadanos para la Prevención de la Delincuencia”, cuyo símbolo fue el perro de la delincuencia llamado “Mc Gruff”.

Cabe agregar la creación, en 1977, de un grupo de trabajo especializado en el tema preventivo, conformado por representantes del Ministerio de Justicia, de la Oficina Federal de Inteligencia (FBI) y de instituciones policiales, que se traduciría años más tarde en la creación del órgano conocido como “**Coalición para la Prevención de la delincuencia**”², que hoy cuenta con 136 representantes de entidades distintas y cuya misión principal es el fomento de la educación cívica de las personas y de la participación ciudadana activa y coordinada en la lucha contra la delincuencia. En un principio esto se tradujo en la puesta en

marcha y promoción de la campaña iniciada años antes y, también, en la entrega de reconocimientos a aquellos líderes locales que hubiesen destacado por sus aportes en estas materias. Luego, la coalición continuó desarrollando importantes funciones relacionadas con la entrega de ayuda y asistencia a las comunidades locales, en aspectos claves de la campaña Mc Gruff y en relación con la entrega de materiales para el desarrollo de programas locales.

Para 1982 la campaña de Mc Gruff era conocida por más de la mitad de la población norteamericana, lo que hizo necesaria la creación de un órgano mayor, que pudiera hacerse cargo de la coordinación y financiamiento de la iniciativa, dándose origen al “**Consejo Nacional para la Prevención de la delincuencia**”³, entidad privada sin fines de lucro⁴. A lo largo de los años, este organismo ha ido asumiendo diferentes funciones asociadas al tema preventivo, entre ellas, entrega de asistencia técnica y entrenamiento de las comunidades locales, desarrollo de programas juveniles innovadores, aplicación de planes pilotos en materias de prevención de drogas⁵, etc. En relación con los programas juveniles, las iniciativas desarrolladas por el organismo, tales como “Jóvenes como Recursos” y “Jóvenes, Crimen y Comunidad”⁶, que serán analizadas más adelante, permitieron enfrentar, por una parte, los problemas de la violencia ejercida por y contra los adolescentes y, por la otra, las causas desencadenantes de los hechos delictivos, permitiendo, en el mediano plazo, transformar los colegios y vecindarios en lugares más seguros.

.....

² “Crime Prevention Coalition”, institución creada en 1980.

³ National Crime Prevention Council” (NCPC)

⁴ Este organismo se financia hoy con aportes federales (Ministerio de Justicia, de Vivienda y de Desarrollo Urbano), corporaciones y fundaciones privadas, así como, contribuciones de particulares. En 1982, la iniciativa había logrado costear alrededor de 5.000 programas locales

⁵ “10 City Community Responses To Drug Abuse”

⁶ Youth as Resources (YAR) y Teens, Crime and the Community (TCC), programas que han permitido contar con el trabajo de mas de medio millón de jóvenes.

Se ha señalado que esta institución ha permitido incluir dentro de la concepción de prevención delictiva temáticas hasta entonces ajenas, tales como salud pública, bienestar social y calidad de vida.

En general, se ha logrado estructurar las actuaciones del Consejo de la siguiente manera:

- Acciones orientadas a la reducción de los factores de riesgo que exponen a las personas a ser víctimas de delitos; y,
- Acciones que fomentan la participación ciudadana en iniciativas que apuntan a las causas desencadenantes de estos problemas.

Tales actuaciones se han materializado en iniciativas de distinta naturaleza, entre otras:

- Campaña “Dale un mordisco a la delincuencia”.
- Elaboración de materiales educativos sobre prevención, entre los cuales cabe mencionar un sitio web especializado y la serie “Tópicos en Prevención de Crimen”
- Monitoreo de las primeras siete estrategias amplias en prevención antidelictiva, entre las cuales se cuenta “T-CAP” (Texas City Action Plan to Prevent Crime) en 1992, seguida de otras 16 nuevas experiencias en distintas comunidades
- Desarrollo de programas de demostración de iniciativas exitosas y sus correspondientes publicaciones.
- Desarrollo de cursos de perfeccionamiento y entrenamiento destinados a comunidades organizadas y grupos juveniles, entre otros.
- Dirección de la “Coalición para prevención de la delincuencia”, que reúne a gran cantidad de representantes de distintas entidades ligadas a este tema, ejerciendo la secretaría del organismo.

1.2.2. Finalidad de las iniciativas desarrolladas por la Estrategia Nacional

Las iniciativas señaladas, así como otras llevadas a cabo en el país, se orientaron a diversas áreas de preocupación social, entre ellas:

- a) Familiar: se buscó entregar adecuada asesoría y orientación por instituciones especializadas, a padres, jóvenes y familias en todo lo relativo a la manera de resolver conflictos y reducir las conductas violentas.

También se buscó mejorar las habilidades de los padres en el desempeño de sus papeles en la familia, mediante trabajo en grupo y entrevistas con los propios hijos.

- b) Salud: se desarrollaron programas para la entrega de servicios en el área de la salud, dentro de los cuales destacan los cuidados prenatales en mujeres adolescentes embarazadas, clases de educación en el tema de la salud para padres primerizos, etc..
- c) Educación: los programas escolares buscaron revertir las situaciones de deserción escolar, inasistencia, violencia en establecimientos educacionales, fomentando de diversas maneras la permanencia de los jóvenes en la escuela. Destacan en esta materia las iniciativas que combinaban el fomento de la educación en los niños y la ayuda orientada a facilitar la misión educativa de los padres.
- d) Jóvenes: especial prioridad se asignó a los programas para niños y adolescentes. A modo de ejemplo, programas de mentores que emparejaban a adultos con menores, labor que se realizaba determinando cuidadosamente los intereses comunes y capacitando adecuadamente a los mayores, de modo de servir como guías y apoyos; también existieron programas de supervisión y tratamiento orientados a enfrentar los problemas de violencia entre los menores; programas enfocados a brindar opciones positivas de uso del tiempo libre, reduciendo las posibilidades de que los menores se vieran

envueltos en consumo de drogas o actividades delictivas; iniciativas que proporcionaban a los jóvenes mayores capacitación y experiencias laborales efectivas; modificaciones legales que buscaban modernizar el sistema penal juvenil, transformándolo en un sistema ágil, oportuno, que responsabiliza al joven infractor por sus actos y, principalmente, que incorpora sanciones nuevas, graduadas y enfocadas a reducir la probabilidad de que un menor volviera a cometer una infracción⁷.

- e) Laboral: programas de desarrollo económico y entrenamiento laboral que incluyen la entrega de conocimientos técnicos y desarrollo de habilidades, así como la puesta en marcha de proyectos para reactivar el comercio en determinadas zonas y barrios.
- f) Policía: se desarrollaron programas de policía comunitaria, que fomentaban una mayor vinculación entre estos organismos y los establecimientos escolares, programas de mediación y arbitraje, de control y manejo de pandillas, uso de armas, etc..

1.2.3. Principales Características de los Programas de Prevención y Control

En cuanto a las características presentadas por los programas desarrollados en cada una de las áreas descritas, destaca:

- a) Fomento de la acción conjunta
 - b) Desarrollo de una acción focalizada
- a) **Fomento de la acción conjunta** de los organismos vinculados al tema de prevención antidelictiva, como una nueva manera de abordar los problemas. Esta situación se refleja, en gran medida, en el proverbio utilizado por los estadounidenses para graficar tal situación: “Toma toda una comunidad educar a un niño”. Quedó de manifiesto el importante papel y la enorme influencia que ejercen la comunidad y el entorno social en la manera como un niño crecerá y enfrentará la vida futura. Esta acción conjunta pretende, asimismo, evitar la duplicidad de esfuerzos en la entrega de determinados servicios.
- a.1.) *Como ejemplo del espíritu de asociatividad imperante en el país en lo referente al tema de prevención y control de la delincuencia, cabe mencionar:*
- a.1.1.) La creación del Consejo Nacional de Prevención de la delincuencia;
 - a.1.2.) El desarrollo del programa municipal de trabajo grupal para la prevención de la delincuencia⁸, impulsado por el Consejo Nacional y por el Centro Internacional de Prevención Delictiva⁹, ha tenido como principal misión la de lograr la divulgación y aprovechamiento de las experiencias exitosas que se han desarrollado en el país, abriendo un debate entre especialistas acerca de qué ha funcionado bien y qué

⁷ En Tarrant County, Texas, los delincuentes jóvenes de alto riesgo, que en otras circunstancias serían encarcelados por períodos prolongados, eran entregados en libertad condicional supervisada de alta intensidad, lo que involucra una supervisión semanal de entre 15 y 30 horas. En Seattle, Washington, se desarrolló un programa, destinado a niños que cursaban la educación básica y que trata del manejo del enojo y de las disputas sin violencia. En Elmira, New York, las mujeres adolescentes embarazadas en riesgo de tener bebés prematuros o de bajo peso eran visitadas por enfermeras durante el último período de embarazo y hasta dos años después del nacimiento, para orientar en la crianza y el cuidado del menor.

⁸ Municipal Crime Reduction Working Group (MCRWG)

⁹ International Center for Crime Prevention (ICPC), cuya sede se encuentra en la ciudad de Montreal y que ha servido como poderoso puente entre las iniciativas emprendidas en diversas partes del mundo, especialmente en Europa y Norteamérica.

posibilidades existan de generar una política pública social para abordar desde esas perspectivas los problemas delictivos en el ámbito municipal, estatal y nacional. Este programa se basó en la selección de seis ciudades que habían logrado éxito en la reducción de las tasas de delincuencia mediante, entre otros, el trabajo conjunto y asociado de instituciones relacionadas;

a.1.3.) También destaca en esta modalidad de trabajo el programa denominado “16-Site Comprehensive Communities Program” (CCP), auspiciado por el Ministerio de Justicia y por la oficina de Asistencia Judicial, iniciado en 1994. Este pretendía que aquellas comunidades que enfrentaban mayores problemas de delincuencia examinaran las políticas y programas utilizados por las instituciones encargadas de la seguridad pública. Este programa resaltó la importancia del trabajo asociado entre vecinos, policías y otras agencias públicas y privadas y, asimismo, generó un sistema flexible de fondos que permitió a cada comunidad enfrentar los problemas delictivos de acuerdo a sus propias particularidades;

a.1.4.) La Asociación Nacional de Vigilancia Ciudadana¹⁰ es una organización sin fines de lucro, dedicada al desarrollo y promoción de programas de prevención de drogas, mediante un trabajo conjunto de representantes de vecindarios, de agrupaciones de vigilancia, agencias policiales, asociaciones regionales y estatales de prevención de la delincuencia, así como empresarios y grupos civiles. Desde 1981, la asociación ha fomentado la creación de una red de información¹¹ y asistencia que ha permitido colaborar con distintos grupos vinculados a este tema en los Estados Unidos. Una de las

más conocidas campañas desarrolladas por esta asociación ha sido “National Night Out” (NNO), que se celebra en primer jueves de agosto y ha resultado extraordinariamente exitosa en el fomento de la participación en programas de prevención del uso de drogas y en la generación de relaciones más estrechas entre los agentes involucrados¹².

a.2.) *En esta acción conjunta, el papel de los diferentes actores de la comunidad revistió especial importancia. En tal sentido destaca:*

a.2.1.) La función de los colegios propendía al trabajo conjunto con la comunidad, la policía, los padres y los estudiantes, para crear un entorno seguro de estudio; generaba instancias necesarias de colaboración entre profesores y apoderados; promovía la utilización de la infraestructura escolar como centros para el desarrollo de actividades enfocadas a la familia y a la educación de los padres¹³; creaba actividades después de la jornada escolar, especialmente destinadas a jóvenes que se encontraban solos en sus casas después del colegio; entregaba a los alumnos información acerca de los efectos del uso y consumo abusivo de alcohol y drogas, y las complicaciones de vivenciar embarazos adolescentes, etc; enseñaba técnicas para prevenir y controlar situaciones de violencia en el colegio y en el hogar.

a.2.2.) Los privados colaboran mediante el auspicio y financiamiento de programas de prevención; otorgaban oportunidades laborales compatibles con la situación familiar de los trabajadores, lo que les permitía participar en las diversas actividades comunitarias; apoyaban y alentaban

.....

¹⁰ National Association of Town Watch” (NATW)

¹¹ NATW’S Network of Information

¹² La campaña cuenta hoy con la participación de más de 30 millones de personas, de más de 9.000 comunidades distintas.

¹³ Una asociación entre colegios, padres y dirigentes comunitarios permitió llevar a cabo un novedoso proyecto en la ciudad de Trenton, Nueva Jersey. Este consistía en la utilización de los colegios como centros de acogida, después de la jornada escolar, permitiendo que niños y jóvenes que se encontraban solos en sus casas al llegar del colegio, tuvieran opciones atractivas para desarrollar actividades diferentes, que variaban desde deportes hasta charlas de orientación.

la creación de programas que ayudaran a los jóvenes en la transición entre el colegio y el mundo laboral; colaboraban y participaban directamente en las diferentes instancias comunitarias; creaban vínculos de cooperación con las autoridades policiales de la zona, como, por ejemplo, mediante información de los actos delictivos que con mayor frecuencia debían enfrentar; información acerca de aquellos padres trabajadores que no pagaban la mantención de sus hijos, para que estas autoridades pudieran retenerles sus sueldos; entregaban información a los empleados acerca de los diferentes servicios sociales a los que podían acceder para obtener ayuda en aspectos de cuidado de niños, asesorías, salud, etc; desarrollaban sistemas para que la propia empresa pudiera entregar tales servicios.

a.2.3.) Las autoridades locales se encargaban de prestar ayuda a personas que se encontraban más expuestas a situaciones de riesgo, mediante información acerca de los servicios a que podían acceder o por medio de un sistema de remisión directa a tales servicios, sin necesidad de requerimiento previo del afectado; mantenían al día las estadísticas que mostraban las tendencias delictivas de cada período; tomaban parte en los comités y consejos en las comunidades, para lograr un mayor acercamiento a la población y sus necesidades.

a.2.4.) La comunidad fomentaba la participación de todos los sectores (privados, iglesias, etc.), así como el reclutamiento de voluntarios y la participación efectiva de organizaciones privadas destinadas a apoyar este tipo de iniciativas preventivas; generaba un canal permanente de comunicación con organismos públicos y autoridades policiales locales, para mantenerlos al tanto de las necesidades particulares de la comunidad; compartía experiencias e informaciones con otras comunidades para destinar recursos a proyectos probadamente exitosos; desarrollaba programas de ayuda y orientación a las familias y jóvenes.

b) Otra característica de los programas llevados a cabo en prevención y control de la delincuencia fue el desarrollo de una **acción focalizada en las causas desencadenantes del**

problema. En esta materia, se hizo especial Énfasis en los factores de riesgo que amenazaban a la comunidad y, de manera especial, a los más jóvenes. Entre ellos:

b.1.) Los factores de riesgo escolar, tales como repitencia, necesidad de educación especializada, bajo rendimiento académico, inasistencia, suspensión, deserción y, en general, presencia de problemas conductuales en el colegio, poca disposición a participar y comprometerse en actividades escolares.

b.2.) Factores de riesgo familiar: Fueron definidos a partir de la presencia de historias familiares de violencia y conflictos, antecedentes delictivos de alguno de sus miembros o cuando uno de ellos se encontraba vinculado a pandillas o al uso de alcohol y drogas.

b.3.) Factores de riesgo personal: La existencia de contactos anteriores con el sistema de justicia delictiva juvenil, asociación con pandillas o pares que presentaran antecedentes policiales, uso de drogas o venta de las mismas, embarazo precoz, historias de abuso y abandono familiar.

b.4.) Factores de riesgo social: Entre otros, el eventual grado de influencia de los medios de comunicación social sobre las personas, en especial las poblaciones más vulnerables, como los niños y jóvenes (programas que exacerbaban conductas desviadas y de violencia); facilidad de acceso a drogas y armas; existencia de comunidades aisladas y poco organizadas, con barrios y zonas de altos índices de pobreza y desempleo.

b.5.) Factores de riesgo en relación con el desarrollo urbano y, en especial, con los espacios públicos: habiéndose reconocido la influencia de las condiciones físicas del entorno sobre el nivel de actividad delictiva que experimenta un determinado territorio en la estrategia del país, se realizan esfuerzos por diseñar ambientes seguros, identificando elementos que facilitan el cumplimiento de dicho objetivo: adecuada iluminación, limpieza del entorno (erradicación de basurales ilegales, de graffiti en paredes, etc.), parques en buenas condiciones de mantención, entre otros.

II

PREVENCION

II.1. Programas Para los más Jóvenes

El mayor interés por el tema juvenil en la comunidad tuvo directa relación con las alzas de las estadísticas de delitos cometidos por este grupo etéreo.

No obstante la tendencia general a la disminución de las tasas de delincuencia en el país, los delitos juveniles no experimentaban las mismas tendencias. Así, en 1992 un millón de jóvenes fue acusado por la comisión de un millón y medio de actos delictivos, lo que representó un incremento del 26% en relación con el año 1987. Además, los mayores aumentos, al analizar según el tipo de delito cometido, se registraron en relación con los actos violentos y con los que involucraban el porte de armas, con alzas de 56% y 86% respectivamente.

Sin embargo, este aumento en las tasas de delitos violentos¹⁴ cometidos por jóvenes no implicó que fueran éstos los de mayor participación juvenil: las infracciones que mostraban las más altas tasas de participación juvenil en el total de aprehensiones por un mismo delito eran los delitos contra la propiedad¹⁵ (un 33% sobre el total de aprehensiones realizadas en 1992), actos de vandalismo (45%) y actos incendiarios (49%).

También los jóvenes resultaban ser más propensos a convertirse en víctimas de delitos que las personas pertenecientes a otros grupos de edades. En 1994 se registraron 111 denuncias de victimización por delitos violentos por cada 1.000 adolescentes, esto es, casi el doble de la tasa para el mismo delito en relación con víctimas entre 25 y 49 años y, alrededor de once veces más, que para víctimas mayores de 50 años.

En relación al tema de programas de prevención juvenil, en 1992, mediante el impulso dado por el organismo conocido como Asociación Nacional de Distritos¹⁶, se logró un enorme avance en materia de financiamiento de éstos programas. Así, hasta ese año, los enormes costos que suponía la mantención del sistema de justicia juvenil tradicional debían asumirse por el respectivo gobierno local, situación que se había visto especialmente agravada por los aumentos en las tasas de delincuencia juvenil. Lo anterior impedía a las autoridades asumir una respuesta preventiva y aplicar programas y estrategias en el ámbito netamente local.

El informe elaborado por esta Comisión dio lugar a que el Congreso agregara un nuevo título (V) a la sección de programas

¹⁴ En 1992, el porcentaje de aprehensiones juveniles sobre el total de aprehensiones, por delitos violentos, era de un 18%.

¹⁵ Solamente el robo de vehículo registraba una tasa de participación del 44%

¹⁶ NACO: National Association of Counties.

de subsidios estatales contenida en la ya señalada ley de 1974 sobre Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, considerando especialmente los siguientes aspectos: (a) es más efectivo, desde el punto de vista de recursos humanos y financieros, prevenir una situación que controlarla cuando ya se ha producido; (b) casi la mitad de los Estados no pueden destinar fondos a estas iniciativas, por tener otras prioridades; (c) los estímulos federales eran necesarios para mover a las autoridades comunitarias locales a emprender acciones contra el problema delictivo y desarrollar proyectos preventivos de largo plazo.

2.1.1 Programas dirigidos a fomentar y solucionar problemas vinculados a la educación: inasistencia, deserción, suspensión, reintegración escolar de infractores juveniles

II.1.1.1. Antecedentes

Los estudios en el nivel nacional evidenciaban deficiencias en el sistema educacional, principalmente ligadas a la falta de interés de los jóvenes por terminar sus estudios¹⁷:

- i. Estudios en la ciudad de Nueva York revelaron que el grado de ausentismo escolar en un día tradicional alcanzaba a 150.000 jóvenes de un total de 1 millón de estudiantes, esto es, 1 de cada 6 jóvenes se hallaba en esta situación.
- ii. El Centro Nacional de estadísticas Educativas reportó, en 1992, un total de 381.000 casos de deserción escolar entre jóvenes de 15 a 24 años, lo que equivalía a 4,5% del total de jóvenes escolares entre esas edades; además se determinó que, en 1993, aproximadamente 3,4 millones de jóvenes entre

16 y 24 años no habían terminado sus estudios, esto es, 1 de cada 9 personas pertenecientes a este grupo etáreo.

iii. De acuerdo a estadísticas publicadas por la institución señalada, diferentes motivos llevaban a los jóvenes a abandonar sus estudios:

- Cuatro de cada 10 desertores (40%) aducía problemas de rendimiento o falta de interés por estudiar para abandonar el colegio;
- El 21% de quienes abandonaban sus estudios señaló razones vinculadas con el colegio para desertar (suspensión, expulsión, repitencia, etc.);
- El 21% de las jóvenes y el 8% de los jóvenes desertaban por haberse convertido en padres;
- Se determinó una estrecha relación entre los grados de repitencia y las mayores probabilidades de desertar: el porcentaje de deserción entre jóvenes de 16 a 24 años que habían repetido más de un año correspondía a 41%, en comparación con el 17% de deserción que registraban los que repetían solo un año y el 9% de los que no repetían.

II.1.1.2. Acciones Emprendidas

Estas consideraciones determinaron la necesidad de abordar los problemas y aplicar programas que apuntaran a crear entre los más jóvenes un mayor interés por permanecer en los establecimientos educacionales y finalizar sus estudios.

Lo anterior reviste especial importancia, pues se estableció, de acuerdo a diversos estudios, que la inasistencia

.....

¹⁷ "Keeping Young People in School: Community Program that Work". Juvenile Justice Bulletin.U.S. Department of Justice. Junio 1997.

escolar constituía el inicio de problemas posteriores, tales como falta de capacitación, desarrollo de conductas violentas, dificultad en el acceso al mercado laboral¹⁸, vinculación con situaciones delictivas o con drogas, problemas de alcoholismo, etc¹⁹..

Investigaciones policíacas han determinado que los aumentos en las tasas de reporte de delitos cometidos durante un día de semana iban a la par, entre otros factores, de las alzas registradas en las tasas de inasistencia escolar. Esto pudo comprobarse cuando la policía de California, tras un intenso operativo destinado a detener a todos los jóvenes desertores escolares, comprobó una disminución del 60% en las tasas de arresto por robos menores a centros comerciales; en Minnesota, la policía registró una disminución del 50% en los robos de carteras y bolsos, tras un operativo similar.

a) **Programa “Jóvenes fuera del Sistema Educativo”²⁰**.

El gobierno norteamericano desarrolló un programa dirigido a jóvenes que habían desertado del sistema tradicional de educación, el cual apuntaba, principalmente, a asistir a jóvenes que por razones diversas no asisten a clases, entre otras: intimidaciones sufridas en el colegio, suspensiones, expulsiones, deserciones, o por encontrarse en proceso de reincorporación al sistema educacional, después de haber sido sancionados con un período de detención.

Esta iniciativa contemplaba la realización de encuentros regionales para compartir informaciones y experiencias en materia de deserción y, entregar entrenamiento y capacitación

a las regiones que desearan aplicar programas para solucionar estos problemas.

a.1.) Los objetivos del programa eran:

- Reducir el número de jóvenes en peligro de desertar o que ya lo han hecho;
- Reducir el número de jóvenes en riesgo de involucrarse en actividades delictivas debido a que han desertado de los sistemas educacionales, han sido expulsados o suspendidos, la falta de un ambiente escolar seguro, falta de una adecuada integración social luego de haber permanecido recluido por infracciones a la ley penal;
- Crear conciencia de este creciente problema y sus potenciales riesgos asociados, junto a la necesidad de desarrollar una red de programas para entregar efectivos factores de protección y prevención.

a.2.) El programa determinó los factores de riesgo que enfrentaban los adolescentes y que podrían llevar a situaciones de deserción escolar. Esta determinación facilitaba la labor de diseño y aplicación de los programas locales, ya que permitía una acción mucho más dirigida. Entre estos factores cabe mencionar:

- Factores relacionados con el colegio: referidos principalmente a la falta de motivación de los estudiantes, generado por bajos rendimientos escolares, situaciones de repitencia, deficiencias

.....

¹⁸ En 1993, aproximadamente un 63% de los desertores se encontraba desempleado, de acuerdo a los indicadores juveniles del año 1993 del Centro Nacional de estadísticas en Educación.

¹⁹ De acuerdo a la Oficina de Educación del Estado de Los Angeles, el ausentismo escolar es una de las características más comúnmente presentadas por quienes desarrollan conductas delictivas.

²⁰ Youth Out of the Education Mainstream (YOEM) ha sido impulsado por la Oficina de Justicia Juvenil y de Prevención de la Delincuencia, del Departamento de Educación de los Estados Unidos y, por el organismo encargado de los programas de prevención del uso de drogas (Safe and Drug-Free Schools Program).

en los mecanismos de enseñanza utilizados en los colegios, falta de capacitación y de motivación por los profesores, etc.

- Factores relacionados con el hogar y la comunidad: factores que incluyen la influencia del círculo de amistades que presentan modelos de conducta negativos; presiones que el joven puede enfrentar por problemas familiares relacionados con la salud o con el sistema financiero; problemas por situaciones de embarazo en adolescentes y ambientes de violencia en las cercanías de la casa o de los colegios.

a.3.) Esta iniciativa contemplaba el desarrollo de dos tipos de programas: preventivos y de intervención.

- Los programas preventivos desarrollaban actividades destinadas, principalmente, a crear ambientes seguros de estudio, donde al joven pudiera desarrollarse adecuadamente en lo académico y social. Entre las actividades desarrolladas en estos programas destacan: orientación por guías o mentores, ayuda en la transición por jóvenes egresados que debían incorporarse por primera vez al mundo laboral, actividades para después del colegio, etc.
- Los programas de intervención se orientan al tratamiento de situaciones de violencia escolar, inasistencia, suspensiones y expulsiones, involucramiento con la justicia delictiva juvenil. Incluyen actividades de reintegración, de colegios alternativos, asesorías a padres y estudiantes, creación de una nueva modalidad de libertad condicional, con oficiales delegados en los colegios, etc.

a.4.) Los programas de prevención y control comprendidos por la iniciativa gubernamental “YOEM” se aplicaron en diversas áreas, tales como inseguridad escolar, inasistencia, suspensiones y expulsiones, reintegración de menores desde el sistema de justicia juvenil, deserción escolar:

- i. *Inseguridad Escolar:* La proliferación de situaciones y ambientes de violencia e inseguridad en los colegios y sus cercanías generaba mayores Índices de deserción e inasistencia entre los menores. Eso obligaba a los adolescentes a desarrollar mecanismos de defensa que involucraban, en algunas oportunidades, el porte de armas y la incorporación a pandillas²¹⁻²².

Para contrarrestar estas situaciones se desarrollaron actividades tales como:

- Planes de acción y establecimiento de grupos encargados de la seguridad en los colegios;
- Entrega de conocimientos en cuanto a los mecanismos de seguridad que los propios estudiantes podían adoptar, así como que los profesores podían aplicar;
- Creación de asociaciones con otros grupos e instituciones comunitarios, para abordar los problemas de seguridad en forma conjunta.
- Fomentar la comunicación entre estudiantes, profesores y oficiales de la policía;

²¹ En 1995, un estudio entre 2023 estudiantes entre 12 y 18 años determinó que 1 de cada 8 jóvenes portaba armas para su defensa en los colegios, y 1 de cada 9 decidía abandonar los estudios (Teens, Crime and the Community, Between Hope and Fear, 1995).

²² En 1991, aproximadamente 56% del total de victimizaciones a jóvenes se registraron en los colegios y, en el caso del total de hurtos a jóvenes, el porcentaje se elevaba a 72%. Juvenile Offenders and Victims: A National Report.

- Organizar grupos de seguridad compuestos por padres y alumnos;
- Crear normativas que permitan aplicar sanciones a quienes portan armas o drogas en los colegios o sus alrededores; en relación con las armas se aplicaron iniciativas para la prevención de su uso, que consistían en charlas y videos explicativos acerca de sus riesgos;
- Desarrollar programas de mediación y de resolución pacífica de conflictos, de control de emociones, mecanismos de resistencia a la presión de pares, etc.

ii. *Inasistencia Escolar:* Las estadísticas establecieron que las tasas de inasistencia escolar diaria eran elevadas, y en algunos Estados alcanzaban hasta el 30% del total de estudiantes; además, se estableció una clara conexión entre las tasas de inasistencia y los altos Índices de delincuencia juvenil registrados en esos sectores.

Para fomentar la asistencia a clases, algunos Estados, en el marco del programa gubernamental, han desarrollado iniciativas tales como sanciones pecuniarias a los padres de adolescentes que sean encontrados en las calles a horas escolares; en determinados casos, sanciones privativas de libertad de hasta 30 días. También es posible obligar al apoderado y al alumno a asistir a cursos especiales y, en casos más extremos, remitir al menor a tribunales juveniles, quedando bajo la jurisdicción del estado.

Para reducir los niveles de insistencia escolar del país se han desarrollado también otras actividades, tales como:

- Grupos de acercamiento: esfuerzos conjuntos entre profesores, oficiales de distrito, policías, trabajadores sociales y representantes de otras agencias comunitarias para enfrentar el problema de inasistencia escolar, determinando los factores que fomentan estas conductas entre los jóvenes y otorgar un efectivo servicio. Cuando el trabajo de este equipo no resultaba eficiente, los jóvenes eran remitidos a una audiencia con el oficial de distrito, quien determinaba la remisión del caso a las cortes de justicia. En éstas, las medidas podían fluctuar desde asistencia obligatoria a charlas hasta multas.
 - Centros especiales para jóvenes que no asisten al colegio: instituciones especializadas que recibían a menores detenidos por oficiales de policía, los que están autorizados para detener a un menor y establecer las razones de su presencia fuera del colegio en horas escolares. Luego de informes preliminares por especialistas que determinaban la situación familiar y necesidades del joven, éstos sólo podían ser retirados del lugar por sus padres o tutores autorizados.
 - Creación de colegios alternativos diseñados para atender a jóvenes que habían desertado de colegios tradicionales y requerían de una atención más personalizada y concentrada.
- iii. *Suspensiones y Expulsiones:* De acuerdo a estadísticas locales, sólo en el Estado de Wisconsin se registró un 70% más de expulsiones entre los años 1993 y 1994 que las registradas en años anteriores. En Oregon se estableció que cada día un estudiante fue expulsado de los colegios durante los tres primeros meses de 1994, lo cual coincidió con la aplicación de la normativa de cero tolerancia de las armas en los colegios²³⁻²⁴. Los programas aplicados en esta materia fueron, entre otros:

.....

²³ "Number of expulsions soars in Wisconsin" Education Week 14. 1995
²⁴ "Policy makes a Point", Statement Journal. 1994.

- Creación de nuevos sistemas de suspensión y expulsión en los colegios: tradicionalmente, los menores que eran suspendidos o expulsados debían permanecer en sus hogares bajo la tuición de sus padres; sin embargo, actualmente, ambos padres deben trabajar para mantener el hogar, por lo que los jóvenes debían permanecer solos en el hogar, sin ninguna supervisión; esto fomenta el desarrollo de conductas transgresoras en el hogar y el vecindario. Tal situación evidenció la necesidad de diseñar un mecanismo que hiciera de la suspensión y de la expulsión una eficaz herramienta para que los menores mejoraran sus hábitos. Estos consistieron en el establecimiento de áreas y zonas diferenciadas en el colegio, donde el menor recibía asesoría por expertos y clases especialmente dirigidas a sus problemas.
 - Los colegios alternativos también surgieron como una eficaz herramienta de ayuda para estos jóvenes, evitando situaciones de falta de tuición como las señaladas. En ellos se entregaban servicios de asesoría y orientación.
- iv. Reintegración escolar desde el sistema de justicia juvenil: Alrededor de 500.000 casos de menores ingresados a cortes juveniles eran autorizados para permanecer en libertad condicional y retornar a sus actividades habituales²⁵. Así, en el otorgamiento de las libertades condicionales era requisito indispensable la asistencia a clases.

Estos jóvenes debían enfrentar importantes dificultades en su proceso de reintegración: padres no motivados en seguir buscando mejorar las conductas de sus hijos, profesores y compañeros que temían por sus posibles conductas y una comunidad que no deseaba que permanecieran en las cercanías.

Algunos modelos que en esta materia han mostrado mayor eficacia en sus resultados:

- Generación de ambientes para el estudio: programas de estudio en los recintos carcelarios, que fomentan la entrega de educación integral, que incluye asesorías y trabajo conjunto con los padres;
 - Creación de colegios de transición, que permiten asesorar al joven de manera más directa, evitando situaciones en las que ellos se encontrarán desamparados en un sistema tradicional de educación, sin la necesaria atención.
- v. *Deserción Escolar*: Sus efectos no sólo perjudican a los jóvenes que las adoptaban, sino también a la economía del país, comprobándose que los jóvenes desertores presentaban mayores probabilidades de permanecer desempleados por períodos prolongados y de tener que requerir los servicios del sistema social.

Para hacer frente a este tipo de situaciones se adoptaron programas que se especializaban en tratar los problemas en los procesos de transición hacia el mundo laboral, asistiendo a los jóvenes mediante planes que buscaban entregarles la oportunidad de finalizar sus estudios y adquirir experiencia laboral mediante prácticas desarrolladas en las propias empresas.

También se han aplicado iniciativas en los propios colegios, por las cuales los adolescentes tienen la oportunidad de especializarse en áreas determinadas, de acuerdo a sus propios intereses (enfermería, computación, mecánica, etc.), lo cual los habilita para incorporarse al sistema laboral una vez egresados.

.....

²⁵ Snyder and Sickmund, "Juvenile Offenders and Victims: A National Report".

La preocupación nacional frente a este problema llevó a crear la “Red Nacional de Prevención de la Deserción Escolar”²⁶, que buscó reforzar la acción de los colegios y la comunidad para entregar mayor calidad educacional, que los jóvenes tienen derecho a exigir. En este esquema, la red creó “FOCUS”, un centro nacional de datos que provee información relativa a programas de prevención de la deserción, recursos y materiales disponibles, desarrollo de charlas y conferencias, existencia de organizaciones y consultores especializados en la materia.

b) Programa de extensión de la jornada escolar “After School Program” o “Community Learning Center”

En conocimiento de que el colegio absorbe sólo una porción del tiempo de niños y jóvenes, surgió la necesidad de dar orientación al resto del tiempo libre de que éstos disponían. De acuerdo al programa federal de colegios básicos y secundarios, era posible destinar recursos gubernamentales al financiamiento de iniciativas de ocupación del tiempo libre después del colegio.

Lo anterior ha permitido que, a la luz de la experiencia de una serie de programas y proyectos que ya habían sido aplicados en el país con resultados exitosos, pudieran definirse las bases que debía cumplir todo proyecto que se iniciara y quisiera asegurar un buen nivel de efecto en los menores. Así se establecieron los siguientes requisitos o elementos esenciales de esta clase de iniciativas:

- La planificación, diseño y programación de actividades deben establecer, de manera clara y precisa, los objetivos que mediante ellas se desea alcanzar. Esto supone determinar su duración y los costos que requiere su implementación;

- Existencia o establecimiento de canales de comunicación e interacción entre los programas alternativos y el colegio o las clases tradicionales. Este requisito reviste especial importancia pues, normalmente, la vía de ingreso a estas actividades ha surgido de la sugerencia de los propios profesores y de las necesidades detectadas en los establecimientos educacionales. En segundo lugar, su importancia se justifica por la necesidad de cierto seguimiento de las conductas del menor fuera de las horas de clase e informarlas debidamente a profesores y tutores y, también, por la necesidad de reforzar y compatibilizar las líneas de formación que se desarrollen en cada lugar;
- Focalizar el uso del tiempo libre, alternativo a la jornada escolar, en actividades determinadas y centradas en algunos problemas o intereses que muestre el menor (estas actividades pueden referirse a materias propiamente escolares o a áreas recreacionales o culturales). Lo anterior permite racionalizar el uso de dicho tiempo y lograr mayores niveles de efectividad en cuanto a los objetivos alcanzados respecto de los planteados;
- Requerimiento de una estructura organizativa y de administración bien definida en la entidad responsable de estas actividades. Lo anterior incluye, entre otros, un buen sistema de selección, monitoreo y evaluación de monitores y de mecanismos para vigilar y controlar el desarrollo de los programas. En todo caso, la estructura específica que cada programa adopte dependerá en gran medida de los alcances que se hayan fijado, distinguiendo entre programas desarrollados distritalmente, localmente o de manera conjunta por diversas instituciones;
- Destaca la importancia de prever mecanismos y opciones que aseguren un permanente contacto entre el per-

.....
²⁶ National Dropout Prevention Center/Network”

sonal responsable en el programa y los padres del menor asistido. Ejemplo de lo anterior se ha llevado a la práctica en el área de Devilís Lake, mediante el desarrollo del “Educational Program for Homeless Children and Youth” (Programa educacional para niños y jóvenes sin hogar), que envía notas y tareas al hogar, que contemplan, como requisito para su ejecución, la preparación y elaboración conjunta con los padres;

- Desarrollo de mecanismos de evaluación que aseguren un buen efecto y justifiquen la continuidad de los fondos que están siendo asignados a una institución en un momento determinado. El programa aplicado en Oklahoma “After School Study Center” ha formado una base de datos propia, que constituye un seguimiento informal a partir de los antecedentes que registran en relación con el número de menores que se gradúa exitosamente del colegio tras haber permanecido en el programa; cuántos de ellos continúan estudios superiores; cuántos registran algún tipo de detención policial, etc²⁷.

Ejemplo de estos programas es el “Virtual Y” en Nueva York. Finalizada la jornada escolar, se invitaba a jóvenes de segundo, tercero y cuarto básico a participar en este proyecto, basado en el curriculum conocido como “2espíritu, cuerpo y alma”, que, mediante el desarrollo de actividades recreativas de fomento de la lectura, literatura, arte y teatro, promovía no sólo el alcance de altos rendimientos escolares, sino también la adopción de estilos de vida saludable, mediante charlas formativas en temas de drogas, alcoholismo y tabaquismo.

Los programas se desarrollaban en cursos y actividades entre las 3 y las 6 de la tarde todos los días de la semana, en las dependencias de los colegios públicos.

Ellos permitían concretar los beneficios aparejados a la utilización de los propios colegios como centros comunitarios de aprendizaje: facilitan el acceso a cursos y talleres, no implican mayores costos por concepto de traslados, reducen los riesgos asociados a la permanencia de los menores en las calles, permite contar con el apoyo de los propios profesores, quienes, en muchos de estos colegios, se desempeñan tras la jornada escolar tradicional como monitores de talleres extracurriculares.

A partir de estudios realizados por instituciones privadas, se ha comprobado que en aquellas áreas donde han sido aplicados esquemas de programas alternativos al colegio, se ha reducido el número de arrestos juveniles hasta en 75%²⁸⁻²⁹.

II.2.1 Programas que fomentan el papel de la familia en la educación de los hijos

Un factor determinante al decidir abandonar los estudios lo constituye el papel de la familia. En numerosos casos de deserción, la propia familia la había acordado, debido a que no se valoraban los beneficios de la educación y se daba prioridad el que el joven adquiriera una experiencia laboral temprana o, en ciertos casos, se quedara al cuidado de menores en su hogar, ya que ambos padres trabajan.

²⁷ En mayo del año 2000, el gobierno norteamericano anunció la creación del programa “21st Century Community Learning Center”, que permitiría entregar fondos por un total de 186 millones de dólares a aquellas iniciativas que hubiesen resultado exitosas, permitiéndoles expandirse y replicarse

²⁸ Revista “Catalyst”. Vol. 8, NO.2, marzo 1998. “Child Care means Crime Prevention”

²⁹ En un vecindario de la ciudad de Baltimore, los altos niveles de delincuencia determinaron a agentes policiales a organizar centros de jornadas alternativas al colegio, iniciativa que se tradujo en una disminución del número de arrestos juveniles, que alcanzaron una tasa del 42%, de acuerdo a estudios del “Quality Child Care and After School Programs: Powerful Weapons Against Crime Report”, auspiciado por la institución privada “Fight Crime: Invest in Kids”

También eran frecuentes las situaciones en que los padres, por temor a que los jóvenes enfrentaran situaciones de violencia o se vincularan con drogas en el colegio, preferían no enviarlos a clases.

Ello determinó la necesidad de enfrentar los problemas educacionales desarrollando programas que incorporaran y previeran el trabajo con los padres, para vincularlos y hacerlos responsables de la asistencia escolar de sus hijos, demostrándoles los beneficios que ello implicaba; y que, además, contaran con un sistema adecuado de servicios de apoyo en el hogar, entre ellos, visitas a las casas, asistencia de consejeros, etc..

Entre las iniciativas que abordan los problemas de inasistencia escolar en el marco familiar, destaca el proyecto aplicado en el estado de Oklahoma, que busca disminuir las tasas de ausentismo escolar mediante el fomento de los valores y beneficios aportados por la educación, entre ellos capacitación, formación, mejores posibilidades de acceso laboral³⁰. Este proyecto se basó en un esfuerzo conjunto entre las fuerzas policiales, los servicios sociales y las agencias comunitarias.

Otra iniciativa llevada a cabo por este programa estableció sanciones menores, no privativas de libertad, tales como multas a padres cuyos hijos presentaran más de diez días de inasistencia escolar sin causa justificada. La misma norma permitió que oficiales locales, especialmente capacitados, pudieran detener a los jóvenes encontrados en las calles en horario de clases, para derivarlos a centros especialmente habilitados donde recibían asistencia de consejeros. Estos profesionales elaboran un informe preliminar, basado en entrevistas a los propios jóvenes y sus familias, que determina si se trata de un patrón

habitual de conducta o no. Con posterioridad a su detención, deben ser confiados a un padre o familiar y, en caso de determinarse que se trata una conducta habitual de inasistencia, los padres junto a sus hijos son invitados a participar en el programa, para lo cual firman un contrato, comprometiéndose a llevarlo a cabo por un lapso de 90 días.

Mediante ciertos programas se buscó mantener y fomentar la permanencia de los jóvenes desertores en sus hogares, sin ser transferidos a servicios sociales o centros especiales³¹. Esto se basaba en la comprobación de que tales transferencias no resultaban eficaces, porque generaban un gran distanciamiento familiar e implicaban enormes esfuerzos financieros del Estado.

En estos programas se llevaban a cabo actividades:

- Supervisión permanente del menor por un consejero, por el lapso de 90 días; este consejero velaba por la asistencia diaria del joven al colegio, especialmente durante los primeros 30 días del programa. El consejero se transformaba en un canal de comunicación entre el colegio, la familia y el organismo a cargo del programa;
- Realización de terapias grupales con el menor, para compartir experiencias. También existe la posibilidad de terapias individuales;
- Entrega de apoyo y orientación a los padres;
- Contacto con servicios especializados cuando la familia requiere ayuda en otras áreas como salud, vivienda, problemas de drogas, etc³².

³⁰ Truancy Habits Reduced Increasing Valuable Education (THRIVE).

³¹ En el estado de Kansas este tipo de programas fue aplicado por el Departamento de Servicio Social y de Rehabilitación.

³² Durante la aplicación de este tipo de programas, los departamentos de policía de Oklahoma reportaron una disminución del 33% en los robos diarios, y los colegios, por su parte, un aumento de las tasas de asistencia escolar que alcanzó un 1,3%

En esta materia destaca el programa “Helping Hand”, consistente en una derivación del menor al programa por oficiales de policía, por el propio colegio o la familia, cuando existían antecedentes de inasistencia escolar injustificada de entre 5 a 15 días, o cuando los jóvenes habían sido suspendidos o expulsados del respectivo establecimiento educacional. Si la familia del joven no prestaba la ayuda necesaria, después de visitas y estímulos para colaborar, el caso era remitido a la corte de familia (Family Court).

2.1.3. *Programas orientados a la capacitación laboral de los jóvenes*

Diversas fuentes de información y estudio habían logrado establecer que cerca de un tercio de todos los jóvenes graduados del sistema educacional no lograban encontrar trabajos estables al llegar a los treinta años, como consecuencia de las deficiencias del sistema educacional en cuanto a generar adecuadas capacidades y preparación que se ajustaran a las realidades del mercado

Mediante programas de capacitación laboral juvenil se buscó crear trabajadores capacitados, que pudieran insertarse fácilmente en el mundo laboral, procurándose un legítimo medio de subsistencia y desarrollando actividades positivas y productivas. Así se reducían las situaciones de inestabilidad económica y los riesgos asociados a dicha situación, entre los cuales se encontraba el involucramiento en actividades ilícitas.

Los programas buscaron crear vías de comunicación entre los empleadores y los trabajadores, para que ambos tuvieran directo conocimiento de sus realidades, facilitando la transición de quienes trabajaban por primera vez.

Además se ha puesto especial Énfasis en la serie de elementos que debe contemplar todo esfuerzo en esta materia: educación, identificación de habilidades e intereses particulares, capacitación y entrenamiento y acceso a la red de asistencia social que exista. Todo lo cual ha sido adecuadamente sintetizado y esquematizado en la ley de 1984 que regula esta materia, denominada “School-to-Work Opportunities Act.

En este esquema, el gobierno estadounidense ha impulsado y financiado el programa “Job Corps”, que si bien contempla como beneficiarios a adultos desempleados, de bajos ingresos o con discapacidades, ha asignado especial prioridad al otorgamiento de servicios a jóvenes de escasos recursos entre 14 y 21 años de edad³³.

Este programa tiene por principal objetivo capacitar y preparar a los jóvenes para obtener y mantener trabajos productivos, o para que logren ser aceptados en escuelas técnicas, colegios u otras instituciones educativas y de entrenamiento.

Los programas anuales incluyen trabajos con jóvenes que aún cursan sus estudios y con egresados. Sus actividades fomentan destrezas vocacionales y facilitan la transición entre el campo estudiantil y el laboral. También se busca que los jóvenes logren estabilidad en sus empleos. El programa contempla la entrega de otros servicios tales como cuidados de la salud, alimentación, recreación, orientación, artes plásticas, etc..

El programa también desarrolla actividades especialmente destinadas a los períodos de vacaciones, permitiendo que los jóvenes participen en trabajos y cursos de capacitación temporales. Se busca, asimismo, instruir acerca de los beneficios de los estudios, y alentarlos a que logren finalizarlos, abriendo la posibilidad de acceder a colegios alternativos.

.....

³³ El programa Job Corps ha atendido a alrededor de 60.000 jóvenes cada año, en 111 centros localizados en 46 diferentes estados.

La importancia de este programa llevó a la dictación de una ley reguladora de tales iniciativas, “Sobre asociaciones para la capacitación y entrenamiento Laboral”³⁴, que entró en vigencia en octubre de 1983. De acuerdo a esta normativa, la primera responsabilidad en el otorgamiento de los servicios laborales previstos por el programa corresponde, en conjunto, a los gobiernos locales y el sector privado.

Entre los servicios que el programa puede entregar y que prevé la ley, se encuentran:

- Asesoría y asistencia en la búsqueda de nuevos empleos,
- Capacitación Laboral,
- Programas para el pago de los gastos en que pueda incurrir una persona que busca empleo, fuera de los límites de su comunidad,
- Servicios encargados de otorgar experiencia laboral a los trabajadores.

La evaluación de “Job Corps” muestra que, cuatro años después de haber egresado del respectivo programa, los jóvenes ganan 15% más de sueldo que un grupo comparativo sin entrenamiento. Además, los participantes del programa mostraron mayor probabilidad de terminar el colegio (5 veces más) e ingresar a la universidad (2 veces más) que el grupo comparativo.

Otras iniciativas en esta materia son los programas “Moving Up”, aplicado en Nueva York, y “Quantum Opportunities Program”, llevado a cabo inicialmente en cinco áreas: San Antonio, Texas; Filadelfia, Pennsylvania; Oklahoma City, Oklahoma; Milwaukee, Wisconsin; Saginaw, Michigan. En relación con el primero de los proyectos expuestos, es posible señalar que, tras un año de aplicación, había logrado colocar laboralmente al 92% de los participantes, 74% de los cuales aún permanecía en éstos tras un año de trabajo.

2.1.4. Programas orientados a crear guías o mentores para jóvenes: Juvenile Mentoring Program (JUMP).

Se trata de un proyecto gubernamental administrado por la Oficina de Justicia Juvenil y de Prevención de la Delincuencia³⁵ y financiado por el Congreso norteamericano para abordar dos graves problemas: bajos rendimientos académicos y altas tasas de deserción escolar.

El programa de mentores o guías para menores forma parte de la iniciativa “Safefuture”, que busca asistir a la comunidad en el combate de la delincuencia y desarrollar esfuerzos conjuntos y coordinados en las comunidades para crear servicios

.....

³⁴ JTPA: Job Training Partnership Act.

³⁵ La Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia otorga apoyo monetario a estas iniciativas, mediante un programa de subsidios estatales especialmente diseñado, que en 1995 permitió que en 28 estados se llevaran a cabo alrededor de 91 de estos programas.

permanentes en el tiempo, orientados a las necesidades de los jóvenes más expuestos a factores de riesgo³⁶⁻³⁷.

Este tipo de programas no es nuevo en Estados Unidos, pues programas similares han sido desarrollados por la organización “Big Brothers/Big Sisters”, que existe en el país desde 1904.

Mediante esta iniciativa, se contacta a adultos guías, previamente capacitados, con jóvenes en situaciones de riesgo, para otorgar apoyo y guía personalizada, con el objetivo de permitirle superar los obstáculos o factores de riesgo que afecten el desarrollo normal del joven.

Este proyecto se orienta a prevenir la actividad delictiva y fomentar la asistencia a clases de jóvenes expuestos a mayores riesgos, lo que se busca mediante un trabajo personalizado entre joven y mentor durante un período prolongado; otros objetivos son los siguientes:

- Evitar que los jóvenes abandonen el colegio, fomentando la participación en actividades en los establecimientos educacionales;
- Prevenir el uso y consumo de drogas y armas;
- Proveer ayuda y asistencia, junto con fomentar la responsabilidad social y personal de los jóvenes;
- Desalentar el consumo de drogas y alcohol, la participación en pandillas y en actos de violencia e,
- Alentar la participación en actividades sociales y comunitarias.

El programa acoge jóvenes de entre 5 y 20 años que enfrentan diferentes realidades: algunos han desertado del colegio, otros se encuentran encarcelados o en libertad vigilada. De acuerdo al problema enfrentado por el menor, la ayuda enfatiza aspectos académicos y escolares, o aspectos más bien vocacionales y conductuales³⁸.

.....

³⁶ El programa Safefuture establecía como principales objetivos:

- Prevenir y controlar la violencia y delincuencia juvenil, para lo cual se prevé.
 - a) Reducir los factores de riesgo existentes en la comunidad;
 - b) Entregar servicios de tratamiento a jóvenes drogadictos;
 - c) Desarrollar programas para tratar el problema de las pandillas;
 - d) Desarrollar programas de tiempo libre;
 - e) Crear colegios alternativos;
 - f) Proveer a los jóvenes infractores un permanente servicio, mediante sistemas de intervención oportunos y,
 - g) Generar un sistema de sanciones graduadas, que permita aplicar tratamientos adecuados y rehabilitadores a los jóvenes infractores y, a la vez, otorguen adecuada seguridad a la comunidad.
- Desarrollar un sistema de servicios eficiente y oportuno, especialmente diseñado para asistir a los jóvenes en riesgo y sus familias, para determinar sus reales necesidades.
- Generar la capacidad suficiente para que las comunidades puedan desarrollar un sistema de entrega permanente de estos servicios.
- Determinar los resultados obtenidos y los objetivos alcanzados por estas estrategias.

³⁷ En 1996 se entregaron fondos a determinados Estados para desarrollar el programa Safefuture: California, Massachusetts, Missouri, Montana y Washington fueron beneficiados con tal iniciativa. El proyecto contemplaba la entrega de \$1.4 millones de dólares anuales para cada comunidad.

³⁸ El programa “Connect” aplicado en la ciudad de Brockton, se basó en el trabajo desarrollado por jóvenes mentores, quienes asistían y ayudaban a menores de entre 10 y 12 años en sus tareas escolares, en el desarrollo de actividades productivas (deportes, música, etc.) y en temas de importancia, tales como resolución no violenta de conflictos, etc. Cada mentor, tras ser debidamente capacitado, podía asistir a un máximo de 6 niños, por períodos que se extendían hasta por 26 semanas.

Los guías o mentores pueden ser miembros de organismos policiales, personal de bomberos, estudiantes universitarios, ciudadanos mayores, empleados públicos, empresarios u otros personeros de la comunidad. Por lo general, los mentores corresponden a adultos voluntarios de 21 años o más. Cada mentor sólo puede hacerse cargo de un joven, para que su ayuda sea más efectiva y personalizada.

Para el logro de estos objetivos, se fomenta una acción conjunta entre organismos públicos o privados, por una parte y, los establecimientos educacionales locales³⁹ por otra, para que coordinadamente desarrollen nuevos programas y expandan los ya existentes.

Estudios de evaluación de este programa han establecido la efectividad de los trabajos personalizados llevados a cabo por los mentores⁴⁰:

- Jóvenes que recibían asistencia del programa presentaban un 46% menos de probabilidades de involucrarse con drogas, que aquellos jóvenes en lista de espera para acceder a dichos programas;
- Los jóvenes participantes del programa registraron un 27% menos de probabilidades de registrar conductas de consumo abusivo de alcohol;
- En cuanto a conductas violentas, los jóvenes del programa presentaban un tercio menos de probabilidades de incurrir en ellas.

2.1.4 *Programas de Acercamiento entre Organizaciones Policiales y Población Juvenil*

Durante el período de desarrollo y aplicación de programas preventivos a lo largo de Estados Unidos, se ha hecho un especial esfuerzo por un acercamiento entre organismos policiales y comunidad, especialmente con los más jóvenes.

Los agentes policiales se interesaron en iniciar actividades de este tipo, considerando los antecedentes de diversos estudios que resaltaban la importancia de las actividades recreativas constructivas con niños y adolescentes especialmente durante las horas extraescolares, por la mayor vulnerabilidad de éstos ante situaciones de riesgo (drogas, delincuencia, etc.), determinada por la falta de supervisión por adultos.

En la tarea de crear contactos frecuentes entre oficiales de policía y la comunidad juvenil, se han aplicado desde conversaciones ocasionales hasta monitoreos de grupos mantenidos en el tiempo. Los funcionarios se han preocupado, especialmente, de elaborar programas acordes a la edad de los jóvenes que participan: son ejemplo de ello la creación de grupos y centros juveniles, donde los policías pueden entregar información relevante (qué medidas tomar en caso de enfrentar hechos delictivos, cuando se encuentran solos en las casas, cuando se ven presionados por pandilleros, lugares y horas más habituales de comisión de robos, violaciones, etc.) y, al mismo tiempo, desarrollar actividades recreativas⁴¹.

³⁹ LEA: Local Educational Agencies

⁴⁰ El estudio de evaluación, realizado en 1995, fue conocido como “Public/Private Ventures Evaluation of Big Brothers/Big Sisters”. Tierney and Grossman. 1995. Este estudio tomó como referencia ocho centros que impartían el programa de mentores, asegurando la diversidad geográfica y un número representativo de casos. Los índices de comparación se llevaron a cabo entre jóvenes que formaban parte de los programas y aquellos en listas de espera para pertenecer a los mismos.

⁴¹ En algunos casos este fomento significó la creación de nuevos centros; en otros, el impulso de los ya existentes, entre éstos, el programa “Boys and Girls Club Center”

Sin embargo, uno de los mayores obstáculos en la creación y aplicación de estos centros es el rechazo y oposición de la propia comunidad hacia estas iniciativas, por considerar que estos centros atraerían la presencia de pandilleros y delincuentes juveniles a su vecindario. Para evitar estos problemas, la policía redobló la presencia policial en los alrededores de estos lugares, situación que benefició, en gran medida, a los propios residentes. Los oficiales recorrían las calles y presenciaban por algunos minutos los programas que diariamente se desarrollaban en estos centros, generando una mayor y mejor comunicación⁴².

También se han desarrollado innovadores proyectos en los cuales oficiales de policía enrolan a jóvenes de escasos recursos, sin ninguna oportunidad de liderar una organización, para capacitarlos y entregarles conocimientos relacionados con técnicas de comunicación, de dirección de grupos de conversación y trabajo, para que luego puedan desempeñarse como ayudantes y, eventualmente, líderes de programas juveniles y campamentos de verano. También se les encarga realizar tareas de control, mediante la información oportuna de situaciones tales como luminarias rotas, rayado de paredes, basurales, etc..

Ejemplos de esfuerzos realizados por organizaciones policiales para un mayor acercamiento a la población juvenil:

- Las campañas DARE, que otorgan asistencia y educación en temas de drogas; la campaña GREAT, para prevenir el uso de armas entre los más jóvenes; y la campaña McGruff “Take a Bite out of Crime”. Ellas han permitido a los oficiales acercarse a las instituciones que trabajan con menores y lograr una mejor preparación del trabajo con ellos.
- El programa DARE ha hecho grandes aportes mediante la entrega de información sobre consumo de drogas. Oficiales

de policía realizan visitas a niños de Kindergarten, instruyéndolos, mediante historias, acerca de los peligros del uso y abuso de sustancias; a los jóvenes de mayor edad se les da oportunidad de asistir a charlas que los advierten y ayudan a sobrellevar la presión del ambiente y, especialmente, de los amigos que consumen drogas.

- Otro ejemplo destacable entre estas iniciativas ha sido el realizado por el cuerpo de policía de estado de Montgomery (The Chief’s Youth Initiative), por el cual esa institución se preocupó de contactar a instituciones públicas y privadas para crear instancias de acercamiento con los más jóvenes. En conjunto con el departamento de recreación del estado de Montgomery iniciaron el proyecto “Police Activities League”. La autoridad local entregaba terrenos a la institución policial para ser ocupados como centros juveniles recreacionales, a cargo de un oficial de policía especialmente entrenado para estos efectos. El centro permanecía abierto entre las 10 a.m. y las 7 p.m., llegando desde pandilleros en horarios de clases hasta niños y adolescentes en jornada alternativa al colegio. El centro contaba con un recinto de básquetbol, de béisbol, de fútbol americano y de soccer, en los cuales se organizaban torneos entre jóvenes, y entre éstos y equipos de la propia policía. Además, los jóvenes se hacían responsables de mantener el lugar limpio y en buenas condiciones. Esta iniciativa, junto con traer aparejados los beneficios directos que se perseguían con la iniciativa (mayor conocimiento de los problemas, mayor supervisión y vigilancia, orientación, etc.), permitió una visión de la policía mucho más cercana y amigable que la que hasta entonces se tenía.
- Otro ejemplo de integración entre policías y comunidad juvenil se ha dado en la ciudad de Spokane, en Washington, donde ha sido aplicada una serie de iniciativas, entre ellas:

⁴² En este esquema de acercamiento, era frecuente la organización de partidos amistosos de Basketball entre policías y jóvenes

- El programa “Cada 15 minutos”, llevado a cabo en conjunto por policías y jóvenes, que realizan obras y presentaciones que grafican las graves consecuencias del alcoholismo y drogadicción, y de los altos índices de muerte juvenil vinculados a estos problemas;
- En el mes de agosto se lleva a cabo una actividad denominada “Cops-n-Kids Truck and Car Event”, por el cual los jóvenes reciben formación en temas de alto interés para ellos, como los autos, permitiendo, en una asociación entre jóvenes y empresas del rubro, que los menores destinen sus horas libres a aprender acerca del mantenimiento y funcionamiento de los vehículos;
- También se ha aplicado un servicio de voluntariado juvenil, capacitado por la propia policía, cuyos miembros se constituyen en asistentes de la misma en materia de prevención de la delincuencia. Los jóvenes reportan situaciones de desorden y enfrentamientos juveniles, graffitis, existencia de luminarias rotas en plazas, acumulaciones de basuras, etc.. Estos menores también participan en la dirección de campamentos de verano organizados por la propia policía. Muchos de los reclutas invitados a participar correspondían a menores residentes en barrios conflictivos y/o de menores ingresos, que normalmente ven disminuidas sus posibilidades de participar en la dirección de actividades de este tipo, por falta de recursos, de capacitación o espontánea discriminación, pudiendo comprometerse en iniciativas preventivas de activa participación civil;
- La iniciativa Cops West, en alianza con otras instituciones (organizaciones juveniles, juntas de vecinos, servicio de libertad vigilada) han organizado el Día del Vecino, celebración que anualmente se traduce en la organización de presentaciones y paradas.
- En 1994, cerca de 3 millones de niños habían sido derivados a instituciones públicas por ser víctimas de violencia y maltrato en sus familias. Ese mismo año, 2,6 millones de menores resultaron víctimas de algún delito entre lesiones robos con fuerza y violaciones⁴³. Además, diversos estudios establecieron la existencia de una relación directa entre exposición a hechos de violencia durante la niñez y aumento de desarrollo de conductas antisociales durante la adolescencia por parte de estas víctimas (el estudio realizado en Nueva York con fondos del Ministerio de Justicia estableció que menores que habían sido víctimas de violencia presentaban un 24% más de probabilidades de desarrollar conductas violentas durante la adolescencia, en comparación a quienes no habían sufrido esa situación). Encuestas en la población juvenil reclusa en Connecticut revelaron que el 83% de ella había sido testigo de algún enfrentamiento con arma de fuego; el 67%, de enfrentamientos con arma blanca; el 53% había presenciado una muerte.)

Estos antecedentes movieron a las autoridades policiales - que normalmente eran las que tomaban el primer contacto con el menor víctima de situaciones de violencia y con su familia- a establecer contactos con autoridades de salud, para adquirir conocimientos especializados en materia de maltratos y traumas y, al mismo tiempo, para entregar nuevos antecedentes a la autoridades de salud que lidiaban a diario con menores involucrados en estas situaciones y resultaban internados en algún centro de salud. Así se inició el programa “Child Development-Community Policing” (CD-CP), el primero de los cuales se llevó a cabo en New Haven, Connecticut, que creaba canales de contacto permanente entre las instituciones policiales y de salud, permitiendo intercambio de antecedentes, apoyos y orientación recíprocas en los problemas juveniles. Esta clase de capacitación permitía a los agentes policiales orientar adecuadamente a familias que,

.....

⁴³ Bureau of Justice Statistics, National Crime Victimization Survey

si bien aún no sufrían enfrentamientos, se hallaban más expuestas a tenerlos; esto respondía a la orientación preventiva asumida por esa institución según la nueva concepción de policía comunitaria, que será analizada más adelante. Con el tiempo estas alianzas fueron incorporando, además, a representantes del sistema de justicia criminal.

2.1.6. Programas Centrados en temas de Violencia

II.1.6.1. Antecedentes

Durante 1993 se registraron en los Estados Unidos 11 millones de hechos delictivos violentos, entre los cuales se cuentan: 24.500 homicidios; 485.000 violaciones; 1.3 millones de robos con violencia y, 9.1 millones de lesiones.

Especial importancia en relación con este tema se otorgó a la información entregada por la “Encuesta Nacional de Victimización”, de acuerdo a la cual los delitos violentos cometidos por menores de edad experimentaron fuertes alzas entre 1987 y 1991, doblando el incremento de infractores adultos en relación con estos delitos⁴⁴.

Las mismas estadísticas establecieron, para 1994, que mientras la participación juvenil en el total poblacional ascendía a 11%, aproximadamente, la participación delictiva en el total de delitos violentos era de 22%⁴⁵.

Al estudiar las posibles causas desencadenantes de tales comportamientos, se logró demostrar que una temprana exposición a hechos de violencia creaba mayor predisposición a desarrollar conductas violentas durante la adolescencia, de manera que menores que han sido víctimas de violencia en sus hogares presentaban un 24% más de probabilidades de desarrollar, con posterioridad, estas conductas⁴⁶. También se mencionan como factores que predisponen al desarrollo de conductas violentas, los siguientes:

- Experiencia de prolongadas situaciones de tensión en el hogar o de depresión de los padres;
- Enfrentar deficiencias en los sistemas de estipulación necesarios para un adecuado desarrollo intelectual y emocional de los menores, que se traduce, normalmente, en menores con baja autoestima, con escasos niveles de vinculación con la sociedad, rebeldía, altas tasas de ausentismo y deserción escolar, gran probabilidad de verse negativamente influidos por pares, bajas probabilidades de acceder a empleos estables, entre otros.
- Facilidades en el acceso y vinculación a las armas⁴⁷ y drogas. Pudo comprobarse que la mayor parte de los esfuerzos en materia de armas y drogas revestía un carácter más bien represivo, por lo cual se alentó el interés por programas que se adelantaran a la comisión de hechos violentos en los que se veían involucrados jóvenes drogados o portadores de armas

⁴⁴ En el período 1987 - 1991 se registró un alza del 21% en relación con los homicidios cometidos por adultos, mientras el aumento en relación con infractores juveniles alcanzó un 85%.

⁴⁵ Se estiman aproximadamente 946.000 hechos delictivos violentos cometidos por jóvenes, de un total de 4.3 millones.

⁴⁶ La mayor parte de este tipo de estudios ha sido llevado a cabo por la Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia.

⁴⁷ En relación con las campañas contra el uso de armas, destaca la aplicada en la ciudad de Baltimore, que promovía la entrega de armas a la autoridad policial, mediante un pago en dinero efectivo por esta acción (Gun buy back Programs). En tres meses de campaña se habían entregado alrededor de catorce mil armas. Igual ejemplo siguieron, con posterioridad, otras ciudades como St. Louis, que en 1991, recolectó alrededor de ocho mil armas y, Hartford Connecticut que, en 1994, logró la devolución de cuatro mil armas de todo tipo.

- Vinculaciones con pandillas⁴⁸. Otro factor en el desarrollo de acciones violentas lo constituía el hecho de que muchos jóvenes participaban en pandillas que fomentaban tales conductas. Eso movió a las autoridades a una respuesta nacional a este problema, que se tradujo en el “Programa de Prevención, Intervención y Supresión de las Pandillas”, que dio a conocer estudios acerca de experiencias comunitarias exitosas en la lucha contra las pandillas; estos esfuerzos fueron complementados por otras iniciativas como el “Programa de Educación y Entrenamiento en la Resistencia a las Pandillas”, basada en un acercamiento a estos problemas desde los propios colegios.

Otras iniciativas de prevención de la asociación a pandillas consistieron en charlas de capacitación en resolución pacífica de conflictos, aplicación de actividades curriculares opcionales para niños entre 8 y 12 años, ejecución de programas recreacionales para el verano y desarrollo de una campaña de información para padres y jóvenes, que entregó antecedentes sobre los riesgos de vincularse con pandillas, junto con ciertas orientaciones que permitieran a los padres darse cuenta cuándo un menor se asocia a alguna de estas agrupaciones.

Destacan los resultados de diferentes investigaciones en cuanto a las razones que llevaban a los más jóvenes a unirse a estas asociaciones: principalmente, sensación de pertenencia al respectivo grupo y logro de cierto status entre los de su edad.

Esto llevó a las autoridades y a los involucrados en temas juveniles, a ofrecer respuestas que involucraran a la familia como eje principal de apoyo, preocupación y de entrega de sentido a la vida, cualidades que, de no ser entregadas por ésta, empujaban a los jóvenes a buscarlas fuera del hogar.

- Experimentar situaciones de abuso infantil o abandono⁵⁰ y falta de supervisión.

En relación con este último punto, diversos análisis han establecido que los horarios más frecuentes de ocurrencia de hechos violentos⁵¹ cometidos por jóvenes se ubican entre las 14 y las 20 horas., lo que corresponde a la jornada post-escolar. Durante este período del día los menores están menos supervisados y con más tiempo libre⁵², lo que los expone con mayor facilidad a involucrarse en hechos delictivos, como autores o como víctimas.

.....

⁴⁸ En la ciudad de Paramount, California, en 1980 se realizaron esfuerzos conjuntos por revertir las situaciones de violencia llevadas a cabo por pandillas. policías, autoridades locales, profesores, agentes de libertad provisional, entre otros, desarrollaron un programa de 15 semanas (Paramountís Alternative to Gang Membership Program, AGMP) en el cual instruían acerca de las maneras de reconocer la acción de las pandillas, cómo orientar a los padres cuyos hijos se veían involucrados en estas actividades, etc..

⁴⁹ El programa fue conocido como GREAT: “Gang Resistance Education and Training Program” y surgió en la ciudad de Phoenix

⁵⁰ De acuerdo a investigaciones en poblaciones carcelarias, se ha establecido que alrededor de un 80% de los encarcelados por delitos violentos había sufrido situaciones de abuso durante su niñez. (“How Communities can Bring up Youth Free From Fear and Violence”. 1995. P.17)

⁵¹ Se pudo establecer que cerca de la mitad de los delitos violentos cometidos por jóvenes ocurrían en este rango de horas.

⁵² Se ha estimado que alrededor de 3.5 millones de jóvenes menores de 13 años -que corresponde a alrededor de un 10% de la población escolar menor de esa edad- se encuentran solos en casa tras volver de la escuela

Mientras en 1970 un 37% de las familias con hijos menores de 18 años presentaba problemas de falta de supervisión y cuidado de los hijos, en 1992 dicho porcentaje había aumentado a 57%. Esta situación se debía, entre otros, al aumento de número de padres divorciados o de nacimientos fuera del matrimonio y, en especial, al mayor número de familias donde ambos padres debían trabajar por necesidad económica⁵³.

II.1.6.2. Acciones e Iniciativas en temas de Violencia

Estos antecedentes determinaron el desarrollo de acciones concertadas entre los diversos actores de la comunidad, para hacer posibles distintas aproximaciones a los problemas:

- Las autoridades públicas buscaban revertir estos problemas, que alteraban la convivencia social y obligaban a incurrir en enormes costos para reparación de los daños y lesiones causados por un delito, y por los eventuales gastos en justicia penal. La actuación de las autoridades tenía especial importancia por la seriedad que otorgaba a estos programas el hecho de que las propias autoridades les entregaran apoyo y recursos.
- La participación de los agentes policiales evidenció la real voluntad de las autoridades de tomar parte en la solución de los problemas de violencia; con esta finalidad, los organismos policiales entregaban asesoría técnica que facilitara centrar las acciones en las situaciones enfrentadas con mayor frecuencia.

- Por su parte, las autoridades judiciales desempeñaron un papel importante, por la entrega de información acerca de quiénes eran más propensos a verse involucrados en tales situaciones, y acerca de las razones que llevan a cometer hechos de violencia. Estas autoridades son las que toman el primer contacto con jóvenes involucrados en delitos violentos, respecto de los cuales una temprana intervención y ayuda podría evitar una ulterior secuencia de hechos delictivos violentos.
- Otros agentes que ayudaron en estos proyectos fueron las organizaciones comunitarias sin fines de lucro, que entregaron asesoría técnica directa o mediante la capacitación de profesionales, junto con auspiciar los programas ejecutados. También se encargaron de hacer ver a las autoridades los problemas de violencia que afectaban a determinada zona, labor que compartían con las acciones que pudiera llevar a cabo la propia comunidad.

II.1.6.3. Características de las iniciativas aplicadas en temas de prevención y control de actos de violencia.

Los objetivos de todas estas iniciativas en conjunto con los agentes mencionados, eran:

- Aumentar los niveles de comunicación y entendimiento en las familias;
- Crear mayor comunicación en las comunidades entre los diversos agentes, para alcanzar un conocimiento más real de

.....

⁵³ En este mismo ámbito, un estudio por la oficina Nacional de Censos determinó que sólo un tercio de la fuerza laboral estadounidense cumplía sus labores en una jornada tradicional de 9 de la mañana a 5 de la tarde, lo cual confirma la falta de supervisión de los niños durante el período post-escolar.

la situación. Se asignó especial importancia a los datos que los organismos policiales pudieran aportar: horas de ocurrencia más frecuente de hechos violentos, población más vulnerable, etc.;

- Crear actividades que se desarrollaran después de la jornada escolar y durante los períodos de vacaciones⁵⁴ ;
- Entregar información a los jóvenes acerca de las consecuencias del uso de armas, del abuso de alcohol y drogas y su vinculación a hechos de violencia; acerca de los riesgos de pertenecer a pandillas; de los mecanismos para hacer frente a la presión de los pares; de medios no violentos de solución de conflictos, etc.⁵⁵⁻⁵⁶ ;

- Capacitar a profesores y estudiantes como guías en técnicas de prevención de conductas violentas. Es indispensable que los guías cuenten con facilidades para acceder a la ayuda de los órganos de la red social cuyos servicios se requieren en casos determinados (salud, vivienda, empleo, etc.)⁵⁷ ;
- Educar a los niños y jóvenes en cuanto a los mecanismos que puedan utilizar para evitar y prevenir situaciones de abuso y de violencia;
- Entregar especial ayuda a quienes han sufrido exposición a situaciones de violencia, como testigos o víctimas, ya que, de lo contrario, aprenden a manejar sus conflictos según esta modalidad, en un interminable círculo de violencia⁵⁸ .

.....

⁵⁴ En la ciudad de Oakland, California, se establecieron “Casas para Niños”, que abren la posibilidad de cuidar a los menores después del colegio mediante la ayuda de padres y vecinos que asisten en esta tarea. Estos lugares son centros privados que ofrecen actividades de deportes, supervisión y ayuda en los estudios, etc.. Los costos de estos centros, que rodean los 12 mil dólares anuales, incluidos los gastos de comidas y tutorías, son generalmente asumidos por organizaciones privadas o por las propias empresas, como una manera de facilitar el trabajo de sus empleadas.

⁵⁵ La entrega de conocimientos acerca de los diferentes mecanismos no violentos de resolución de conflictos se aplica a diversas asignaturas en los colegios: en arte se realizan paneles y posters alusivos al tema y en educación física aprenden acerca del lenguaje corporal y cómo interpretarlo de modo de prevenir situaciones de victimización.

⁵⁶ Un claro ejemplo del éxito de la aplicación de programas en los colegios se comprobó mediante la incorporación del uso obligatorio de uniformes en algunos establecimientos, tras constatar los enormes niveles de rivalidad existentes en esta materia; se generó, gracias a esta iniciativa, un aumento en la sensación de pertenencia a la comunidad escolar.

⁵⁷ El programa “Resolviendo Conflictos Creativamente”, auspiciado por el sistema de colegios públicos de Nueva York, es uno de los primeros programas nacionales abocados a este tema y está especialmente diseñado para adolescentes y profesores. Se fomenta la no utilización de actitudes y palabras violentas en la sala de clases, mayor entendimiento y tolerancia hacia otros puntos de vista diferentes, etc. Otro ejemplo similar lo constituye el programa de “Expertos en la resolución de conflictos estudiantiles” (SCORE: Student Conflict Resolution Expert) desarrollado en el estado de Massachusetts, que demostró tener un fuerte efecto en la reducción del número de incidentes violentos registrados en los colegios del área de Boston. En este programa los propios estudiantes servían como mediadores y pudo establecerse que de un total de mil casos mediados, en 1993, un 95% había finalizado de manera exitosa, logrando acuerdos.

⁵⁸ En el estado de Washington se han formado los llamados “Grupos de tratamiento de traumas juveniles” que patrullan las calles de las ciudades a diferentes horas para llegar a los lugares donde ocurren hechos violentos lo antes posible, para tomar contacto con las menores de edad que han presenciado estos hechos. En su labor son asesorados por personas encargadas del proyecto de prevención de la violencia de la Universidad de Howard y, en conjunto llevan a cabo programas destinados a niños y jóvenes y campañas de verano donde se les asesora y entrega apoyo para evitar consecuencias posteriores y eventuales nuevas exposiciones a este tipo de hechos.

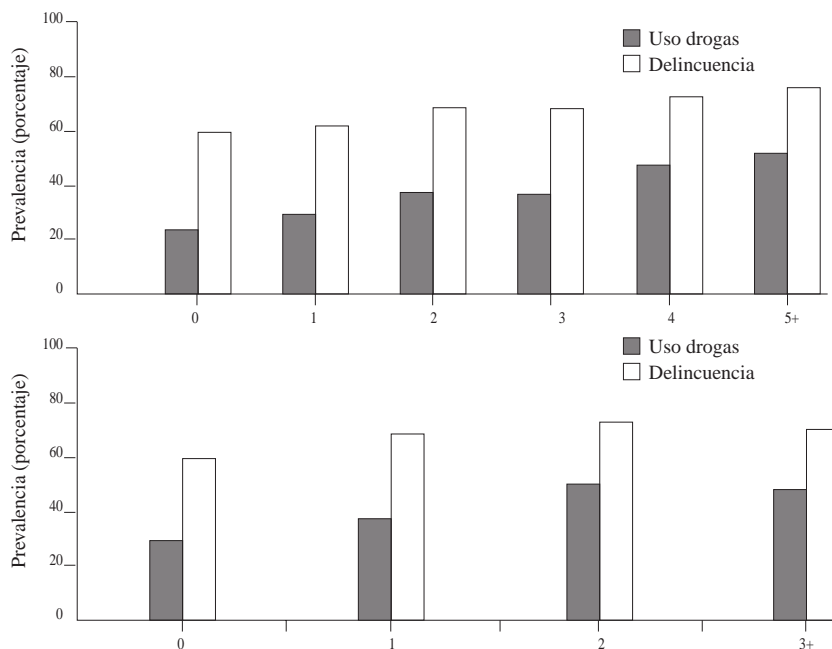
II.2. *Programas que Fomentan el Desarrollo y Mantenimiento de las Familias*

La importancia asignada a la prevención en la familia se debe a que ésta es la primera y más cercana entidad a la que una persona -especialmente un menor- accede en caso de verse afectado por una situación de riesgo, y donde aprenderá a actuar socialmente de manera adecuada y no violenta. Los dos principales problemas abordados por estas iniciativas fueron la falta de supervisión sobre los menores y la separación familiar experimentada por menores que presentaban problemas conductuales

Estas razones adquieren mayor relevancia al comprobarse estadísticamente, en la mayor parte de los estados norteamericanos analizados, que son mayores las probabilidades de trastornos conductuales (vinculación a mercados delictivos, uso de drogas, etc.) en menores que han experimentado situaciones familiares “estresantes”, (violencia, falta de supervisión, rupturas matrimoniales).

Gráfico n° 2 :

prevalencia de delincuencia⁵⁹ y uso de drogas en jóvenes de acuerdo al número de situaciones de estrés familiar⁶⁰ en las ciudades de Rochester y Denver



⁵⁹ La delincuencia a la que alude en los estudios realizados en las ciudades de Denver y Rochester, hace referencia a todo tipo de hechos ilícitos, desde actos violentos y serios por lo que han sido procesados y condenados los jóvenes, hasta faltas y hechos ilícitos menores que han sido autoreportados por éstos al momento de la entrevista, pero que no han sido materia de conocimiento de autoridad policial, ni jurídica alguna.

⁶⁰ El estrés familiar se refiere a situaciones graves (violencia, por ejemplo) o que determinan cambios en las estructuras familiares (divorcios, separaciones, etc.)

De acuerdo al gráfico N°3, en la ciudad de Rochester, cerca de dos tercios (65%) de la población juvenil han experimentado al menos una situación de cambio o transición en la estructura familiar en un período de cuatro años y, cerca de un 45% experimentó dos o más transiciones o rupturas familiares en igual lapso. En Denver, los porcentajes de quienes experimentaron una o más rupturas ascendió a un 50% del total de jóvenes que residían en dicho territorio.

El mismo gráfico N° 2 muestra que mientras un 65% de los jóvenes de la ciudad de Rochester que no han sufrido cambios estructurales durante su niñez y juventud reportan algún grado de vinculación con el tema delictivo, la proporción entre aquellos que experimentan cinco o más situaciones de estrés familiar aumenta a cerca de 90%

Junto a lo anterior destaca el alarmante hecho mostrado por algunos estudios en cuanto a la falta de efectivos mecanismos de evaluación de los programas que se desarrollaban en temas de apoyo y fortalecimiento familiar⁶¹. Lo anterior motivó que en 1987, contando con fondos gubernamentales, la Universidad de Utah realizara evaluaciones y seguimiento respecto de 25 programas familiares en el país, elegidos de un total superior a 500. Esos estudios permitieron sentar las bases de una política preventiva en esta materia, que reconocía diversas etapas, entre ellas: una relativa a la investigación y difusión nacional de literatura y experiencias relacionadas; otra referida a la necesidad de realizar seminarios, conferencias y charlas⁶², aplicación de cursos de capacitación en el ámbito regional; y, finalmente, la

posibilidad contar con asistencia técnica en lo relativo al desarrollo y puesta en marcha de proyectos⁶³.

2.2.1. *Programas para prevenir y evitar la falta de vigilancia y supervisión en menores*

Con anterioridad se hizo ya referencia a la frecuente falta de supervisión respecto de los hijos de familias cuyos padres trabajaban todo el día, o de familias constituidas por un solo padre. Esta falta de vigilancia respecto de las actividades que los hijos desarrollan en su tiempo libre iba directamente relacionada con una mayor exposición a situaciones de alta peligrosidad, como la delictiva.

Estas consideraciones han llevado a las autoridades encargadas del tema preventivo a impulsar campañas que fomenten la ayuda y fortalecimiento de las familias, como eficaz instrumento de prevención y control delictivo. Las nuevas tendencias establecen que una colaboración conjunta entre los diferentes actores de la comunidad para lograr objetivos comunes demostraba mayor eficacia que la tradicional derivación a órganos de servicio social o la intervención policíaca; esta última, por su parte, comenzó a difundir las eventuales sanciones a que podían verse expuestos los padres que evidenciaran negligencia en el cuidado de sus hijos.

En este esquema se establecieron las características principales de los programas para familias:

.....

⁶¹ De acuerdo a estudios de Taylor y Biglan, la empresas de libros y manuales de orientación para padres, que constituían una empresa multimillonaria en el país, versaban en una serie de programas y estudios que no registraban evaluación posterior alguna, que pudiera medir su eficacia. extraído del texto U.S. Department of Justice. Juvenile Justice Bulletin "Effective Family Strengthening Interventions"

⁶² Entre 1996 y 1997, la entidad "Fortaleciendo la Familia Americana realizó dos conferencias que, convocaron a cerca de 600 interesados.

⁶³ Algunos de los proyectos que han resultado probadamente exitosos se refieren a temas que van desde orientación general a padres en la manera de educar a los hijos hasta terapias familiares especializadas ("Behavioral Parent Training" y "Family Therapy Interventions")

- Programas amplios y flexibles;
- Programas que se relacionaban con los niños en el contexto familiar de cada uno;
- Programas que integraban a la familia, la comunidad y al vecindario;
- Programas de largo plazo, con una orientación preventiva y con el propósito de ir mejorando en el transcurso de los años;
- Programas manejados por especialistas en cada tema y especialmente capacitados en el trabajo con familias;
- Programas que entregaban diversos servicios que respondan a las necesidades familiares: salud, drogas, educación, etc.;
- Programas que reducían al máximo la derivación de menores a instituciones residenciales fuera de la familia;
- Programas que fomentaban la colaboración de diversos sectores, incluyendo el empresarial y organismos voluntarios; y, finalmente,
- Programas que estrechaban lazos entre las familias y los agentes de la policía.

Los proyectos en esta materia priorizaban la entrega de apoyo y orientación a los padres, para crear verdaderos guías y modelos para los más jóvenes. Para esto, los padres recibían asesoría de expertos en el manejo de situaciones diarias,

fomentando una fluida comunicación y promoviendo las conductas no violentas, de modo que los más jóvenes lograran resolver sus problemas por vías no agresivas y lograran superar las presiones del medio.

Expertos y profesionales realizaban visitas periódicas a las familias que participaban de los programas, para asesorarlos en el contexto familiar y proveer servicios tales como atención médica domiciliaria, vivienda, etc.. Algunas evaluaciones establecieron que tras el desarrollo de programas que comprendían visitas regulares al hogar, había disminuido el número de abusos ocurridos en las familias y denunciados a la policía.

También se buscó involucrar a la comunidad en la prestación de ayuda, mediante la formación de voluntarios para entregar asesorías, y logrando una temprana identificación de las familias cuyos miembros estuvieran más expuestos a situaciones de riesgo, tales como violencia y abusos⁶⁴.

2.2.2. *Programas de tratamiento, en la familia, de menores con problemas conductuales.*

Mediante diversas iniciativas se buscó impulsar un movimiento de reforma de los tradicionales sistemas de tratamiento de adolescentes con problemas conductuales, los cuales basaban su acción en el internamiento del menor en residencias especiales, determinando el alejamiento del menor de su entorno familiar. Tal reforma se centró en la evidencia de no haberse logrado justificar los altos gastos del sistema de internamiento como contrapartida de buenos niveles de éxito. En

.....

⁶⁴ El programa Familias y Colegios juntos (FAST: Families and School Together) ha permitido que padres que se encuentran desorientados en el otorgamiento de adecuada ayuda a sus hijos puedan ser asesorados por profesores y especialistas de los colegios, que identifican aquellos menores mayormente expuestos a riesgos. El programa entrega la oportunidad de asistir a cursos que se extienden por períodos de 8 a 10 semanas y que involucran la realización de terapias entre diferentes familias que enfrentan los mismos problemas. Finalizada esta etapa, las familias deben continuar con un sistema de reuniones periódicas durante un lapso de dos años.

contraste, diversos estudios en el nivel nacional determinaron una alta vinculación entre experiencias centradas en la familia y efectivo logro de niveles de resultado satisfactorios.

Esta nueva modalidad, conocida como “Terapia Multisistémica”⁶⁵ fomenta más bien la permanencia de los jóvenes en sus propios hogares, en el entendido de que una real y efectiva terapia debe comprender la ayuda y asistencia a la familia. Esto habilita al consejero encargado del menor a tratar los problemas de manera conjunta con la familia, logrando su efectivo compromiso y apoyo. Además se incorporó otra serie de agentes que se hallaban en permanente contacto con el menor, entre ellos sus amistades, colegio, vecinos, etc..

Entre las actividades comprendidas en el tratamiento, destacan:

- Intervención familiar para capacitar a los padres en las modalidades de tratamiento del menor. Este entrenamiento incluye, además, la determinación de los problemas y adicciones que los propios padres pudieran presentar, con su correspondiente tratamiento.
- Desarrollo de actividades que tengan por principal motivación lograr el reconocimiento, por los adolescentes, de aquellos grupos de influencias y de pares que contribuyen a exacerbar las conductas transgresoras.
- Seguimiento e incentivo del desarrollo académico y profesional del joven, considerando especialmente las potenciales opciones laborales que puede desprenderse de ello.

El programa se extendía por un período fluctuante entre 3 y 5 meses. La frecuencia de las reuniones con los expertos se reducía a dos o tres veces por semana, sin perjuicio de lo cual existía la posibilidad de recurrir a ellos las 24 horas al día, los 7 días de la semana. La asistencia familiar era entregada por un grupo de terapeutas⁶⁶ que, atendiendo las necesidades y problemas del menor y su familia, diseñaban un tratamiento acorde⁶⁷.

2.2.3. *Programas para fortalecer la familia en sus primeras etapas.*

Mediante estos programas se buscó asistir y apoyar a quienes se hallan en las primeras etapas de iniciación de una familia y que, además, enfrentan algún problema adicional, que dificulte aún más la ya difícil tarea de formar y mantener una familia.

- Una de dichas iniciativas se centró en la prestación de asistencia y orientación a madres y embarazadas solteras y de escasos recursos o que presentaban serios problemas en relación con sus hábitos de salud (drogadictas o alcohólicas). El programa consistía en la realización de visitas domiciliarias⁶⁸ por profesionales (asistentes sociales, enfermeras, etc.) que se hacían cargo de un máximo de 25 casos; además, el programa de visitas se extendía desde la etapa prenatal hasta que el menor cumplía dos años de edad, con una frecuencia de contacto de hasta dos veces por semana: se abarcaba el período de gestación y también el de desarrollo del menor: en la primera etapa de acercamiento se lograban finalidades en relación con

.....

⁶⁵ “Multisystemic Therapy” (MST)

⁶⁶ El grupo estaba compuesto por un supervisor y tres o cuatro terapeutas directos encargados de asistir a un máximo de seis familias.

⁶⁷ En Carolina del Sur se desarrolló el Centro de Investigación y Servicios Familiares encargado de asesorar y capacitar a prestadores -privados y públicos- de tratamientos familiares, asegurando estándares mínimos de efectividad y profesionalismo.

⁶⁸ “Prenatal and Early Childhood urse Home Visistation”. Juvenile Justice Bulletin. U.S. Department of Justice.

ambientes y hábitos que disminuyeran riesgos de malformaciones y enfermedades neurológicas en los niños; en la segunda, se atendía a la prevención de situaciones de abusos y maltratos en menores⁶⁹, que eventualmente pueden determinar la creación y desarrollo de conductas antisociales.

- El programa “Niñas Exploradoras trabajando tras las rejas” ha desarrollado un trabajo con mujeres encarceladas y sus respectivos hijos en la ciudad de Maryland (Maryland Correctional Institution for Woman o MCIW). La idea surgió al evidenciarse las perniciosas consecuencias que tenía para los hijos la situación de privación de libertad de una madre por la comisión de algún delito, transformándose los menores en víctimas ocultas de esas situaciones⁷⁰.

Estudios en cárceles norteamericanas determinaron que hijos de mujeres encarceladas están más expuestos a desarrollar conductas de ansiedad, depresión y agresividad, así como a registrar bajos niveles de rendimiento escolar, conductas de deserción, embarazo adolescente y a verse envueltos en situaciones delictivas al igual que sus madres⁷¹.

Las estadísticas de la prisión femenina en Maryland, entregaron los siguientes antecedentes:

- i. La edad promedio de las internas era de 29 años
- ii. La edad promedio del primer embarazo correspondía a los 17 años

- iii. El número promedio de hijos era de 2,4
- iv. La edad promedio de los hijos era de 7,5 años
- v. El 86% de las internas eran madres solteras.

A raíz de ello, la Organización de Niñas Exploradoras decidió iniciar un trabajo con menores, fomentando un permanente contacto con sus madres, lo que era poco usual en esa clase de trabajos, ya que, por lo general, las menores eran destinadas a hogares con regímenes internos donde no se promovía un mayor contacto con la madre encarcelada, salvo visitas esporádicas al recinto penal. El programa se desarrollaba en torno a dos visitas al penal durante un mes, durante las cuales las niñas exploradoras se encargaban de realizar actividades de formación y de recreación para madres e hijas, incluyendo talleres de prevención en drogas, en alcohol, educación sexual, orientación especializada para lograr desarrollar buenos modelos como madres, etc.. Muchas de esas visitas eran planeadas y organizadas por las propias internas, con asistencia de las voluntarias, destinándoseles para ello una hora semanal en el penal. Además, cada tercer sábado del mes, las hijas se reunían en una iglesia, donde desarrollaban actividades conjuntas con niñas exploradoras voluntarias que servían como mentores, enseñando y orientando en diferentes áreas. Una vez que las madres recuperan la libertad, ellas y sus respectivas hijas pueden mantenerse en el programa, pero por la disponibilidad limitada de fondos, la frecuencia de reuniones se hace menor.

Programas como el anterior han ido siendo aplicados en Florida, Ohio y también en Arizona.

⁶⁹ De acuerdo al boletín de estudio del Ministerio de Justicia relativo al programa de visitas domiciliarias, los estados de depresión, frustración, mal manejo de emociones, drogas, etc., generaban situaciones de violencia y maltrato en el hogar.

⁷⁰ De acuerdo a estadísticas entregadas por la cárcel de Maryland, se estimaba que alrededor de un 80% de las internas eran madres, señalándose que por cada mujer interna se estimaban tres niños afectados por dicha situación. A lo anterior debía adicionarse el que durante 1986 la población carcelaria general aumentó en 58% y, sólo la femenina en un 75%. “Keeping Incarcerated Mothers and their Daughters Together: Girl Scouts Beyond Bars”. National Institute of Justice.

⁷¹ De acuerdo al estudio señalado en la nota anterior, los hijos de padres privados de libertad tienen una probabilidad seis veces mayor de ser encarcelados que los pares que no experimentan dicha situación.

II.3. *Programas que Pretenden Crear Canales de Comunicación, Información y Participación*

2.3.1. *Programas para fomentar la Comunicación e Información*

Se buscó crear una red de información que permitiera, entre otros, destinar los recursos a aquellos proyectos más urgentes, de acuerdo a los problemas y necesidades detectados en la comunidad y crear conocimiento de las actividades que los diferentes agentes llevaban a cabo en la comunidad, reduciendo las probabilidades de duplicar los esfuerzos.

Para que estas iniciativas logaran los objetivos previstos, era indispensable que el acceso a la información fuera lo más expedito posible, lo cual implicaba no sólo desburocratización, sino también, mayor cercanía de las fuentes, por la instalación de redes de información y asistencia en las propias comunidades y vecindarios⁷².

Esfuerzos coordinados y consolidados en esta materia debían contar con información de organismos competentes, entre otros:

- Organizaciones que asisten y trabajan con padres e hijos,
- Establecimientos Educativos,
- Servicios que se vinculan a problemas de violencia doméstica,
- Servicios para rehabilitar drogadictos y alcohólicos,
- Representantes de los servicios de salud, educación, justicia, y vivienda,
- Organismos que se dediquen a la capacitación laboral y,
- Organismos policiales

En este ámbito adquirió especial importancia el papel que los medios podían desarrollar en la entrega de adecuada información⁷³, no sólo en cuanto a antecedentes objetivos, sino también a la transmisión de mensajes y enseñanzas que pudieran tener fuerte efecto en las conductas de los menores⁷⁴.

⁷² La comunidad de Sparrow Estates, en Lansing, Michigan, se ha beneficiado con la instalación de un centro de red vecinal de información, que reúne antecedentes de los organismos más importantes de la comunidad y funciona todos los días, en horario corrido. Las actividades que el centro desarrolla van desde ofrecer información y asesoría en áreas laborales hasta charlas con consejeros para los padres de adolescentes. Luego de tres años de aplicación del programa, se ha podido comprobar una disminución de la actividad delictiva de la zona en un 75% (disminución registrada en el número de denuncias recibidas)

⁷³ En las comunidades ha sido frecuente el desarrollo de diarios locales o vecinales para lograr un efectivo canal de información, que permita también, entre otros, compartir experiencias en el tema preventivo.

⁷⁴ En relación con este problema, las comunidades han aplicado diferentes sistemas para evitar la exposición de menores a programas de alto contenido violento, por ejemplo, mediante la instalación de bloqueos de canales o restringiendo las horas de programación en que ciertos programas pueden salir al aire.

2.3.2. Programas de Participación Juvenil

Otra idea en materias de prevención buscó mejorar los niveles de participación juvenil, especialmente en el diseño y ejecución de los programas, pues eran los propios jóvenes quienes mejor identificaban sus necesidades y mejor podían orientar en relación con las opciones que les resultaban más atractivas y que les permitirían adquirir nuevos conocimientos y desarrollar destrezas y habilidades.

Además, su intervención en relación con políticas sociales juveniles les daba cierta seguridad y sentido de control sobre aspectos determinantes de sus vidas, permitiéndoles enfrentar el porvenir con mayor confianza.

Entre los programas que fomentan la participación juvenil cabe mencionar:

- g) El programa *“Jóvenes, Crimen y Comunidad” (TCC)*⁷⁵ que ha llevado a cabo en los Estados Unidos un conjunto de actividades que buscan la participación activa y efectiva de los jóvenes en la conducción y diseño de sus propios programas. Esta iniciativa ha sido impulsada en conjunto por la Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia del Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional para la Prevención de la Delincuencia y el Instituto Nacional para la Educación de la Ciudadanía en materia legal⁷⁶.

En la iniciación y la conducción del programa han sido determinantes dos hechos:

- a.1.) La determinación de que gran número de jóvenes estaba siendo víctima de delitos de toda especie, con diversas consecuencias, quizás aún más determinantes que para otros grupos étnicos⁷⁷:
- En 1994 se registraron 111 victimizaciones violentas por cada 1.000 adolescentes, lo que representa el doble de la tasa para iguales delitos en la población adulta de entre 24 y 49 años y, once veces la tasa para personas sobre 50 años de edad.
- En 1995, una encuesta nacional en población adolescente (teenagers) estableció que en un 46% de los casos los jóvenes habían debido realizar algún cambio en su rutina diaria, debido al temor de ser víctima de algún delito; de ellos, un 22% señaló haber cambiado su grupo de amistades, un 20% dejó de ir a las plazas y parques, 13% modificó el medio de transporte para trasladarse desde y hacia el colegio, 12% porta alguna clase de arma para protección, 10% señaló haber abandonado alguna actividad recreativa o deporte⁷⁸.
- De acuerdo a la encuesta de victimización delictiva de los Estados Unidos realizada en 1994, se determinó que los jóvenes eran más propensos a ser victimizados por personas conocidas que los adultos⁸⁰; que los hombres adolescentes

⁷⁵ “Teens, Crime and the Community” (TCC), programa aplicado desde 1985 en más de 40 estados y que, hasta 1998, ha reclutado a más de medio millón de jóvenes a lo largo del país.

⁷⁶ Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), National Crime Prevention Council (NCPC) y el National Institute for Citizen Education in the Law (NICEL).

⁷⁷ “Teens, Crime and the Community and Adjudicated Youth” p.7

⁷⁸ “Teens, Crime and the Community. Information Packet. Teenagers: Crime’s most frequent target”

⁷⁹ “Delictiva Victimization in the United states”. 1994

⁸⁰ El estudio “Delictiv Victimization in the United States” estableció que en 1994 un 37,6% de los delitos violentos reportados por víctimas adultas era cometido por conocidos, lo que contrasta con un 44, 4% en el caso de denuncias hechas por víctimas entre 16 y 19 años, y un 59, 6 % en el caso de menores entre 12 y 15 años.

son un 50% más propensos a ser víctima de delitos que las mujeres de su edad, que el grupo etéreo más reacio a realizar denuncias corresponde al de los adolescentes y, finalmente, que un 25,8% de los casos de delitos violentos se cometían en las calles, parques y zonas de juegos.

a.2.) El gran interés entre los jóvenes⁸¹ por participar en estas iniciativas, que contribuirían a crear ambientes seguros en colegios y hogares mediante el desarrollo de actividades que abarcaran tópicos de relevancia entre los pares: drogas, resolución no violenta de conflictos, etc..

Tales consideraciones impulsaron a este programa a buscar reducir los niveles de victimización entre los más jóvenes y, además, crear instancias de participación juvenil en actividades preventivas, aumentando los niveles de conocimiento que este grupo poseía en materia delictiva y en el diseño y aplicación de estrategias.

Entre los programas impulsados por esta iniciativa, destacan:

- Proyectos que enseñan y guían a estudiantes de educación básica en materias relativas a la prevención de la delincuencia;
- Proyectos de prevención en el uso de drogas;
- Formación de grupos estudiantiles de seguridad y prevención;
- Programas de resolución pacífica de conflictos en los colegios;
- Presentación de obras teatrales y musicales que enseñan sobre prevención delictiva y consumo de drogas.

g) El programa "*Jóvenes como Recursos*" (YAR) se ha establecido en más de 20 comunidades de Estados Unidos y ha posibilitado que los propios jóvenes desarrollen sus proyectos. Ellos identifican las principales necesidades de

una localidad, elaboran una propuesta y la presentan ante un Consejo Nacional de Prevención Delictiva, que determina la disposición de los recursos en caso de aprobación.

El diseño y ejecución de proyectos se encuentran generalmente dirigidos a problemas sociales concernientes a temas de salud, vivienda, educación, medio ambiente, abuso de drogas, pandillas, crimen, etc., y a crear mejoras significativas en la comunidad, especialmente dirigidos a colegios, centros comunitarios juveniles, vecindarios, clubes, fundaciones, entre otras.

Este proyecto ha logrado crear entre los más jóvenes una efectiva sensación de participación y responsabilidad cívica, pudiendo comprobarse empíricamente los favorables efectos de los programas desarrollados. Además, ha permitido reflejar la viabilidad de trabajar exitosamente en un modelo de asociación entre adultos y jóvenes.

El Consejo Nacional de Prevención Delictiva dio inicio a este programa en 1985, estableciendo un centro cuya principal función fuera promover la filosofía tras el mismo. Entre sus actividades:

- Funcionar como centro informante de las distintas actividades que se realizan en el ámbito local por los consejos locales "YAR", y representar nacional e internacionalmente la iniciativa;
- Proveer asistencia técnica y entrenamiento a los programas locales que se están ejecutando;
- Entregar asistencia a individuos e instituciones que desean iniciar algún proyecto;
- Fomentar el desarrollo de instancias que permitan compartir experiencias exitosas;

- Realizar conferencias y exposiciones acerca del contenido de la iniciativa y principales orientaciones.

Como ejemplos de proyectos puestos en marcha por agrupaciones y organizaciones a partir de la aplicación del programa “Jóvenes como Recursos” destacan:

- Organización “Acción para una mejor Comunidad”, encargada del proyecto “Exposiciones visuales y de obras artísticas”, cuya finalidad era montar una exposición artística y crear un concurso de talentos;
- Organización “Wber- 90.5 FM”, a cargo de la restauración y puesta en marcha de la estación radial juvenil Wber en la ciudad de Boces, para beneficiar a los miles de auditores con que contaba la estación y entregar, al mismo tiempo, posibilidades de trabajo en ella a jóvenes;
- El “Centro de Servicios Juveniles” llevó a cabo, en 1999, el programa “Jóvenes en ayuda de Vecinos”, que consistía en el desarrollo de actividades, por adolescentes, en favor de adultos mayores, para estrechar vínculos entre ambas generaciones y proveer de actividades constructivas a jóvenes;
- En la ciudad de Rochester se organizaron seminarios y talleres relativos a temas de drogas y violencia para informar a los jóvenes en estas materias y alentarlos a desarrollar vidas sanas y prevenir un eventual consumo o vinculación a estos problemas.

g) El programa “*Vigilantes Juveniles de la delincuencia*”⁸² se ha constituido como una organización sin fines de lucro,

encargada de entregar a los más jóvenes recursos y herramientas para participar activamente en prevención y control de hechos delictivos y del uso de la droga en colegios y comunidades. Destacan las siguientes actividades:

- Campaña de información sobre la delincuencia y desarrollo de sistemas anónimos de reporte de delitos;
- Cursos de educación y prevención en el tema drogas. Una de las campañas más exitosas es la creación de zonas escolares libres de drogas⁸³, durante la cual se informa a la población aledaña al establecimiento las nuevas normativas y penalidades que rigen en tal territorio y se fomenta la entrega de información y antecedentes acerca de casos de tráfico y consumo ocurridos en las cercanías;
- Patrulleos juveniles⁸⁴ en vecindarios, que se realizan, exclusivamente, en conjunto con patrullas adultas;
- Aplicación de programas de mediación y de mentores;
- Creación⁸⁵ de un consejo interestatal de Vigilantes Juveniles que ha permitido que diferentes representantes estudiantiles intercambien experiencias y problemas, determinando el surgimiento de nuevas ideas;
- Campaña para hacer del transporte escolar algo seguro y sin violencia;
- Conferencias sobre este tema, la más importante de las cuales, Conferencia Nacional Juvenil de Prevención de la delincuencia, prevé charlas de perfeccionamiento;

82 “Youth Crime Watch of America” (YCWA) programa iniciado a principios de la década de los ochenta, basado en la filosofía de “Estando alerta y ayudando”
 83 “Drug Free School Zones”
 84 “Students Patrols”
 85 “Countywide Youth Crime Watch Student Advisiry Board”

- Actividades que fomenten la participación de jóvenes, colegios y comunidad en estas iniciativas;
- Actividades que permitan mantener contacto frecuente con organismos policiales;
- Generación de redes comunitarias: se fomenta la creación de alianzas entre los grupos de Vigilantes Juveniles y los servicios locales u organismos policiales que pueden apoyarlos en sus esfuerzos;
- Cursos de entrenamiento y capacitación impartidos por jóvenes y dirigidos a jóvenes. Con este fin se organizan campamentos de retiro por tres días, donde jóvenes reciben información y asistencia para desempeñarse en estas organizaciones.
- Elaboración y distribución de materiales relativos a delincuencia, drogas, armas, y pandillas: videos, pintura de murales, posters, realización de espectáculos, etc.;
- Entrega de información estadística a auspiciadores, autoridades policiales y, en general, a quien muestre interés en este programa.

II.4. *Programas que Involucran Esfuerzos de Toda la Comunidad*

En el país existía claridad en cuanto a que la respuesta comunitaria al problema delictivo, si bien en muchos estados ya se estaba aplicando, se llevaba a cabo mediante esfuerzos fragmentados, en tanto que una estrategia adecuada y efectiva exigía coordinación y colaboración entre los agentes participantes.

En consecuencia, se promovieron iniciativas que fueran materializando esa asociación y creación de redes en la comunidad, destacando ciertas áreas que resultaban más relevantes por su impacto social.

a) La creación de consejos juveniles de prevención de la delincuencia⁸⁶. Esta iniciativa buscó coordinar a las distintas

instituciones que se vinculaban al tema juvenil; así, el consejo contó con representantes de fuerzas policiales, de gobierno, justicia, educación, medios de comunicación, servicios sociales en general y representantes de la propia comunidad. Este esfuerzo coordinado permitió llevar a cabo iniciativas que contaban con la pericia y el trabajo que cada representante pudiera aportar de acuerdo a su especialidad; estos consejos tenían, entre otras, las siguientes funciones:

- Determinación de las principales problemas que enfrentaba la comunidad en relación con los jóvenes;
- Desarrollo de estrategias que enfatizaban la labor preventiva que debían cumplir los programas;

.....

⁸⁶ El consejo de prevención de la delincuencia del estado de Allegheny fue creado en el mes de junio de 1994.

- Desarrollo y aplicación de las actividades más prioritarias, lo cual se llevaba a cabo una vez determinadas las necesidades más urgentes de la comunidad; entre ellas : actividades para después de la jornada escolar, centros de apoyo a las familias, creación de ligas deportivas, mentores, etc.
 - Aplicar las iniciativas acordadas: los agentes participantes centran sus esfuerzos en obtener los recursos necesarios para desarrollar los programas
 - Estos consejos desarrollaban, principalmente, una labor de liderazgo que permitía coordinar los esfuerzos comunitarios en favor de los jóvenes.
- b) Reuniones periódicas entre los líderes de las diferentes instituciones encargadas del orden y la seguridad, para coordinar las actividades comunitarias y mantener conductos permanentes de comunicación⁸⁷. Algunas de tales instituciones eran instituciones de policía, de investigaciones, especializadas en drogas, en armas, y representantes de la oficina del fiscal de distrito.

Estas actividades permitían mantener una constante comunicación entre los organismos especializados en una misma materia, como en el caso de la droga. Lo anterior facilitaba el acceso a información actualizada por la comunidad en general y, especialmente, por los agentes interesados, evitando duplicación de los esfuerzos. Así, cuando se abría un expediente acerca de la comisión de hechos delictivos relativos a drogas, los antecedentes de los involucrados y, del caso en general, eran remitidos e ingresados a este sistema, habilitando su acceso a todas las instituciones relacionadas.

- c) Otro ejemplo de participación integrada fue el referido a la creación de centros para jóvenes en lugares públicos, denominados “Boys and Girls club of America” (BGCA, motivada por los propios requerimientos de los jóvenes en cuanto a la necesidad de contar con mayores posibilidades de recreación, alternativos a la calle.

Este programa formó parte del llamado proyecto “Weed and Seed”, creado para atacar los problemas de violencia, drogas y delincuencia (weeding⁸⁸), y fomentar el desarrollo de programas en áreas de educación, salud y servicios sociales en general (seeding). Centró sus primeros esfuerzos en crear un contacto inicial con los residentes de la comunidad, para identificar de mejor manera las necesidades de los jóvenes. Luego de este análisis, los programas se abocaban al desarrollo de centros especializados en áreas de recreación, salud y educación. Su Éxito se basó en el trabajo conjunto de las distintas instituciones públicas y privadas, coordinado por un experto especialmente contratado para estos efectos y que velaba, entre otros, por determinar y coordinar los recursos disponibles en la comunidad y por crear confianza en el sistema entre los residentes.

- d) Tal como se señalara con anterioridad, se llevó a cabo en los Estados Unidos toda una estrategia preventiva conocida como “Weed and Seed”, cuyos principales objetivos tendían a que los organismos policiales y judiciales evitaran la reincidencia de delinquentes violentos y drogadictos y, por otra parte, fomentaran la aparición de servicios sociales en las áreas más afectadas, junto con el desarrollo de toda una política revitalizadora del vecindario. Esta estrategia incluyó las siguientes líneas de acción:

⁸⁷ En algunos estados estas agrupaciones fueron conocidas como LEAD (Law Enforcement Agency Directors).

⁸⁸ La idea de Weeding, que en nuestro idioma se refiere a la acción de desmalezar, alude a la necesidad de atacar y eliminar este tipo de situaciones y generar un adecuado ambiente de desarrollo para los jóvenes. Seeding está referido a la necesidad de “sembrar”, esto es, iniciar y fomentar el desarrollo de trabajos en las áreas de servicios sociales.

- **Control:** se buscó evitar la ocurrencia de círculos de violencia en que los delincuentes eran detenidos, procesados y, en reiteradas oportunidades, puestos en libertad. Con esta finalidad se llevaban a cabo programas bocados a materias específicas como el proyecto “Triggerlock”, cuyo principal objetivo era disminuir la utilización de armas de fuego en hechos delictivos, fomentando el juzgamiento de los hechores y la aplicación de las fuertes sanciones previstas por la ley federal de armas. Además, se contemplaron campañas para eliminar los grupos de narcotraficantes, intensificar las investigaciones acerca de narcóticos, y entregar asistencia y protección a las víctimas de delitos, entre otros.

En este esquema de control cobró especial importancia la concepción de policía comunitaria impulsada para un mayor acercamiento entre policía y comunidad, generando respuestas a las necesidades y problemas de las personas no sólo mediante el control y aprehensión de los delincuentes, sino también mediante esfuerzos conjuntos que destacaran la responsabilidad comunitaria como elemento esencial en el Éxito de las campañas preventivas. Se busca una mayor visibilidad de la policía entre los residentes y, al mismo tiempo, una mayor participación en tema delictivo por la comunidad⁸⁹.

- **Prevención, Intervención y Tratamiento:** esta línea de acción busca prevenir hechos de violencia y vinculados a drogas, especialmente en las áreas más débiles o susceptibles de ser afectadas. Para ello se dispuso el establecimiento en ellas de servicios sociales, para contrarrestar los efectos de los hechos delictivos y entregar instrumentos y recursos a sus residentes para hacer frente a esos problemas⁹⁰.

- **Mejoramiento Vecinal:** se busca mejorar el entorno y, consecuentemente, la calidad de vida de sectores donde los delitos ocurren con mayor frecuencia. Entre las actividades en esta línea destacan: mejoramiento de las condiciones de seguridad en el hogar, entregando la posibilidad de acceder a mecanismos de bajo costo; desarrollo de actividades educacionales y recreacionales en el sector, etc..

e) En algunas localidades, como Bristol, Connecticut, se crearon “Centros Familiares” en áreas céntricas de la ciudad⁹¹, dedicados al desarrollo de diferentes actividades, con la asistencia de personal especializado; entre ellas, entrega de ayuda a madres adolescentes para que finalicen sus estudios, con personal académico especializado y, además, asistencia para el cuidado de los menores. Otro programa de este centro abría la posibilidad de que un joven infractor que hubiera recibido como sanción una medida de trabajo comunitario, por ser primerizo o presentar bajo compromiso delictivo, desarrollara actividades en el centro mediante ayuda a los monitores del programa. La relación que desarrollaban estos jóvenes era tan positiva, que normalmente continuaban sus labores en estos centros no obstante haber finalizado la vigencia de la medida.

f) Los programas comunitarios aplicados en los colegios utilizaban la infraestructura escolar para iniciativas que beneficiaban a todos los residentes del lugar, especialmente a los más jóvenes, desarrollando programas que involucraban los esfuerzos de instituciones públicas y privadas para entregar servicios de orientación, salud, empleo, etc.. Estas iniciativas buscaron entregar a las personas la más integral ayuda posible,

.....

⁸⁹ Algunas modalidades de participación eran: juntas de vigilancia, grupos encargados de la creación de zonas libres de drogas, etc.
⁹⁰ El programa “Safe Heaven” disponía el establecimiento de centros prestadores de servicios sociales en colegios ubicados en áreas de alta peligrosidad, durante las horas no escolares, para entregar conocimientos y servicios a aquellos más afectados por el tema delictivo.
⁹¹ Por lo general, el horario de funcionamiento de estos centros se extiende desde las 6:30 a.m., para atender a los jóvenes desertores que no asisten a clases y, hasta las 9 p.m., hora en la que los jóvenes finalizan sus actividades extraprogramáticas.

mediante la posibilidad de acceso a los servicios requeridos en lugares conocidos y cercanos, como los colegios. Estos proyectos presentaban características que determinaban un alto nivel de aceptación y participación por la comunidad, entre ellos:

- Libertad en la selección de los servicios entregados, según de las necesidades de cada comunidad;
- Posibilidad de congregarse en un mismo lugar a representantes de diversas instituciones encargadas de entregar servicios sociales, lo que disminuía la duplicación de los esfuerzos por falta de coordinación;
- Independencia del organismo encargado de estructurar el programa, lo que permitía contar con líderes comunitarios de distintas áreas, públicas y privadas.

Algunos ejemplos de estos programas son las iniciativas “Comunidades en el Colegio”⁹² y los “Centros Comunitarios basados en el colegio”⁹³.

- El programa de Comunidades en el Colegio fue creado para cuatro tareas principales: entregar asistencia personalizada por adultos capacitados; desarrollar un lugar y ambiente seguro para estudiar y crecer; entregar habilidades de utilidad a los jóvenes una vez que egresaban del colegio; y, finalmente, entregar la posibilidad de que las personas retribuyeran a la comunidad y a sus pares la ayuda recibida.

Con el tiempo, estos programas han adquirido modalidades diferentes, entre las que destacan la formación de colegios alternativos, que funcionan en las estructuras de establecimientos tradicionales, pero en áreas diferenciadas, lo cual permite desarrollar un trabajo más dirigido y personalizado con menores que requieren de mayor asistencia. Por otra parte, se aplicaron modelos de clases que permitían a los menores acceder a programas sobre materias de su interés, inscribiéndose en éstos, como si se tratara de ramos electivos (programas que abordaban temas laborales, de desarrollo de habilidades, de educación, etc.).

- Los centros comunitarios basados en los colegios buscaron crear espacios abiertos y seguros para que la comunidad se organizara y desarrollara actividades de acuerdo a sus propios intereses, utilizando el recinto escolar como centro de reunión, discusión y organización. Las actividades se desarrollaban para todas las edades, fomentando el surgimiento de ambientes no violentos y libres de drogas⁹⁴.

g) El programa “Crime Stoppers”, iniciado en 1976 en Nuevo México, se basó en un esfuerzo conjunto entre comunidad, policías y medios comunicacionales, que buscaron crear vías efectivas de información que permitieran aclarar y resolver investigaciones delictivas⁹⁵. La entrega de información se realiza mediante la recepción de llamadas anónimas que, en caso de conducir al arresto de los responsables, eran debidamente recompensadas. El programa se inició para revertir los tres principales problemas enfrentados al requerir

⁹² Este programa fue conocido como “Cities in School” o “Communities in School”

⁹³ School Based Community Centers

⁹⁴ En Nueva York se han organizado los “Beacons of Hope”, que coinciden con la definición de centros comunitarios basados en el colegio.

⁹⁵ Actualmente existen más de 900 de estos programas en 10 países, entre ellos, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Australia, Sudáfrica y Bahamas. A Estas organizaciones han aclarado más de medio millón de casos y recuperado más de 3, 6 millones de dólares en objetos robados.

información delictivo: miedo a represalias, actitud de apatía, reticencia a verse envuelto en las investigaciones, todo lo cual logró revertirse mediante la aplicación de un esquema que aseguraba el anonimato y pagaba recompensa en el caso de resultar ciertas las informaciones.

La participación activa de tres agentes diferentes determinó, en gran medida, el Éxito obtenido por este programa: (a) la comunidad era la encargada de crear la institución, cuyos directores señalaran las principales directrices y modalidades de funcionamiento en lo relativo a entrega de información, pago de recompensa y, principalmente, la modalidad de relación con instituciones policiales; (b) los medios de comunicación se encargaban de dar a conocer este mecanismo de denuncia anónima, mediante la publicación de los números telefónicos disponibles y la entrega de antecedentes de hechos delictivos ocurridos recientemente y respecto de los cuales no se había logrado recabar los antecedentes necesarios para la detención o procesamiento del inculpado; (c) la policía se hizo cargo de la recepción de llamadas, a las cuales se asignaban códigos diferenciados que facilitaban una posterior identificación, sin requerir para ello de la identidad del denunciante⁹⁶.

- h) Previamente a analizar la experiencia de asociación denominada “Comunidades que se preocupan”⁹⁷, es conveniente un breve análisis de sus orígenes:

La estrategia general aplicada en los programas de prevención juvenil se conoció con el nombre “Estrategia de Desarrollo Social”, y se basaba en el concepto de que la determinación y

aplicación de factores de protección logran alejar a los más jóvenes de los potenciales riesgos a los que pueden verse expuestos. Esta estrategia estableció directrices que facilitarían el cumplimiento de su finalidad preventiva: (a) determinación de reglas claras de conducta para jóvenes por las personas a cargo de su educación (familia, profesores), para evitar el desarrollo de conductas violentas y delictivas; (b) necesidad de desarrollar habilidades y capacidades en los jóvenes, para que éstos puedan hacer frente a situaciones conflictivas; (c) importancia de asegurar oportunidades a todos los jóvenes para que éstos no vean frustrados sus esfuerzos por cumplir con las normas establecidas.

La aplicación práctica de esta estrategia mediante el programa “Comunidades que se Preocupan”⁹⁸ fomentó elementos tales como el involucramiento de toda la sociedad en su desarrollo, ya que eso permitiría afectar a mayor número de personas que los proyectos dirigidos sólo a cierta población; el programa fomentaba el desarrollo de planes que orientaran las acciones de acuerdo a las prioridades que estableciera la propia comunidad; otro factor fue el desarrollo de esquemas cuyo impacto pudiera perpetuarse por un largo período, incluso sin que el proyecto estuviera desarrollándose, esto es, crear estructuras y capacidades que permitan la autosuficiencia de la comunidad en el logro de los objetivos; entre las actividades del programa destacan aquellas diferenciadas según la población objetivo a que se encuentran orientadas, entre otras: campañas de comunicación en relación con las familias, que incluyen la orientación a padres para educar adecuadamente a sus hijos; en relación con los colegios, actividades de modernización de currículo.

.....

⁹⁶ En el estado de Indiana se inició una campaña denominada “Quick Anti Drug/Gun School Program”, cuya finalidad era reducir el número de drogas y armas que se portaban en los colegios. Para ello se habilitó un número telefónico al que las personas llamaban, entregando antecedentes de posibles consumos o portes y que, de resultar fidedignas, eran recompensadas.

⁹⁷ “Communities That Care”

⁹⁸ La traducción de la estrategia en un programa de aplicación práctica fue desarrollado por la firma “Development Research and Programs, Inc, especializada en la entrega de herramientas y capacitación en el desarrollo de programas para familias, colegios y comunidades, basados en los conceptos inspiradores de la estrategia de Desarrollo Social.

i) Los “Programas Comunitarios Amplios”⁹⁹, a cargo del Ministerio de Justicia, proveían fondos a aquellas comunidades que registraban altos niveles de delitos relacionados con drogas y violencia.

En este esquema, las instituciones comunitarias, públicas y privadas, eran instadas a trabajar de manera conjunta y coordinada en relación con el tratamiento de estos problemas. De esta manera, el traspaso de fondos se supeditaba al compromiso de generar políticas comunitarias, coordinación de instituciones sociales, policiales, vecinales, etc., así como al de asegurar la existencia de esquemas de fomento de la participación social. Además, la comunidad beneficiaria debía llevar a cabo otra serie de acciones:

- Análisis de la realidad criminal, económica y social de los

territorios

- Descripción de los actuales esfuerzos realizados en la comunidad en relación con esta materia y de las asociaciones creadas con dichos propósitos
- Descripción de los niveles de cooperación y coordinación en el sistema de justicia criminal en la zona
- Desarrollo de un plan de acción a la luz de los antecedentes y análisis realizados
- Realización de un esquema de evaluación que permita medir el impacto de la estrategia aplicada.

Los fondos asignados permitían, asimismo, financiar iniciativas de acuerdo a la estrategia comunitaria acordada, que versaban desde programas juveniles recreativos y control de pandillas hasta la creación de medidas de carácter comunitario alternativas al encarcelamiento.

II.5. *Programas Centrados Principalmente en Aspectos de Salud*

2.5.1. *Antecedentes*

Un tema principal en el área de salud fue la prevención en el consumo de alcohol y drogas, y el otorgamiento de tratamientos adecuados.

Estudios realizados a principios de la década de 1990 comprobaron las negativas consecuencias del aumento en el consumo de sustancias por la población: el alcohol y las drogas

se hallan en el 62% de los asaltos; en el 49% de los asesinatos; en el 52% de las violaciones y, en el 38% de los casos relacionados con el abuso de niños¹⁰⁰.

Los problemas de consumo de drogas, especialmente en relación con la población juvenil, ha constituido una preocupación constante para el país, determinando que múltiples organismos y estudios cuantifiquen y analicen los niveles de este problema. Destacan las mediciones por la universidad de

⁹⁹ Comprehensive Communities Program

¹⁰⁰ “Tools for Creating and Sustaining Drug- Free Communities. 1989.

Michigan, “Monitoring the Future Study”; la encuesta a hogares sobre uso de drogas; y otras encuestas por el Ministerio de Salud norteamericano; estudios por la Asociación para una América

Libre de Droga, “Partnership for a Drug- Free America’s Attitude Tracking Study”; encuestas a jóvenes y padres por el “Centro Nacional de Adicciones y Abuso de Sustancias”¹⁰¹

Cuadro nº 1

variables sociales que influyen en los niveles de consumo de drogas

Variables sociales que influyen en los niveles de consumo	Coefficiente de Correlación
Presión de pares para consumirla	38%
Consumo por parte de amigos	37%
Desarrollo de Conductas Transgresoras (violencia, deserción escolar, vandalismo, etc.)	32%
Consumo de drogas por los padres	16%
Registro de consumos de sustancias anteriores	36%

Fuente: The national Youth Anti- Drug Media Campaign. Office of National Drug Control Policy. 1997

2.5.2. Iniciativas en materia de prevención y control de drogas

En respuesta a una creciente preocupación, el Gobierno, por intermedio de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas¹⁰², desarrolló en 1999 la Estrategia Nacional de Control de Drogas¹⁰³, cuyos principales objetivos eran:

1. Educar a la juventud para que pueda reconocer los riesgos asociados a las drogas y evitar su consumo, lo que implica el diseño de un buen programa comunicacional y de educación a padres, educadores y líderes comunitarios. Lo anterior lleva a crear activas asociaciones con los medios de comunicación, colegios e instituciones comunitarias juveniles, para que puedan servir como canales de comunicación de tales enseñanzas.

¹⁰¹ National Center on Addiction and Substance Abuse o CASA.

¹⁰² Office of National Drug Control Policy”

¹⁰³ National Drug Control Strategy. 1999.

2. Mejorar los niveles de seguridad a que están expuestos las personas, reduciendo las oportunidades de ser víctimas de delitos y actos de violencia relacionados con el consumo de drogas. En esta tarea se prevé la activa participación de fuerzas policiales, generando una estrategia de cero tolerancia contra quienes infringen las normas y acuerdos de no consumo.
3. Reducir los costos públicos asociados al consumo y necesidad de tratamiento de quienes consumen estas sustancias. En esta área de iniciativas se promovía la educación de la población acerca de las enfermedades producidas por consumo abusivo de sustancias, el desarrollo de efectivos tratamientos anti-drogas, la promoción de cursos de capacitación para encargados de tratamientos preventivos.
4. Establecer fuertes sanciones al tráfico de droga, mediante la producción local de las sustancias o su ingreso ilegal al país.

El esfuerzo gubernamental permitió, asimismo, coordinar las actividades que se realizaban en esta materia por distintas agencias y departamentos gubernamentales:

- En el asesoramiento de estas iniciativas desempeñó una importante labor el Centro para la Prevención de Sustancias Abusivas¹⁰⁴⁻¹⁰⁵, creada por el acta de Abuso Anti-Drogas de 1986, en respuesta a la creciente preocupación por el tema, especialmente en relación con los más jóvenes.

Entre los programas desarrollados en el país, cabe mencionar:

- Programa Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E.), para menores entre 6 y 18 años, basado en un esfuerzo conjunto entre colegios y fuerzas policiales, antes mencionado al estudiar los programas de acercamiento entre organizaciones policiales y población juvenil.
- Programa Comunidades Libres de Droga¹⁰⁶: se inició para crear agrupaciones en las comunidades a cargo de problemas de consumo juvenil de drogas, que recibieron el nombre de “Coaliciones Comunitarias Anti Drogas”¹⁰⁷. Para tal fin, el programa promovió la creación de asociaciones en que pudieran participar representantes de diversas áreas comunitarias -jóvenes, padres, comercio, medios de comunicación, colegios, organizaciones juveniles, fuerzas policiales, voluntarios, profesional del áreas de la salud, autoridades gubernamentales locales, etc.-. Los esfuerzos en cada comunidad podían ser efectivamente coordinados, desarrollando así campañas de comunicación que alcanzaran a los más jóvenes en sus distintas esferas de convivencia. Este programa contaba con fondos gubernamentales y era administrado en conjunto por la Oficina de Justicia Juvenil y de Prevención Delictiva y la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Center for Substance Abuse Prevention (CSAP)

¹⁰⁵ Este centro depende del organismo gubernamental encargado de temas de Alcohol, Abuso de Drogas y Salud Mental denominado “Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration”, que forma parte del Ministerio de Salud y Servicios Humanos

¹⁰⁶ Drug Free Communities Program

¹⁰⁷ “Anti drug Coalitions of America” reúne a más de 5000 coaliciones comunitarias constituidas a lo largo de todo el país, permitiendo generar canales de comunicación e intercambio de experiencias entre los participantes. Además, esta coalición se ha encargado de desarrollar programas y cursos de capacitación y asistencia técnica a los que podían acceder dichas asociaciones locales.

¹⁰⁸ En 1998, un total de 474 asociaciones constituidas habían solicitado fondos para continuar sus programas; era necesario acreditar un trabajo previo de la asociación por un mínimo de seis meses. Estos se preveían para el cumplimiento de esquemas de trabajos locales por períodos no inferiores a cinco años.

- El programa “Niños en riesgo”¹⁰⁹, en el nivel nacional y destinado a menores 11 y 13 años que presentaban conductas delictivas y vinculadas a la droga. Este programa contaba con expertos encargados de manejar un número reducido de casos¹¹⁰, para lograr una acción más dirigida y focalizada, trabajando para ello estrechamente con los colegios, cortes juveniles y otras organizaciones, con miras a entregar al joven una ayuda lo más integral posible. Entre las actividades de este centro destacan: terapia familiar, guía, desarrollo de actividades durante los tiempos libres, seguimientos para determinar la asistencia del menor a clases, apoyo escolar, etc.
- El programa “Life Skill Training” o “Habilidades para la Vida” (HPV) ha sido desarrollado en Estados Unidos por el Dr. Gilbert J. Botvin, psicólogo, académico de Cornell University, internacionalmente conocido como experto en prevención del consumo de drogas. Este programa ha demostrado ser efectivo en la prevención del consumo temprano de tabaco, alcohol y marihuana, así como en la disminución del consumo en niños y preadolescentes que cursan enseñanza básica. Se basa en evidencia científica que permite explicar las causas que determinan el consumo de drogas y establecer, además, las mejores formas de prevenirlo. Este programa proporciona a niños y pre-adolescentes habilidades y técnicas para aprender a manejar y resistir la presión de los pares y de los medios de comunicación en relación con el consumo de drogas. Además, esta entrega de habilidades permite manejar y entender los cambios y desafíos que enfrentan al entrar a la edad adolescente.

Los principales objetivos de este programa consisten en entregar información sobre las drogas y sus efectos, promover una vida sin drogas, enseñar técnicas para decir “No” a las drogas, así como entregar herramientas de desarrollo social y personal a quienes participan en él, centrándose en factores psicosociales que derivan en el inicio del consumo de drogas.

En Habilidades para la Vida destacan 5 grandes componentes:

- Conocimiento e información. Se presenta información de los efectos de corto y largo plazo del uso de tabaco, alcohol y marihuana, así como de los proceso del proceso de dependencia.
- Toma de Decisiones. Se enseña a desarrollar pensamiento crítico y responsable para tomar decisiones.
- Ansiedad. Se enseñan técnicas explícitas para lidiar con la ansiedad.
- Habilidades de Comportamiento Social. Se enseñan habilidades de desenvolvimiento social y técnicas de asertividad, que puedan ser usadas para resistir la presión de grupos o la influencia de los medios para fumar, beber o usar drogas.
- Mejoramiento Personal. Se enseñan técnicas que permitan a los alumnos cambiar comportamientos personales específicos.

Este programa se diseñó para ser aplicado en secuencia de tres años, correspondiendo al primer año un ciclo de 15

¹⁰⁹ “Children at Risk” (CAT) fue creado por el centro nacional de adicciones y consumo abusivo de sustancias (NCASA: National Center on Adiction and Substance Abuse) y financiado por instituciones interesadas en la materia, entre ellas: Instituto Nacional De Justicia, Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia.

¹¹⁰ Cada experto se encontraba a cargo de alrededor de 18 casos, asegurando un atención más personalizada.

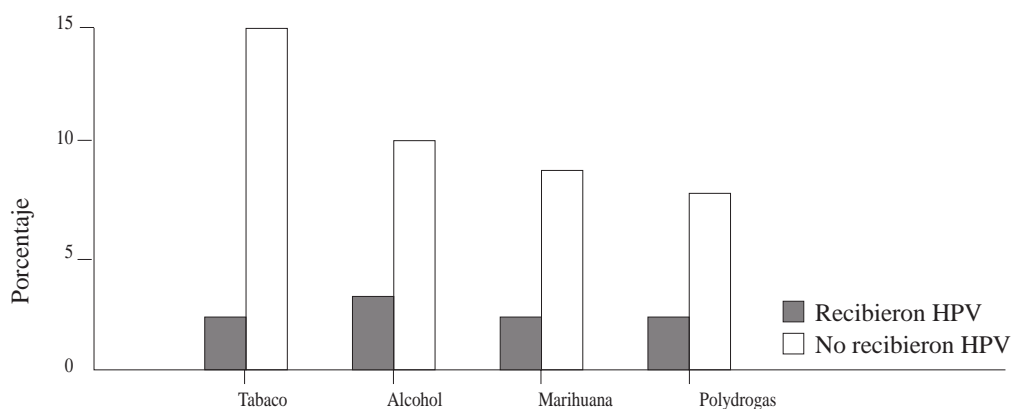
sesiones, al segundo año un ciclo de 10, para finalizar con un tercer ciclo de 5 sesiones. Durante el primer ciclo se entregan los contenidos de este programa. Puede llevarse a cabo en forma concentrada o en la modalidad de una sesión a la semana. Los ciclos en los años sucesivos buscan reforzar lo

ya aprendido por los niños en el primer año. De esta forma, se mantienen vigentes los contenidos y se van adecuando a los nuevos desafíos que los jóvenes enfrentan.

El siguiente gráfico muestra los resultados de 4 estudios evaluativos realizados en jóvenes que recibieron este programa en forma completa, y en los grupos de control correspondientes.

Gráfico n° 3 :

evaluación programa “Habilidades para la Vida”



- Midwestern Prevention Project (MPP) es un programa de prevención primaria e intervención en el uso y abuso de drogas en el ámbito comunitario. Su objetivo, como el del programa Habilidades para la Vida, es prevenir el consumo de aquellas drogas de inicio, mediante las cuales los adolescentes comienzan el consumo y, en forma secundaria, prevenir el consumo de padres y miembros de la comunidad. Su principal característica como programa de prevención es su alcance comunitario. Así, este programa contempla todo el entorno de los adolescentes; no limita su aplicación a colegios y escuelas, sino que busca involucrar a los padres y la familia de los jóvenes, a los medios de comunicación, organizaciones estatales, institucionales y comunitarias.

Una característica principal de este programa es el uso de múltiples canales para la aplicación de los contenidos. Casi todos los programas de prevención utilizan un canal único de intervención, en la mayoría de los casos, el colegio. MPP argumenta que el uso de más de un canal de difusión hace que el programa sea más eficiente y se logre mejor la comprensión del mensaje, las técnicas y habilidades por parte de los jóvenes. Si bien la vida de un adolescente se desarrolla principalmente en torno al colegio, este ámbito no es el único en el que los jóvenes tienen intereses. El uso de más de un canal asegura que las técnicas y habilidades enseñadas en los colegios y escuelas sean reforzadas por mensajes claros de sus familias y entorno comunitario.

Una actividad contemplada en este programa es la creación de grupos compuestos por el director del establecimiento, 4 a 6 padres y 2 estudiantes líderes, constituyendo una especie de consejo que sesiona con los siguientes objetivos:

- Definir la política del colegio o escuela para institucionalizar un programa de prevención permanente en el establecimiento;
- Ayudar a construir un ambiente libre de drogas, por medio de la vigilancia de los patios del establecimiento y de los sectores aledaños (labor que puede ser cumplida, en parte, por los padres);
- Planificar y desarrollar talleres de habilidades, centrándose en la entrega de técnicas de comunicación efectiva entre padres e hijos y técnicas de prevención del consumo de drogas en los hogares.
- Durante 1997 fue llevada a cabo una campaña comunicacional y de medios, con fondos de la Oficina Nacional de Políticas en el Control de Drogas, para educar a los más jóvenes en los riesgos asociados de las drogas y capacitarlos para que en el futuro pudieran evitar su consumo y vinculación, o abandonarlo si ya estuvieran involucrados en ese problema¹¹¹. Esta campaña se apoyó en estudios científicos y fue asistida en su aplicación por la “Asociación para un América Libre de Droga”¹¹², así como por muchas organizaciones públicas y privadas, entre ellas grandes campañas expertas en comunicaciones. Se centró en la prevención primaria, orientada a adolescentes y jóvenes que consumían drogas por primera vez o que lo hacían por un período todavía breve,

pues se consideraba que ésta era la mejor manera de dirigir la acción hacia las situaciones originantes y desencadenantes de conductas de consumo.

Esta estrategia formuló mensajes dirigidos a poblaciones claves en la educación preventiva en esta materia, destacando, entre otros, los jóvenes, los padres y otras autoridades o adultos que pudieran ejercer influencia sobre comportamientos adolescentes (profesores, guías, etc.).

La mayor parte de las iniciativas mencionadas deba prioridad a ciertos aspectos considerados de alta incidencia para el logro de objetivos:

1. Fomento de la participación familiar y escolar en el desarrollo de programas, ya que eran éstos los ambientes más cercanos y, en consecuencia, los que ejercían mayor influencia en la adquisición de hábitos. Además, los colegios estaban especialmente preocupados por estos problemas, que acarreaban otra serie de consecuencias negativas para el proceso académico, contribuyendo al vandalismo y al ausentismo.

Ejemplo de estos esfuerzos conjuntos fue la campaña “PRIDE”¹¹³, formada por un equipo de pares y profesores, que inició sus trabajos mediante encuestas a alumnos para determinar la real magnitud del problema, para que, con posterioridad, pudieran realizarse esfuerzos focalizados y coordinados entre los diferentes agentes comunitarios: padres, profesores, policías, autoridades oficiales, judiciales, etc.. Las actividades desarrolladas por estos grupos incluyeron charlas especialmente destinadas a padres, cursos, seminarios y talleres de educación en drogas para los más jóvenes, etc.

.....

¹¹¹ La importante influencia de los medios quedaba de manifiesto al comprobar que los menores se encontraban expuestos, a diferentes tipos de medios (televisión, radio, comics, video, etc.), en un promedio de 8 horas diarias. Sólo en relación con el alcohol logró determinarse que un joven al cumplir los 18 años de edad habría visto, en promedio, un total de 100.000 comerciales de cervezas.

¹¹² Partnership for a Drug-Free America.

¹¹³ PRIDE: Parents Resource Institute for Drug Education

2. También se ha asignado importancia a los sistemas de información en esta materia. Se desarrollaron centros de información especializados, como el “Centro Nacional de Información sobre Alcohol y Drogas”¹¹⁴ y el Sistema Regional de Redes, cuyas principales funciones eran otorgar información y antecedentes acerca de los programas de prevención y rehabilitación, organismos que los imparten, investigaciones, artículos de prensa, estudios preventivos, organismos gubernamentales vinculados a esta tarea, etc..
3. La determinación de factores que exponían a los menores a una más alta probabilidad de vinculación con estos problemas, lo cual contribuye a facilitar el diseño y desarrollo de programas focalizados. Entre éstos cabe mencionar:
 - Riesgos escolares: situaciones de bajos rendimientos, deserción escolar, presencia de problemas disciplinarios, entre otros.
 - Riesgos familiares: relacionados con la presencia de consumidores en el hogar, antecedentes de violencia intrafamiliar, vinculación de algún integrante de la familia con pandillas, etc..

- Riesgos personales: trabajo en venta y tráfico de drogas, contactos con el sistema de justicia juvenil, vinculación con miembros de pandillas o pares que presentan antecedentes penales, etc..
4. Otra característica, que respondió a tendencias gubernamentales, ha sido la destinación de fondos a iniciativas y programas probadamente eficaces, de acuerdo a estudios de evaluación y seguimiento que se hayan realizado¹¹⁵⁻¹¹⁶.

La Oficina de Justicia Juvenil y de Prevención de la Delincuencia determinó el traspaso de nuevos fondos al programa “Habilidades para la vida”¹¹⁷ que, según estudios, ha logrado un alto efecto en control y disminución de consumo de alcohol, tabaco y drogas, mediante un adecuado manejo de los factores sociales y psicológicos asociados al consumo de sustancias (entrega de herramientas necesarias para hacer frente a la presión social; desarrollo de mejores niveles de autoestima y seguridad; logro de control de la ansiedad social, propia de los primeros años de juventud; aumento de los niveles de conocimiento en relación con las consecuencias asociadas al consumo de sustancias ilícitas)

.....

¹¹⁴ National Clearinghouse for Alcohol and Drug Information (NCADI)

¹¹⁵ El organismo estatal “National Institute on Drug Abuse and the Center of Substance Abuse Prevention” ha sido uno de los principales promotores de la aplicación de disciplinas probadamente efectivas en materia de prevención de uso de sustancias abusivas. Lo anterior, debido a que, no obstante existir altos niveles de información entre las instituciones sociales, continúa promoviéndose la utilización y aplicación de programas no probados, que utilizan altos montos de dinero. Se ha establecido que el programa más difundido entre los colegios norteamericanos corresponde al programa DARE (el 82% de los colegios del país lo aplica actualmente), el cual, no obstante su general aplicación, no ha logrado ser debidamente evaluado.

¹¹⁶ De acuerdo a expertos, las razones que motivarían la aplicación de programas que no resultan ser tan efectivos, se debería, entre otras razones, a la mayor facilidad de ejecución y aplicación en comparación con otros programas que abarcaban un mayor número de componentes e insumos; esto último determina, en muchas ocasiones, mayor cobertura de los factores de riesgos asociados a los problemas y, en el mediano plazo, mayor efectividad. (Denisse Halfors, Ph.D., lead

¹¹⁷ “Life Skills Trainig Program”. www.lifeskillstraining.com.

II.6. *Programas Relacionados con el Diseño de los Espacios Públicos*

2.6.1. *Prevención del Crimen por medio Diseño del Espacio o “Crime Prevention through Environmental Design (CPTED)”*

La generación de diseños urbanos adecuados a patrones de seguridad previamente establecidos, y una eficiente utilización de los espacios públicos, han probado influir positivamente en los niveles de seguridad ciudadana, reduciendo los niveles de temor de las personas a verse expuestas a hechos delictivos, y reduciendo, efectivamente, las posibilidades de comisión de dichos actos.

Si bien la idea de desarrollar comunidades seguras, y de favorecer tal condición mediante un adecuado diseño de las estructuras y espacios en éstas, existe hace ya muchos años de manera más bien intuitiva, se ha desarrollado como política desde 1971, año en que el investigador C. Ray Jeffrey desarrolló el término “prevención de la delincuencia mediante el diseño de espacios públicos”¹¹⁸.

Esta política puso énfasis en tres aspectos considerados estratégicos al diseñar los espacios de acuerdo a cánones de seguridad:

- Control natural de los accesos: se refiere a la existencia de puertas, defensas y, en general, a todo elemento que dificulte

la acción de los delincuentes, creando mayores riesgos asociados a sus actividades y una sensación de mayor resguardo, los que redundan en desaliento para la comisión del hecho. También se comprenden bajo esta denominación aquellos elementos que refuerzan los conceptos de acceso natural, tales como candados, alarmas, etc..

- Los mecanismos de vigilancia natural se basan en el diseño de los espacios para favorecer una vigilancia permanente respecto de los distintos lugares en la comunidad, especialmente de propiedades y edificios. Por ejemplo, los diseños de ventanas, puertas de acceso, caminos peatonales y calles que deben disponer de la iluminación necesaria, especialmente durante la noche, para el logro de una visibilidad que permita detectar el desarrollo de conductas inusuales o la presencia de extraños. Eso facilita la tarea de quienes, en mayor o menor medida, tienen la obligación de informar e investigar la ocurrencia de tales hechos, entre ellos, agentes de policía, personas que transitan el lugar, vecinos y sistemas móviles de seguridad contratados.
- Aplicación de refuerzos territoriales: colocación de todas las señas necesarias que permitan distinguir entre un espacio público y uno privado.
- Mantenimiento: fomento de preocupación por que las propiedades y edificios se conserven en buenas condiciones,

.....

¹¹⁸ CPTED: Crimen Prevention Through Environmental Design.

debido a que estructuras en mal estado o abandonadas reflejan falta de control, facilitando la generación de ambientes donde el desorden es tolerado como un elemento más de la convivencia comunitaria. Tales situaciones van aparejadas, además, a falta de supervisión sobre otros aspectos, tales como excesos de vegetación, sistemas de iluminación inoperantes, etc., que dificultan el control de las actividades que se desarrollen en esos lugares¹¹⁹.

Esta estrategia permitió establecer una conexión entre la ocurrencia de hechos delictivos y el diseño del entorno; algunos ejemplos:

- Edificios abandonados o en mal estado eran utilizados, generalmente, como centros de reunión de pandillas y consumidores de drogas.
- Zonas altamente comerciales junto a zonas residenciales aumentaban la frecuencia de tránsito en ese lugar y disminuían las posibilidades de que los vecinos pudieran conocerse e identificarse.

- Otros factores del diseño del entorno directamente relacionados con delincuencia y peligrosidad son:

- a) Los sistemas de iluminación de las calles y plazas, ya que sus deficiencias determinan la existencia de espacios oscuros y propicios para la actividad delictiva;
- b) Creación de playas de estacionamientos construidas en niveles y sin los sistemas de alarmas e iluminación necesarios para dificultar la generación de oportunidades para los delincuentes;

- c) Creación de zonas de alta concurrencia y tráfico sin adecuado control, que suelen ser elegidas por traficantes y ladrones que desean pasar inadvertidos entre una multitud;
- d) Determinación de los lugares donde se instalarán las paradas de autobuses: es importante prever esta situación, pues constituye el punto de llegada de quienes provienen de otros lugares; estos puntos son utilizados por los residentes y trabajadores del sector como lugares seguros de estada a determinadas horas del día, mas pueden no serlo a otras, facilitando la acción de asaltantes.
- e) Zonas que concentran mayoritariamente oficinas suelen encontrarse despobladas durante los fines de semana, lo que si no es oportunamente previsto y controlado, favorece las oportunidades para delinquir.

Muchos otros aspectos del entorno comunitario fueron abordados por esta política para crear espacios más seguros para sus habitantes; algunas de estas regulaciones fueron:

- Regulación en edificios: se exigió a propietarios de edificaciones abandonadas o en deficiente estado de mantenimiento a repararlas, bajo pena de demolerlas, en caso contrario.

También se desarrollaron planes de seguridad que debían contemplarse en las regulaciones de construcción. En el desarrollo de las normativas participaban también miembros del cuerpo policial.

- Regulación de Calles y Tráfico: En el diseño de un adecuado

¹¹⁹ En el desarrollo de esta estrategia, pudo determinarse que las propiedades abandonadas eran los objetivos más frecuentados por traficantes de drogas y violadores.

esquema urbano es necesario contar con información relativa a la frecuencia de tráfico en la zona, determinar si esta frecuencia varía durante el día, si la mayor parte de los automovilistas que transitan el lugar pertenecen o no a la misma comunidad, la cantidad de caminos peatonales en el lugar, etc.. Se busca reformar las normas del tránsito en ciertos vecindarios, impidiendo el fácil acceso de quienes desarrollan actividades ilícitas, tales como tráfico de drogas y prostitución.

- Regulación de parques y espacios recreacionales: se busca recuperar espacios en favor de los beneficiarios contemplados al diseñarlos, principalmente niños y jóvenes. Para esto se desarrollan actividades que fomentan la participación de esos grupos en estos lugares; también se fomenta la participación de voluntarios en labores de limpieza en estas zonas: remoción de escombros, corte de la excesiva vegetación, instalación de las luminarias necesarias, etc. Otros planes apuntaban a cerrar el acceso a ciertos lugares durante la noche, reduciendo las posibilidades de deterioro de los mismos.
- Regulación de la actividad de organismos policiales: se busca desarrollar canales de información y cooperación entre policías y vecinos, para que los primeros tengan claro conocimiento de las zonas que requieren de mayor vigilancia y atención.

Con esta finalidad se instalaron “mini-estaciones” de policía en puntos estratégicos de las ciudades, que desarrollaban un papel disuasivo respecto de las actividades ilegales que podían llevarse a cabo allí y facilitando así el acceso a las autoridades en caso de comisión de hechos delictivos.

Otra estrategia utilizada en este esquema se refería a la posibilidad de que los funcionarios policiales que desempeñaban sus labores en determinada comuna vivieran en la misma, para crear un estímulo adicional en quienes debían mantener el orden y la seguridad de la zona.

- Fomento de la actividad de voluntarios: se busca crear interés entre los propios vecinos por desarrollar actividades en fomento de su propia comuna, tales como remoción de escombros, borrado de graffiti, retiro de autos abandonados, etc., promoviendo un ambiente de orden y control.
- Regulación de sectores escolares: iniciativas que fomentan ambientes adecuados para el estudio. Algunas actividades al respecto fueron: sanciones penales agravadas para el tráfico de drogas en el perímetro cercano a un establecimiento educacional, dotaciones policiales especialmente encargadas de patrullar las zonas cercanas a los colegios en horas de clases para determinar los casos de ausentismo escolar.

También se han aplicado programas para reforzar los elementos de esta estrategia, esto es, control natural de los accesos, refuerzo territorial y vigilancia natural en casas, vecindarios, instituciones privadas instaladas en la comunidad (iglesias, colegios, bibliotecas, etc.), centros comerciales, empresas, oficinas y estacionamientos¹²⁰, entre otros.

Otro elemento de este programa consistió en recolectar

.....

¹²⁰ El proyecto CPTED creó un esquema tipo de las medidas de seguridad que debían adoptarse en lugares destinados a estacionamientos, donde se observaron múltiples condiciones que favorecían la actividad delictiva, entre ellas: zonas oscuras y escondidas, acceso a todo público, lo que impide determinar la presencia de extraños en el lugar, etc. Para revertir este tipo de situaciones, se establecieron directrices que debían tomarse en cuenta al diseñar y construir estos espacios, dando especial importancia a los aspectos de iluminación, cercanía de los elevadores, colocación de botones de pánico en lugares estratégicos, etc..

la información adecuada para determinar qué espacios requerían de mayores medidas de seguridad o para determinar las fallas. Por ello, se accedió a la información estadística de las diferentes unidades policiales y de encuestas comunales para recoger las opiniones de los vecinos. Se buscó determinar cuál era el tipo de delito más frecuente en la zona, cuáles los lugares más recorridos por los delincuentes para cometer sus actos, etc., antecedentes que facilitarían un diseño acorde a las necesidades locales.

2.6.2. Políticas de Bloqueo de Oportunidades y Orientadas a la Solución de Conflictos

Las políticas relativas a la adopción de diseños seguros del entorno han promovido una serie de otras acciones basadas en los mismos principios. Así, se ha desarrollado el “bloqueo de

oportunidades” o “prevención del crimen situacional”, que se tradujo en acciones preventivas de ciertas situaciones o con objetivos concretos (circuitos de televisión cerrado en tiendas comerciales, reforzamiento de entrada a residencias). Si bien en un primer momento eso se tradujo en disminución del número de delitos en lugares específicos, también produjo el fenómeno de desplazamiento de la delincuencia, contrapuesto a una real política de prevención o inhibición de la conducta antisocial. Lo anterior llevó a adoptar, en conjunto con el sistema de bloqueo de oportunidades, un esquema de solución de problemas o “problem-oriented policing” o “problem solving”. Especialmente durante los últimos años, ella ha sido aplicada en materias policiales y se considera apropiado extrapolarla a otras áreas sociales. En esta modalidad conjunta de intervención, se desarrollan sistemas preventivos, pero precedidos de todo un análisis de la delincuencia en el lugar respectivo, que permite orientar las acciones de manera más eficaz, coordinada y global¹²¹.

.....

¹²¹ “Preventing Crime: What works, What Doesn’t, What’s Promising”. National Institute of Justice. <http://www.ncjrs.org/works/>

III

CONTROL

III.1. *Programas Policiales*

3.1.1. *Estructura Policial*

Atendiendo a la organización político-administrativa del país, cabe distinguir agencias policiales federales, estatales, locales (de condado y municipales) y, finalmente, los departamentos de alguaciles.

Las agencias federales tienen asignadas materias específicas. Por ejemplo, el FBI investiga los casos de robo a bancos y está a cargo de fronteras e, independientemente de las policías existentes en los estados, de las carreteras interestatales.

Las policías estatales tienen a su cargo todas las labores de naturaleza policial, a menos que existan policías de condado, en cuyo caso quedan a cargo sólo de las carreteras interestatales.

Los policías de condado tienen a cargo todas las labores relacionadas con la misión de la policía: la prevención y el control de la delincuencia en sus territorios y la investigación de la misma. Además, deben asegurar el cumplimiento de las leyes de tránsito y brindar ayuda en cualquier situación que amenace la seguridad de una persona.

Los departamentos de alguaciles tienen a su cargo las funciones relacionadas con el control del cumplimiento de las sanciones, tales como el transporte de reos, seguridad en cortes, operación de cárceles.

En materia de organización policial específica para cada estado, no existen normas generales y comunes; ella se adapta a las realidades de cada territorio. En general, si el condado cuenta con recursos y población suficientes, creará sus propias policías de condado, al igual que las ciudades. En cuanto a los departamentos de alguaciles, si bien fueron concebidos originalmente para asumir funciones de control de sanciones, ejercen las correspondientes a las policías de condado cuando éstas no existan.

No obstante la variedad de estructuras policiales existentes, lo habitual es una organización en torno a dos áreas, operaciones y servicios, que se constituyen para apoyar las labores de patrullaje e investigaciones por medio de tareas administrativas¹²².

.....

¹²² "Experiencias Comparadas en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Inglaterra y Gales". Fundación Paz Ciudadana. Febrero 2000.

3.1.2. Estrategias Policiales Aplicadas

En los Estados Unidos se desarrolló una nueva estrategia, denominada “policía comunitaria”, cuya principal característica es el desarrollo de una actividad orientada a la comunidad y a la resolución de conflictos¹²³.

Esta estrategia permitió incorporar un nuevo concepto en la manera de organizar y administrar la actividad policial, promoviendo el trabajo conjunto entre comunidad, gobierno y policía. Los elementos claves del proyecto consisten en la creación de asociaciones comunitarias entre los organismos involucrados, y en el desarrollo de una acción dirigida a la solución de problemas¹²⁴⁻¹²⁵.

Concepto fundamental de este nuevo enfoque es considerar como primera prioridad de la actividad policial el resolver los pequeños problemas de la comunidad, más que el destinar enormes recursos a grandes eventos, ya que son los primeros los que afectan de manera más directa y permanente la convivencia de las personas.

Esta emergente modalidad¹²⁶ en la organización de la actividad de la policía se caracteriza por ser proactiva, esto es, se anticipa a la comisión de los hechos; es descentralizada; está diseñada para reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad de las personas. Eso se logra mediante el trabajo de

oficiales especialmente asignados a ciertas áreas de la comunidad por períodos prolongados de tiempo, y la ayuda que al respecto puedan proveer los propios residentes¹²⁷.

Para llevar a la práctica esta nueva estrategia, se utilizaron los principios rectores de la filosofía de “administración eficiente”¹²⁸. Entre estas directrices :

- Orientación a la persona, esto es, a quien requiere de los servicios policiales, ya que de ello dependerá, en gran parte, el interés que demuestre la ciudadanía en trabajar de manera conjunta con estas instituciones;
- Alienación de la actividad policial en lo interno y externo. La alienación interna se refiere a la necesidad de que todos los funcionarios y cada uno de los departamentos que integran la institución, comprendan los alcances de esta nueva política. El orden externo se refiere a la capacidad del organismo por entender e identificar los problemas y necesidades de la comunidad;
- Entrega de apoyo para que el trabajo se pueda ejecutar en conjunto con las personas y cree verdaderos grupos de trabajo;
- Permanente crecimiento: se busca convencer a cada persona y estamento de la institución policial de que parte importante de su tarea es la permanente superación en su trabajo;

¹²³ COPPS: “Community Oriented Policing and Problem Solving”

¹²⁴ Desde 1986, la Oficina de asistencia judicial de Estados Unidos ha llevado a cabo demostraciones del programa a diferentes ciudades.

¹²⁵ Mediante la ley sobre control de crímenes violentos, de 1994, se ha accedido a subsidios para desarrollar de manera más eficiente esta nueva estrategia comunitaria, aumentando, por ejemplo, la dotación policial que opera en las calles y rutas rurales.

¹²⁶ El concepto de policía comunitaria ha sido definido por los expertos como una filosofía y no como una táctica específica aplicada por los organismos policiales

¹²⁷ Ejemplos de la aplicación de este concepto en los organismos policiales son, entre muchos, el de la ciudad de Norfolk, Virginia, donde el programa “Police Assisted Community Enforcement” (PACE), basado en un trabajo conjunto con la comunidad y los servicios sociales. Tras un período de tres años (1991-1993) de aplicación del programa, pudo comprobarse que las tasas de homicidios habían sido reducidas en un 10% anual. Community Policing & Problem Solving. p. 78. Segunda edición. 1999.

¹²⁸ Este conjunto de directrices fue conocido como la teoría TQM “Total Quality Management”, que surge a finales de la segunda guerra mundial en un intento por recomponer la destruida industria japonesa. Su creador fue el físico norteamericano Edward Deming.

- Establecimiento de liderazgo por la policía en el desarrollo del trabajo comunitario, ya que esta institución posee una visión más global del problema;
- Desarrollo de una acción descentralizada y orientada a la resolución de conflictos, para abordar de manera más eficiente los problemas de la comunidad;
- El desarrollo de evaluaciones es clave en la aplicación de esta estrategia, ya que permite determinar los logros y éxitos alcanzados en cada localidad, según los resultados obtenidos;
- En la aplicación de la policía comunitaria debe atenderse a la capacitación que deben recibir los funcionarios policiales para lograr trabajar y canalizar adecuadamente los requerimientos de la comunidad;
- Una clara identificación de los problemas comunales permite, en el mediano plazo, una actividad más dirigida y eficiente. Para esto se desarrollaron encuestas que permitieran a las personas expresar sus preocupaciones y necesidades.
- Fortalecimiento tanto de la comunidad como de los organismos policiales: lo primero se refiere a otorgar diferentes niveles de participación a las personas en el desarrollo de las políticas preventivas, para que logren mayor efecto en la comunidad; el segundo se orienta a los organismos de policía, para crear suficiente autonomía de estas instituciones, tanto para crear iniciativas preventivas como para asignar los recursos necesarios para su desarrollo.

Esta nueva modalidad de trabajo policial se estructuró sobre la base de dos principios fundamentales:

- **Policía Comunitaria:** la nueva filosofía que enfatiza el trabajo conjunto y organizado supone la creación de mayor número de lazos dentro de la comunidad, y la participación de la institución en la detección de situaciones que propician el desarrollo de actividades ilícitas.

- **Solución de Conflictos:** alude a la necesidad de contar con un sistema mediante el cual se logre identificar, analizar y responder a las causas desencadenantes de los problemas delictivos. Se busca que las acciones tengan como objetivo solucionar las situaciones subyacentes que fomentan la comisión reiterativa de delitos en determinados lugares.

3.1.3. *La Experiencia Policial en Nueva York (NYPD)*

Otro elementos prioritario en esta nueva concepción del trabajo policial fue desarrollar estrategias tácticas que previniesen la delincuencia, en vez de, simplemente, reaccionar frente a hechos específicos ya cometidos. Con dicho objetivo se traspasó la responsabilidad a las unidades operativas (descentralización operativa), se mejoró la comunicación y el procesamiento de datos, se dio relevancia al tema de rendición de cuentas, se elevaron los estándares de reclutamiento y mejoró la capacitación de los policías.

Uno de los aspectos más relevantes fue la descentralización del departamento, devolviendo el poder a las comisarías y creando un camino profesional de ascenso en su carrera. En el antiguo NYPD, las comisarías tenían poca autonomía, encontrándose imposibilitadas de llevar a cabo operaciones contra la prostitución ni usar oficiales vestidos de civil en actividades contra el narcotráfico; tampoco podían obtener órdenes de cateo ni realizarlas.

También la rendición de cuentas constituyó un elemento estratégico en este proceso modernizador, ya que no se podía traspasar parte del poder sin mantener control sobre éste. El NYPD lo realizó por intermedio del Compsta -nombre del archivo computacional de este informe, una abreviación de “estadísticas comparativas”-, es un sistema basado en estadísticas computarizadas de los distintos delitos, mapas delictivos electrónicos y reuniones de manejo intensivo de control delictivo para guiar y controlar las estrategias del departamento contra la

delincuencia. Mediante dicho sistema se elabora un informe semanal, que muestra los datos semanales de delitos mayores y arrestos por distrito, comparándolos con los totales del mes y año hasta la fecha.

A medida que Compstat se perfeccionó, comenzó el mapeo computarizado de los patrones delictivos y el despliegue de mapas en grandes pantallas murales. Se elaboraron mapas de las actividades de arresto y patrullaje y se compararon los incidentes delictivos con la respuesta policial. Así entendido, Compstat ayuda a comprobar si se destinan efectivamente los recursos a los puntos donde existen mayores problemas, constituyéndose en un mecanismo de control de gestión por medio del cual se detectaban precozmente los problemas y se generan instancias de análisis que permiten, en el mediano plazo, entregar un mayor número de soluciones.

Otro factor que comenzó a tener fuerte aplicación en este sistema policial preventivo fue el dedicar tiempo y esfuerzos al tratamiento de situaciones ilícitas menores, por tres razones: a) porque la mayoría de los vecindarios estaban más preocupados de delitos menores, como la prostitución, narcotráfico menor, el ruido excesivo, el consumo de alcohol en menores de edad, en vez de delitos mayores. Los ciudadanos deseaban que la policía

hiciera algo respecto de estos disturbios visibles; b) porque los medios en que reina el desorden son fuentes de crimen y temor; c) porque los delincuentes que cometen delitos graves con frecuencia también cometen delitos menores. En este contexto, los comandantes de distrito se propusieron disminuir la prostitución, el consumo de bebidas alcohólicas en la calle, el consumo de alcohol en menores, el tráfico de drogas en las calles, y el exceso de ruido.

Junto a los esfuerzos descritos, se instruyó a los agentes policiales que dieran prioridad a todo incidente con armas de fuego y que investigaran cada uno como si fuera un asesinato. Simultáneamente, se comenzó a analizar cuidadosamente a las personas que solicitaban licencias federales para vender armas de fuego, con la certeza de que algunos de estos comerciantes utilizarían el derecho a comprar armas en grandes cantidades para venderlas ilegalmente a ciudadanos de Nueva York, sin licencia. En los primeros años de este programa, el 92% de los solicitantes de licencias nuevas y de renovación de licencias no fue autorizados o, cuando advirtieron que la policía los tenía bajo observación, retiraron su solicitud.

Los antecedentes expuestos determinaron que, en 1998, en la ciudad de Nueva York los robos hubiesen disminuido en 55% con respecto a 1993.

III.2. *Sistema de Justicia Criminal Juvenil*

3.2.1. *Antecedentes*

Para un mejor entendimiento de los cambios en esta materia en los Estados Unidos, es útil un breve análisis de su justicia penal juvenil en los últimos años.

En el siglo XIX se llevó a cabo en EE.UU. un movimiento de reforma que se tradujo en el traslado de los infractores juveniles desde las prisiones comunes, donde eran privados de libertad junto con delincuentes adultos, a instituciones correccionales especialmente habilitadas para ellos. A finales del mismo siglo¹²⁹ se establecieron las cortes juveniles, que conocerían de los asuntos delictivos que involucraran a menores de edad y que, hasta ese momento, correspondían al conocimiento de cortes penales comunes¹³⁰.

A mediados del siglo XX cobró fuerza otra reforma, que buscó crear mecanismos alterativos a la prisión y al confinamiento en instituciones correccionales, mediante las llamadas medidas alternativas. Mediante la ley de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia¹³¹, en 1974 se comenzó a introducir esta nueva tendencia de alternativas al sistema penal

juvenil tradicional. Las principales consideraciones para estas reformas fueron la existencia de períodos excesivamente prolongados de detención de los jóvenes infractores, la falta de debido proceso, reformatorios sobrepoblados y, en general, la evidencia de que el sistema correccional juvenil no estaba dando los resultados esperados.

Debido a lo anterior, tras exhaustivo estudio por el Consejo Nacional contra la Delincuencia¹³², se concluyó que el internamiento de infractores juveniles en instituciones de detención sólo debía proceder cuando existieran antecedentes que determinaran una alta probabilidad de que el menor reincidiera o intentara eludir una orden judicial pendiente.

Estas movimientos de reforma, registrados durante los primeros años de la década de 1990, tenían principalmente dos objetivos: por una parte, modificar la realidad que entonces vivía el sistema de internados juveniles estadounidense, donde al menos un 50% de los jóvenes detenidos en esas instituciones correspondía a menores infractores de leyes “estatutarias” o “infractores” estatutarios¹³³⁻¹³⁴, esto es, leyes aplicables exclusivamente a hechos cometidos por menores de edad y que, de ser cometidos por adultos, no serían constitutivos de delitos.

.....

¹²⁹ La creación de una justicia juvenil diferenciada tuvo lugar en el año 1899.

¹³⁰ La separación de la justicia penal juvenil de la justicia penal tradicional tuvo lugar en 1899.

¹³¹ “Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act (JJDP)

¹³² “National Council on Crime and Delinquency” (NCCD)

¹³³ Report on Corrections, p.257. United States Children’s Bureau. 1964.

¹³⁴ Las cortes de justicia juvenil tienen competencia para conocer tres tipos de casos: actos delictivos, cuyo conocimiento procede cuando el menor ha cometido algún acto que quebranta la ley penal; ofensas estatutarias, que consisten en el quebrantamiento de normas exclusivamente aplicadas en relación con menores de edad, esto es, por ejemplo, casos de huida del hogar, situaciones de vagancia en horas de colegio (lo que parte de la base que el menor debe atender el colegio a ciertas horas y hasta la edad de 16) y casos en que el menor, por presentar trastornos conductuales graves, es llevado por los padres ante la justicia para ser removido del hogar; finalmente, una tercera clasificación se refiere a el conocimiento de casos de abusos y abandono de menores.

En general, estas normas se referían al caso de “menores en necesidad de supervisión”¹³⁵ que, antes de las reformas propuestas, pasaban largo tiempo detenidos junto a infractores comunes juveniles. Por otra parte, se intentó, mediante la creación de medidas alternativas, minimizar el contacto de infractores primerizos o de bajo compromiso delictivo con el sistema de justicia penal, fomentando la reintegración de éstos a la sociedad. En estos casos, la detención sería procedente sólo en caso de tratarse de menores huérfanos, abandonados o sin tutores ni guardianes especialmente designados que pudieran asegurar la comparecencia del infractor a las audiencias judiciales a las que fuera requerido. En todo caso, estas detenciones sólo podrían ser determinadas por autoridad judicial, nunca por oficiales de policía.

El más reciente movimiento de reforma fue consecuencia de hechos que comenzaron a caracterizar la realidad delictiva juvenil del país:

- En 1992 se registraron alrededor de 1,5 millones de hechos delictivos en los que se encontró involucrado un joven, lo que representa un aumento del 26% en relación con 1987. En el mismo período, el aumento de delitos violentos cometidos por jóvenes fue de 56%, y el de delitos que implicaban la utilización de armas fue de 86%.
- Cortes de justicia delictiva juvenil que se veían superadas por el volumen de casos que debían atender y la existencia de un déficit en el número de funcionarios judiciales, lo que hacía administrar una justicia que considerara las particularidades y realidades de cada caso.

- Los programas juveniles no respondían adecuadamente a las necesidades de los menores.
- Existencia de programas escolares que recurrían con frecuencia a medidas de suspensión y expulsión
- Comunidades locales que no contaban con la experticia y los conocimientos técnicos necesarios para revertir la situación de los problemas juveniles.

Las situaciones enunciadas impedían que los menores infractores recibieran una intervención oportuna y ejemplificadora, incluso en casos de infractores responsables de hechos graves.

Debido a lo anterior, surgió en 1996 el **Plan Nacional de Acción de Justicia Juvenil**, impulsado por el Consejo Coordinador en Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, basado en la estrategia desarrollada desde 1993¹³⁶⁻¹³⁷. Este plan tenía ocho objetivos principales:

1. Crear una intervención oportuna, sanciones proporcionadas y tratamientos para infractores juveniles que se analizarán más adelante.
2. Procesar a los infractores menores de edad en cortes criminales de adultos en caso de infracciones de mayor seriedad, violencia o mayores grados de reincidencia. esto busca evitar el contacto entre jóvenes de alto riesgo y compromiso delictivo con otros que presentan posibilidades de rehabilitación.

.....

¹³⁵ “Minors in need of supervision” (MINS) o “Status Offenders”

¹³⁶ En 1974 se dictó la ley 93-415 “Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act”, que creó la oficina de Justicia Juvenil y de Prevención de la Delincuencia; su oficina se estableció en la Oficina de Programas de Justicia dependiente del Departamento de Justicia. Esta misma ley creó el Consejo de Coordinación en Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, como un organismo independiente, con la principal finalidad de coordinar las diferentes actividades y programas que se impulsan en el país en relación con el tema de justicia juvenil y de prevención delictiva.

¹³⁷ “Estrategias para tratar a los infractores juveniles violentos y reincidentes”, publicada en 1993, y la correspondiente guía para desarrollar estas estrategias, publicada con posterioridad, han sido algunas de las publicaciones más exitosas, como consecuencia de la puesta en marcha de este plan de acción nacional

- 3. Reducir las oportunidades de que los jóvenes tomen contacto con armas y drogas o que ingresen a pandillas violentas.

Las estadísticas en relación con este tema mantenían alarmada a la población estadounidense:

- Desde mediados de los años setenta, las tasas de participación juvenil en homicidios que involucraban la utilización de armas se habían triplicado y, los arrestos a menores por porte ilegal de armas registraban un alza de 117% .
- En 1990, el Centro de control y Prevención de Enfermedades estableció, mediante una encuesta nacional representativa, que del total de jóvenes entrevistados entre 14 y 18 años, 1 de cada 20 había portado un arma de fuego o cortopunzante en los anteriores 30 días. La misma encuesta estableció que para muchos jóvenes el colegio se había transformado en un ambiente hostil e inseguro, que determinaba la necesidad de portar armas para defensa personal.
- De acuerdo a la encuesta realizada en 1987 sobre población juvenil detenida¹³⁸, se estableció que cerca de un 81% señalaba haber consumido droga durante su vida.
- De acuerdo a una encuesta nacional a los hogares en 1994, se determinó que el promedio de jóvenes que consumía mensualmente marihuana se había casi doblado en el período 1992- 1994, variando de 4% a 7.3%¹³⁹.

- En 1995, los expertos estimaban que alrededor de 200.000 jóvenes estaban vinculados a 3.875 pandillas¹⁴⁰. El mismo estudio mostró que las razones mas frecuentemente aludidas por los jóvenes, miembros de pandillas en cuanto a qué los había motivado a pertenecer a estas organizaciones eran: deserción escolar, consumo abusivo de sustancias, familias separadas, violencia doméstica.

Entre los programas aplicados para revertir los efectos de tales situaciones, destacan los de la policía contra el tráfico y consumo de drogas, que consistían en aplicación de planes que dejaban al descubierto los principales centros de tráfico de sustancias, mediante comunicados que publicaban las zonas de mayor conflicto y que, a su vez, eran reveladas por aliados que los oficiales mantenían en las distintas comunidades; crear una sensación de vulnerabilidad entre los traficantes, mediante estrategias que consistían en divulgar que muchos oficiales de policía se hacían pasar por traficantes para lograr determinar a los reales responsables.

En 1995 se desarrolló la estrategia nacional de control de drogas¹⁴¹⁻¹⁴², que buscó fortalecer la respuesta comunitaria contra estos problemas, centrándose en los programas de tratamiento para los casos de consumidores más serios, lo cual incluía un sistema de apoyo por las Cortes de drogas y la aplicación de programas de ayuda y tratamiento para drogadictos reclusos. La estrategia también desarrolló una asociación que representara y coordinara las diferentes actividades llevadas a cabo por los organismos interesados en esta materia.

.....

¹³⁸ Krisberg, B., N.C. Herrera. "National Custody Trends:1978-1989". 1992
¹³⁹ "1994 National Household Survey on Drug Abuse" 1995. U.S. Department of Health and Human Services.
¹⁴⁰ Estudio realizado en 1995 en 75 ciudades de Estados Unidos. Spergel, I. 1995. "The Youth Gang Problem: A Community Approach"
¹⁴¹ "National Drug Control Strategy" impulsada por la oficina a cargo de las políticas nacionales en el control de drogas (ONDCP: Office of National Drug Control Policy)
¹⁴² En este esquema también se desarrolló la estrategia "Comunidades y Colegios libres de Drogas"

En cuanto a los problemas de las armas, muchos estados comenzaron a elevar los requisitos de porte y uso, excluyendo la posibilidad de que accedieran a ellas quienes presentaran antecedentes por condenas anteriores o por haber estado sujetos al sistema de libertad condicional.

Un proyecto destinado especialmente a los más jóvenes se aplicó en los colegios, para evitar que los menores portaran armas en ellos. Para esto fue promulgada la ley de 1994 sobre “Colegios libres de Armas” que, entre otros, disponía la obligación de expulsar, por un período no inferior de un año, a jóvenes sorprendidos portándolas en el colegio¹⁴³.

Otro problema era el crecimiento de pandillas juveniles. Algunas acciones emprendidas por las autoridades en esta materia fueron el “Programa de Prevención, Intervención y Supresión de Pandillas”, impulsado por la Oficina de Justicia Juvenil y de Prevención de la Delincuencia, y el “Programa de Educación y Entrenamiento en la Resistencia a las Pandillas”¹⁴⁴.

4. Crear mayores oportunidades, en todos los sentidos, para niños y jóvenes.
5. Romper el círculo de la violencia, dirigiendo las acciones hacia las situaciones de abusos y victimizaciones de jóvenes.
6. Movilizar a la comunidad en su totalidad y crear estrechos lazos de ayuda entre sus miembros.
7. Apoyar y fomentar el desarrollo de estudios y evaluaciones en este tema.

8. Desarrollar campañas públicas para dar a conocer las estrategias de combate a la violencia juvenil.

3.2.2. Reforma al Sistema de Justicia Juvenil

Para el cumplimiento de esos objetivos, el movimiento de reforma se centró en algunos proyectos:

- Creación de un nuevo concepto en la manera de *administrar justicia* que se caracterizaría por ser, esencialmente, *balanceada y retributiva*, permitiendo que un infractor pueda recibir medidas que condigan con su proceder y, al mismo tiempo, le permitan retribuir de alguna manera el daño causado a la víctima y a la sociedad; para eso se consideró de vital importancia crear vínculos entre los diferentes agentes de la comunidad. Adquirieron gran importancia los sistemas de medidas alternativas y, por otra parte, el efectivo respeto a los derechos de las víctimas, especialmente en cuanto a participar en los procesos judiciales.
- El otro proyecto centró su acción en *infractores juveniles crónicos, serios y violentos*. Mediante este programa se busca otorgar las oportunidades necesarias para que estos infractores puedan recibir una sanción que combine tratamiento y rehabilitación, por una parte, y educación en responsabilidad por los actos cometidos, por la otra. En relación con estos delincuentes, muchas legislaciones locales han reaccionado de una manera diversa: exclusión del ámbito de las cortes juveniles y devolución a las cortes penales comunes; el conocimiento de asuntos delictivos en que están involucrados

¹⁴³ La obligación recae en aquellos colegios que impartían educación básica y media, mediante subvenciones proporcionadas por fondos estatales.

¹⁴⁴ Ver página número 24.

menores, tomando en consideración los límites de edad y delitos legalmente establecidos que hacen procedente tal derivación.

A continuación se analizan los proyectos enunciados, que permitieron materializar las modificaciones concebidas años antes en relación con el sistema de justicia criminal juvenil.

III.2.2.1 Justicia Equilibrada y Reparadora

Se reorientó la justicia delictiva, buscando una “Justicia Equilibrada y Reparadora”, que hacía Énfasis en el establecimiento de sanciones graduadas de acuerdo a la gravedad de los hechos cometidos, en la creación de programas de tratamiento y, asimismo, en la protección de los derechos de las víctimas. Este nuevo enfoque buscó crear un sistema que responsabilizara a los jóvenes infractores por sus actos y los efectos que ellos producen tanto a la víctima como a la comunidad, y que, por otra parte, proveyera a la comunidad de suficiente seguridad, desarrollando un adecuado sistema de rehabilitación para los infractores juveniles.

Para esto se han sentado tres principios orientadores del nuevo sistema de justicia juvenil: responsabilidad, protección comunitaria y desarrollo de habilidades:

- Responsabilidad: tal el criterio de “responsabilidad” se refiere a la necesidad de que los jóvenes infractores reciban una efectiva medida por los actos delictivos que han cometido y, que permite, , hacer justicia respecto de los daños causados a la víctima y a la sociedad en general.

- La protección comunitaria se refiere al hecho de que el sistema de justicia delictiva juvenil otorgue suficientes garantías de protección y seguridad a todos los miembros de la comunidad.
- El desarrollo de habilidades se refiere a la aplicación de un sistema que entregue adecuados programas de rehabilitación, permitiendo que el joven infractor pueda egresar del sistema habiendo desarrollado nuevas capacidades y habilidades para desenvolverse en la sociedad y no verse obligado a una nueva vinculación con el mundo delictivo. Estas capacidades tienen especial relación con el aprendizaje en las maneras del control de la violencia y en la búsqueda de medios alternativos de solución

La nueva concepción de justicia reparadora y equilibrada ha hecho especial énfasis en la protección a las víctimas, en la aplicación de medidas graduadas y en los programas de tratamiento para egresados:

- a) Derechos de las víctimas: tradicionalmente el sistema de justicia penal juvenil obligaba a mantener estricta confidencialidad de los datos del proceso y de cualquier antecedente que pudiera divulgar de la identidad del menor involucrado, excluyendo y marginalizando la situación de la víctima en el proceso. La nueva tendencia reconoce y enfatiza no sólo el papel, sino, sobre todo, los derechos de las víctimas en el proceso penal, permitiendo, entre otros:
 - Reconocer sus derechos a participar activamente en el proceso penal, mediante la notificación de las resoluciones, protección especial en caso de temer represalias, restitución de sus propiedades, etc.¹⁴⁵

.....

¹⁴⁵ En el estado de Texas, la presencia de la víctima durante las audiencias en cortes juveniles se encuentra autorizada, a menos que el juez determine que su testimonio puede verse influido por los dichos o el desarrollo del juicio

- Los tratamientos que reciben los jóvenes infractores deben incluir algún componente que incluya un trabajo con la víctima.
 - El personal que trabaja en las cortes o servicios relacionados debe tener una preparación especial, que les permita y facilite el trabajo con las víctimas.
 - Las estadísticas no sólo deben incorporar datos acerca del infractor y el tipo de delito cometido, sino también datos correspondientes a la víctima.
 - Existencia de programas que permitan advertir a las víctimas y al público en general de los hechos conflictivos que pueden exponer a situaciones delictivas.
- b) Sistema de medidas graduadas: un sistema efectivo de penas debe reunir las características de efectividad y oportunidad. Es importante que este esquema incorpore sanciones duras en el caso de infractores que no responden a los tratamientos generales. Los estudios han demostrado que un sistema de penas graduadas resulta más efectivo y menos costoso que uno basado exclusivamente en el encarcelamiento¹⁴⁶. Estudios en el país determinaron que alrededor de un 31% de los jóvenes encarcelados podría encontrarse cumpliendo penas alternativas, ya que requerirían de menor grado de seguridad, pudiéndose destinarles, por ejemplo, a programas de trabajo comunitario¹⁴⁷.

Para lograr un eficiente sistema de medidas graduadas se requiere de instrumentos que permitan medir los grados de compromiso delictivo de los infractores y las sanciones y medios de seguridad requeridos en cada caso. Esta gradualidad se dio mediante un sistema que aplicó una intervención inmediata en caso de infractores primerizos y de delitos menores; sanciones intermedias para responsables de delitos violentos primerizos o reincidentes en delitos menores; y, finalmente, un sistema de correccionales de alta seguridad para infractores violentos y serios, que presentaban conductas más bien crónicas.

- Entre las sanciones inmediatas se encuentran la asistencia a programas de prevención de riesgos, que en muchas ocasiones involucran a la familia. Se promueven aquellos centros no residenciales¹⁴⁸ que faciliten la adquisición de adecuados patrones de conducta social. También se ubican en esta categoría las medidas de restitución comunitaria o de realización de trabajos comunitarios¹⁴⁹.
- Las sanciones intermedias sí pueden recurrir a la residencia obligada, aunque los períodos de internamiento en éstos suelen no ser prolongados. En ese período reciben asistencia mediante programas diarios, que incluyen evaluación y seguimiento. Otro tipo de medidas intermedias son las detenciones de fin de semana o arrestos domiciliarios y los Boot Camps o campamentos militares.

.....

¹⁴⁶ Combating Violence and delinquency: The National Juvenile justice Action Plan. Consejo Coordinador de la Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia. 1996

¹⁴⁷ Krisbertg, B. And J.F. Austin 1993. Reinventing Juvenile Justice

¹⁴⁸ Se refiere a centros que no tiene la modalidad de internados, en los cuales el menor debe permanecer por ciertos lapsos.

¹⁴⁹ En esta materia, aquellas medidas que si bien constituyen condiciones para el otorgamiento de otras sanciones como libertad vigilada, presentan una orientación análoga a las medidas descritas como “inmediatas” esto es, programas no residenciales. Destacan en este categoría iniciativas aquellas conocidas como “Tratamientos Juveniles diarios” que se basan en un sistema de supervisión intensa durante el período que asisten a l centro, lo que es obligatorio realizar diariamente en el caso de ser impuesta como condición de otorgamiento de la libertad vigilada. En estos centros los menores realizan actividades formativas y de recreación, enfatizando la labor de educación en relación a las conductas antisociales e inapropiadas; entre otras clases, se llevan a cabo, talleres de orientación, de formación de habilidades para la vida, de tratamiento anti drogas. En definitiva, el programa busca generar cambios de conducta en el menor y facilitar sus procesos de reincorporación al colegio y a la comunidad.

En relación a medidas como el toque de queda (Curfew Orders), se ha puesto especial atención a no reducir la medida a una simple restricción de la libertad de desplazamiento del menor que, en ciertos casos, puede no tener el efecto disuasivo perseguido. Así, la medida se ha acompañado, en numerosos estados, de otras actividades tales como: creación de un centro dedicado a actividades recreativas especialmente dirigidas a quienes se encuentran bajo toque de queda juvenil y que, además, permiten convertirse en centros de detención y destinamiento cuando la policía aprehende a un menor infractor de la sanción; en caso de quebrantamiento de la disposición judicial, el menor puede ser sancionado con penas adicionales, tales como pago de multas, obligación de asistencia a consejerías, etc.; también se prevé la asistencia por profesionales a la familia y al propio menor, lo que puede traducirse en la derivación del joven a servicios sociales, según sus necesidades propias y familiares.

- Finalmente, los programas residenciales de alta seguridad incluyen tratamientos diarios, supervisión y monitoreo cercano y permanente, trabajos individuales, grupales y familiares, y un progresivo acercamiento a la sociedad con la finalidad de reinsertarlo adecuadamente. Se ejerce un control posterior al egreso para comprobar una reinserción exitosa.
- c) Programas de tratamiento para egresados: posibilidad de que los infractores juveniles encuentren verdadero apoyo en las etapas iniciales de reinserción social, que suelen ser las más críticas y determinantes de futura reincidencia.

Para ello se desarrollan programas de egreso que trabajan en especial con las personas más cercanas al infractor, la familia, los amigos y pares y el colegio.

En cuanto a la función del colegio en esta etapa, se ha dado especial importancia a un trabajo conjunto entre estos establecimientos y los departamentos de libertad vigilada y, también, a la preparación de sus docentes para que logren tratar con jóvenes conflictivos antes de tomar medidas extremas de suspensión y expulsión.

- d) En materia de medidas y sanciones graduadas, destaca la iniciativa aplicada en cerca de 44 estados, relativa a cerca de 540 programas de “Cortes Juveniles”, conocidas como “Teen Courts, Youth Courts o Peer Courts”, instancias extrajudiciales en las que jóvenes infractores resultan sentenciados por sus propios pares. Normalmente, se aplican a infractores juveniles primerizos, entre 12 y 18 años, responsables de faltas, hechos menores, no violentos, que constituyen en muchas ocasiones antecedentes para el desarrollo de conductas delictivas serias posteriores (faltas en relación con consumo de sustancias, manejo imprudente, inasistencia escolar, grafitis, etc.); éstos son remitidos a los programas “teen courts” por la propia policía, por servicios de libertad vigilada, por jueces penales juveniles o por los colegios. Este programa busca una respuesta adecuada a situaciones que normalmente, por altos volúmenes de trabajo, quedan sin la posibilidad de ser juzgadas ni sancionadas.

Una vez remitidos al programa, los padres o tutores del menor deben acordar someter a éste a las condiciones del mismo, para lo cual en muchos casos son obligados a firmar acuerdos con las entidades a cargo del programa, que pueden ser servicios de libertad vigilada, entidades privadas y los propios colegios. Las modalidades que adopta la corte juvenil también puede variar, registrándose sistemas semejantes al de adultos, constituidos por abogados defensores, acusadores y jurados juveniles; otros que se desarrollan con la presencia de un juez juvenil; algunos permiten involucrar a jurados adultos.

Las influencias positivas de este programa se refieren a dos hechos fundamentales: por una parte, permite responsabilizar por sus hechos a menores que, en muchos casos, por insuficiente gravedad de hechos y por las prioridades en el sistema penal, no habrían sido conocidos por una instancia judicial, entregando con eso una señal de impunidad tanto al infractor como a la comunidad. Lo anterior, es relevante, pues quienes se involucran en este tipo de infracciones menores se ven mucho más expuestos a hechos de mayor gravedad, aumentando las probabilidades de vincularse a situaciones y actividades delictivas. De esta manera, se logra educar a los

jóvenes en cuanto al efecto y consecuencias que pueden derivar de sus acciones.

Por otra parte, evaluaciones del programa han mostrado la positiva influencia de estos proyectos en relación con los grados de participación que demuestran los jóvenes en los mismos, permitiendo que ellos se sientan parte del proceso de respuesta y de fijación de políticas sociales y criminales.

III.2.2.2. *Tratamiento de delincuentes Serios, Violentos y Crónicos*

La estrategia enunciada¹⁵⁰ ha sido aplicada por el Ministerio de Justicia norteamericano desde 1994, centrándose en seis objetivos principales:

- Fortalecimiento de las familias;
- Apoyo por instituciones sociales para entregar servicios que permitan el desarrollo de los potenciales positivos de los más jóvenes;
- Promoción de estrategias y programas preventivos que ejerzan efecto sobre las situaciones de riesgo que afectan negativamente la vida de los menores;
- Intervención oportuna e inmediata luego de la ocurrencia de un hecho delictivo;
- Identificación y control del porcentaje de jóvenes definidos como serio, violentos y crónicos, para dirigir más efectivamente la acción de tratamiento y rehabilitación

En relación con este último objetivos, emerge en el país una tendencia relativas al desarrollo de esquemas de transferencia a cortes criminales de adultos.

Se ha hecho ya referencia a los problemas enfrentados en relación con los delitos violentos cometidos por jóvenes, que entre los años 1983 y 1992 habían experimentado un aumento del 60%, mientras entre los adultos alcanzaba a 47%. La tendencia se inclinó entonces a incrementar los sistemas de traspaso a las cortes de adultos, en el caso de infractores juveniles de mayor peligrosidad, por la seriedad de los hechos cometidos. Así, entre los años 1980 y 1990 se registró un aumento en el número de casos transferidos a cortes penales para adultos, variando de 5.797 a 8.067 casos de delitos juveniles¹⁵¹.

Desde finales de los años setenta surgió en Estados Unidos una tendencia a la remisión de los casos de infracciones juveniles más serias y violentas a las cortes de la delincuencia de adultos. Este mecanismo permitió que las cortes juveniles pudieran dedicarse de manera más eficiente a la resolución de casos de infractores menores que, por su bajo compromiso delictivo, tenían mayores posibilidades de beneficiarse con las estrategias preventivas y de intervención.

Lo anterior, sin embargo, debe basarse en un adecuado análisis que determine quiénes deben permanecer en el sistema juvenil y quiénes no, ya que la transferencia del menor siempre conlleva los potenciales riesgos que involucra un internamiento junto a infractores adultos: abusos, hacinamiento y el riesgo de transformar jóvenes tratables en delincuentes peligrosos.

Los diferentes mecanismos que permiten transferir a un infractor menor al sistema de adultos son:

.....

¹⁵⁰ "Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders"

¹⁵¹ Hunziker, D. 1995. Juvenile crime, grow up time. State Legislatures

- **Renuncia a la competencia judicial:** en algunos Estados¹⁵² existe el derecho de los jueces juveniles a renunciar y ceder su competencia para conocer de un determinado asunto delictivo a los jueces penales comunes. Esta facultad opera, normalmente, a requerimiento de los fiscales. En 1992 se estimó que alrededor de 11.700 casos de delitos juveniles fueron transferidos a cortes de adultos por este mecanismo, lo que representa un aumento de 68% en relación con el año 1987.
- **Facultad discrecional de los Fiscales:** en 12 estados los fiscales se encuentran autorizados para remitir el conocimiento de un asunto que involucra a menores infractores, directamente a la justicia penal común, facultad que tiene limitaciones relacionadas con la edad del infractor involucrado y el tipo de delito cometido.
- **Exclusión Legal:** más que transferencia, corresponde a una exclusión legal, ya que opera en estados donde la plena responsabilidad penal se adquiere con anterioridad a los 18 años de edad. Se estimó en 1991 que alrededor de 176.0000 casos que involucraban a menores de 18 años estaban siendo conocidos por cortes penales comunes, debido a la ley de mayoría de edad penal en esos estados.

También existe otra exclusión legal en relación con el tipo de delito cometido, estableciéndose expresamente en algunos estados que ese delito debe ser conocido por las cortes penales

comunes, situación que normalmente corresponde a delitos violentos cometidos por jóvenes mayores o reincidentes.

En la actualidad, cada estado cuenta con a lo menos un mecanismo de transferencia judicial, variando en cada caso los límites de edad máximos para ser enjuiciado por la justicia juvenil. Los 14 años corresponden al mínimo de edad común para que un joven pueda ser enjuiciado en la justicia penal común¹⁵³. En los últimos años, una nueva tendencia excluye del conocimiento de las cortes juveniles, determinados delitos, en atención a la seriedad de la infracción cometida, rebajando el límite de edad, incluso, hasta los 12 años.

Este nuevo plan de acción no se centra exclusivamente en expandir aún más el sistema de trasposos a lo largo del país, sino más bien en lograr una exhaustiva evaluación de los casos, determinando la procedencia de tal derivación como último recurso y respecto de infractores violentos y serios.

Lo anterior debido a que, en muchas ocasiones, el sistema de trasposos se incrementaba como resultado de las deficiencias propias del sistema de justicia juvenil: falta de capacidad para atender un número elevado de casos, inexistencia de un sistema que permitiera acceder a antecedentes delictivos del menor, debido, en gran medida, al principio de confidencialidad, que hacía imposible determinar si se trataba efectivamente de infractores crónicos, serios y violentos, o de hechos de violencia aislados que no significan patrón de conducta en el infractor.

.....

¹⁵² Se exceptúan de esta facultad los estados de Nueva York, Nebraska y Nuevo México

¹⁵³ Escapan a esta norma general, los estados de Carolina del Norte y, Oklahoma, sólo en el caso de homicidio, cuyo máximo establecido corresponde a los 13 años de edad.

III.3. *Evolución de las Penas*

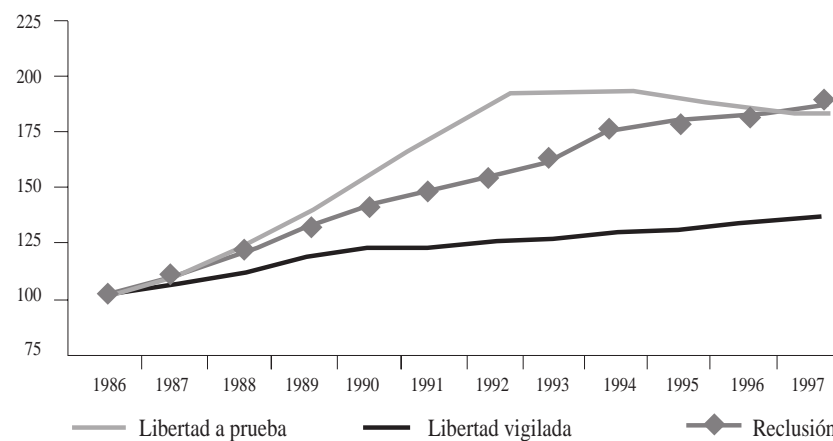
3.3.1. *Antecedentes*

Entre 1986 y 1997, la población que cumplía sanciones de reclusión, libertad vigilada o libertad a prueba en Estados Unidos

por cada 100.000 habitantes aumentó 58% , alcanzando un total de 5.690.695 personas. El mayor crecimiento se produjo en la población reclusa, que aumentó en 98%, seguida por la de libertad a prueba y libertad vigilada, poblaciones que se incrementaron en 89% y 38% , respectivamente.

Gráfico n° 4 :

evolución de la población condenada por tipo de condena



	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Libertad Vigilada	100	105	109	116	121	123	125	128	130	133	135	138
Reclusión	100	106	117	131	138	145	152	159	170	180	186	196
Libertad a prueba	100	108	123	136	157	173	190	193	196	189	188	189
Total	100	106	113	122	129	133	138	142	146	150	153	158

Fuente: Sourcebook of Delictiva Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

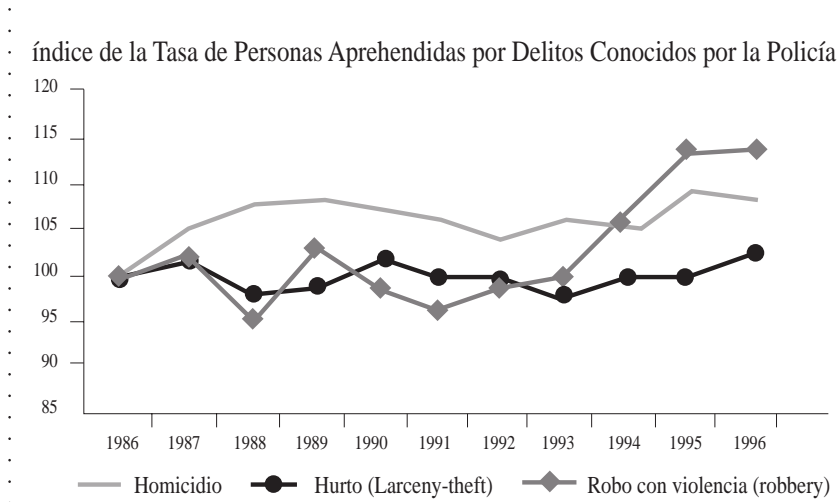
3.3.2. *Análisis de las variables que inciden en la evolución de las penas*

A continuación se describe la evolución que han registrado diversas variables que inciden en la población reclusa de un país, buscando encontrar las razones del alto crecimiento de la población carcelaria.

III.3.2.1. *Efectividad policial*

Al hacer referencia a los delitos considerados en las estadísticas uniformes (UCR), la evolución del número de personas aprehendidas como proporción del total de delitos conocidos por la policía ha aumentado, en el caso de los robos con violencia, en casi 18% desde 1991. En el caso del homicidio, entre 1992 y

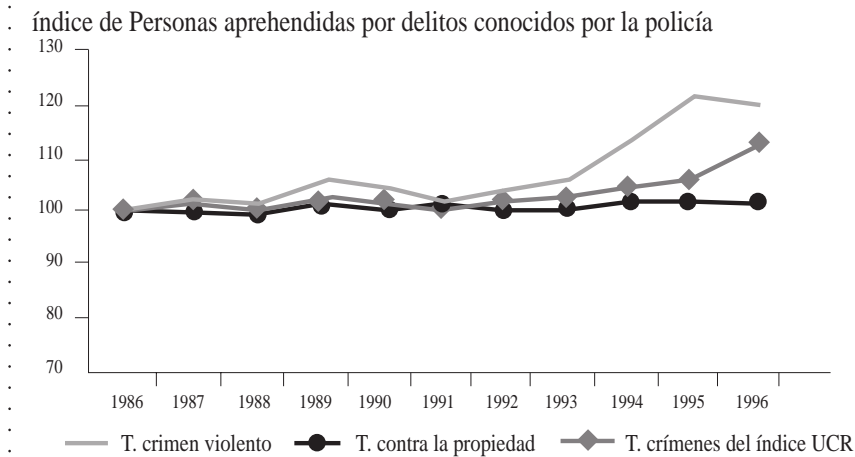
Gráfico n° 5



	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Homicidio	100	106	109	110	107	106	106	104	106	110	109
Robo c/ vio.	100	103	96	103	99	97	101	98	101	107	114
Hurto	100	102	99	100	101	100	100	99	97	99	98

Fuente: Sourcebook of Delictiva Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

Gráfico n° 6



	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total contra la propiedad	100	102	99	101	102	100	100	99	102	102	101
Total crimen violento	100	101	101	107	105	102	104	107	115	121	120
Total delitos del índice UCR	100	101	100	103	104	102	103	104	107	108	107

Fuente: Sourcebook of Delictiva Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

1996 dicha tasa aumentó alrededor de 5%, volviendo a niveles registrados en 1988. El número de personas aprehendidas por casos de hurtos se ha mantenido relativamente constante, estando en un nivel 3% inferior al de 1990.

Cabe destacar que el UCR no contempla los delitos relacionados con el consumo o tráfico de drogas.

Considerando la totalidad de delitos registrados en el sistema de información delictiva homologada (UCR), y su división en cuanto a si afectan la propiedad o las personas, la tasa de aprehendidos respecto del total de delitos conocidos por la policía fue, en 1999, 7% mayor al nivel de 1986, habiendo aumentado la

tasa correspondiente a los delitos violentos que representaban en 1986 sólo un 12% de las denuncias- en 20% , mientras la de los delitos contra la propiedad aumentó en sólo 1% .

III.3.2.2. Productividad del Sistema Judicial

En cuanto a la productividad del sistema judicial, el número de causas terminadas¹⁵⁴ por las cortes de distrito¹⁵⁵ al año, como proporción del número de delitos conocidos por la policía, prácticamente no ha variado entre 1986 y 1996, ascendiendo a alrededor de 0,3%¹⁵⁶ .

No existen antecedentes respecto de la evolución de la proporción de causas que terminan en condena.

Cuadro nº 2 :

evolución de la tasa de causas terminadas sobre el total de delitos conocidos por la policía

Año	Causas Terminadas	Total delitos del índice UCR	Causas terminadas/delitos conocidos por la policía
1986	39.333	13.211.900	0,30%
1987	42.287	13.508.700	0,31%
1988	42.115	13.923.100	0,30%
1989	42.810	14.251.400	0,30%
1990	44.295	14.475.600	0,31%
1991	42.788	14.872.900	0,29%
1992	44.147	14.438.200	0,31%
1993	44.800	14.141.800	0,32%
1994	45.129	13.989.500	0,32%
1995	41.527	13.862.700	0,30%
1996	45.499	13.473.600	0,34%

Fuente: Sourcebook of Delictiva Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

¹⁵⁴ Las estadísticas judiciales incluyen mayor cantidad de delitos que el UCR. No obstante, el indicador utilizado sigue siendo válido en la medida en que la composición de los delitos no haya variado sustancialmente y no existen otras estadísticas.

¹⁵⁵ Las cortes de distrito son el equivalente a los juzgados en Chile y excluyen las cortes de apelaciones, la corte suprema y las cortes federales.

¹⁵⁶ Si bien el año en que es terminada en condena cierta causa puede no coincidir con el año en que se cometió el delito, no existen estadísticas que permitan considerar este aspecto y es probable que la duración promedio del proceso judicial se haya mantenido relativamente estable, con lo cual dicho factor no limita los cálculos realizados.

III.3.2.3. Proporción de personas condenadas a reclusión y medidas alternativas

En 1986, la proporción de personas condenadas a reclusión o a alguna medida alternativa era la misma (50% en cada caso), tal como se aprecia en el cuadro número tres. En

1996, en cambio, casi tres cuartos de los condenados en las cortes de distrito de Estados Unidos fueron sancionados con penas de reclusión¹⁵⁷.

Por otra parte, el total de condenados aumentó 30% en dicha década.

Cuadro nº 3

distribución de condenados según tipo de condena (Cortes de Distrito)

Año	Total	reclusión		Medida Alternativa	
1986	40.380	20.261	50%	20.119	50%
1987	43.942	23.344	53%	20.598	47%
1988	42.902	22.473	52%	20.429	48%
1989	44.524	24.867	56%	19.657	44%
1990	46.725	27.796	59%	18.929	41%
1991	46.768	29.189	62%	17.579	38%
1992	50.259	32.866	65%	17.393	35%
1993	51.723	35.001	68%	16.722	32%
1994	49.717	33.554	67%	16.163	33%
1995	46.941	32.439	69%	14.502	31%
1996	52.492	37.579	72%	14.913	28%

Fuente: Sourcebook of Delictiva Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

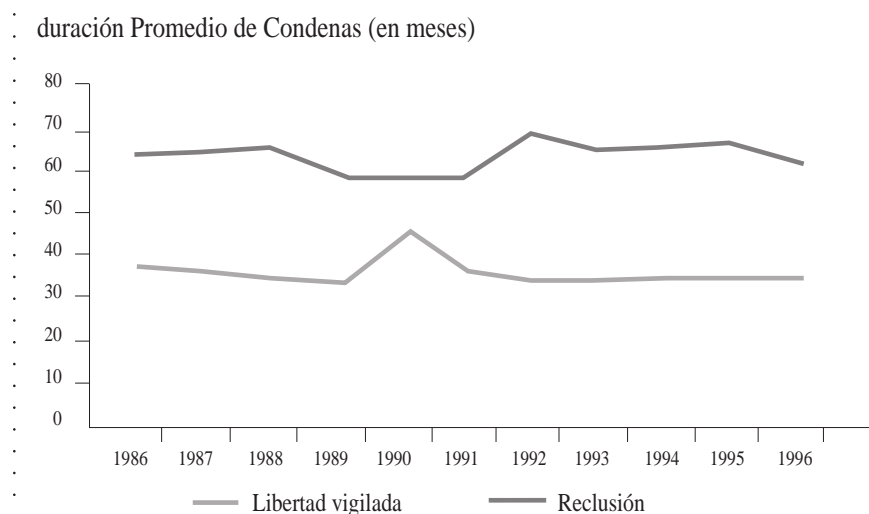
¹⁵⁷ Estas cifras consideran la totalidad de personas condenadas, no sólo las que habían cometido delitos considerados en el UCR o en las estadísticas judiciales.

III.3.2.3. Cambios en la duración de las penas establecidas por los jueces

La duración promedio de las penas no ha sufrido grandes variaciones. Las penas de reclusión fueron, en 1996, un 5% más

cortas que diez años antes, mientras que la duración promedio de la libertad vigilada -sanción que en 1996 representaba al 79% de personas condenadas a alguna medida alternativa- bajó 9% en el mismo período.

Gráfico n° 7



Fuente: Sourcebook of Delictive Justice Statistics 1997, Bureau of Justice Statistics

III.3.2.4. Resumen y Conclusiones Preliminares

La tasa de aprehendidos por delitos conocidos ha aumentado especialmente en el caso de los delitos violentos. Sin embargo, dichos delitos sólo representan alrededor de un 20% del total de delitos registrados por el UCR. Además, los datos del UCR no consideran los delitos relacionados con el consumo o tráfico de drogas, a los cuales se atribuye causar la inflación carcelaria estadounidense.

En ausencia de grandes cambios en la composición de la delincuencia del país, la productividad del sistema judicial no ha sufrido variaciones.

De la información actualmente disponible, sí resulta relevante el aumento que ha registrado la proporción de personas condenadas a reclusión en vez de a medidas alternativas, de un 50% a un 72% entre 1986 y 1996.

La duración de las penas fijadas por los jueces aparentemente no ha variado.

Dado todo lo anterior, los únicos factores que parecieran incidir en la población carcelaria son, en primer lugar, una mayor efectividad policial en relación con los delitos violentos y, en segundo lugar y de forma más significativa, el aumento del total de condenados -de un 30%- y de la proporción de personas que es condenada a reclusión. No obstante, una conclusión más definitiva requeriría de mayor información sobre la cantidad de delitos de drogas y las aprehensiones relacionadas con éstos.



***E**STRATEGIA **A**NTIDELICTIVA EN **I**NGLATERRA*

*Determinación de **O**bjetivos **C**laros y **E**specíficos*

Fundación Paz Ciudadana
Octubre 2000

I

ANTECEDENTES

I.1. Estadísticas

I.1.1.. Estadísticas Policiales

Al analizar las estadísticas delictivas de Inglaterra se observa que, a partir del año 1985, el número total de crímenes

aumenta regularmente hasta 1992¹, año en que el número de delitos comienza a disminuir, hasta alcanzar una baja del 21% para el período 1992- 1999.

Gráfico nº 1

evolución del número total de delitos (1985- 1999)



1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
100	107	107	102	106	124	143	151
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
149	141	136	134	122	120	119	

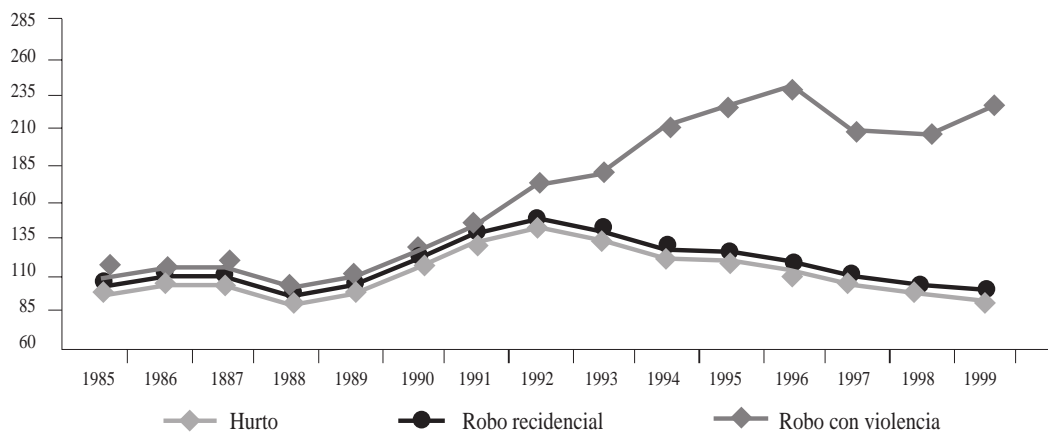
Fuente: Notifiable Offences in England and Wales. Home Office Statistical Bulletin

Del total de 4.481.800 delitos que se registraron en 1999, el 5,1% fueron delitos contra las personas²; el 1,5%, robo con violencia; el 47,5%, hurto; y el 21,2%, robo residencial.

El cuadro N°2 muestra la evolución del número de delitos reportados a la policía, de acuerdo a su tipificación.

Gráfico n° 2 :

evolución de los delitos de Robo con Violencia, Hurto y del Robo Residencial (1985-1999)



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
R. con violencia	100	109	118	113	119	129	161	188
Hurto	100	106	108	101	106	124	143	148
R. a residencia	100	107	103	93	94	114	138	152
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
R. con violencia	204	211	239	259	220	218	230	
Hurto	142	132	126	122	110	109	108	
R. a residencia	154	140	138	129	112	109	105	

Fuente: Notifiable Offences England and Wales. Home Office Statistical Bulletin

¹ Estudios en el país han establecido que desde 1918 y hasta principios de los años noventa la criminalidad inglesa aumentaba a una tasa del 5% anual.

² Las estadísticas policiales distinguen entre delitos contra las personas o delitos violentos contra las personas, y robos violentos, considerando dentro de los primeros las lesiones y el homicidio. El delito de violación no se contempla dentro de los delitos contra las personas, registrándose de manera separada.

El gráfico N°2 muestra que, si bien ninguno de los grupos de delitos analizados ha registrado bajas en relación con 1985, sí lo han hecho, desde principios de los años noventa, los delitos de hurto y robos residenciales.

Durante el período 1985-1999 los aumentos registrados, por grupo de delitos, asciende a 82% en relación con los delitos contra las personas; 130% en los delitos de robos violentos; 8% en los delitos de hurto; y 5% en los robos residenciales. Sin embargo, la situación en relación con las últimas dos categorías de delitos analizados se invierte a partir de los años 1992 y 1993, respectivamente, registrando bajas de 27% para los delitos de hurto entre 1992 y 1999, y de 32% en relación con el robo residencial entre los años 1993 y 1999.

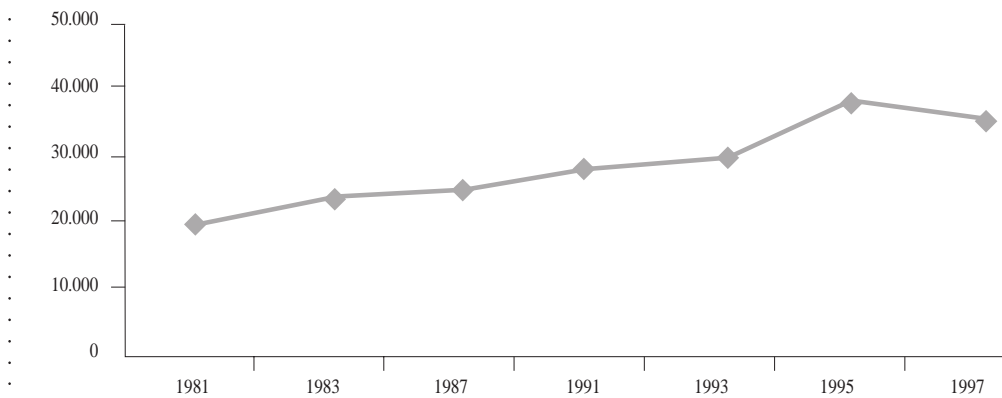
1.1.2.. Encuesta Británica Criminal

Es importante analizar lo acontecido respecto de los antecedentes y estadísticas registrados por la “*Encuesta Criminal Británica*”³, realizada en Inglaterra desde 1982 y que mide la criminalidad a partir de encuestas realizadas en hogares⁴.

De acuerdo a esta encuesta, durante los años ochenta el número de delitos había aumentado a una tasa promedio de 3,2% cada año. Luego, entre 1991 y 1993, la tasa se incrementaría en una proporción mayor, registrando un alza del 10,8% anual. Sólo entre 1995 y 1997 pudo observarse una disminución de la tasa de delitos, equivalente a un 7,4% anual. No obstante esta última disminución, la tasa de delitos cada 100.000 habitantes en 1997 era un 49% mayor que la existente en 1981, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico n° 3 :

evolución de los delitos registrados por la Encuesta Criminal Británica entre 1981 Y 1997 cada 100.000 habts.



Total delitos	1981	1983	1987	1991	1993	1995	1997
	23.925	25.161	28.567	31.800	38.881	38.595	33.518

Fuente: British Crime Survey año 1998 y 1996.

³ La encuesta “British Crime Survey” ha sido llevada a cabo los años 1982, 1984, 1988, 1992, 1994, 1996 y 1998.

⁴ En 1998, la encuesta se hizo sobre un total de 14.947 personas entre 16 años y más, alcanzando un nivel de respuesta del 79%. Dos años antes, la encuesta se había llevado a cabo sobre una población de 16.348 personas de 16 años y más, obteniendo un grado de respuesta del 83%.

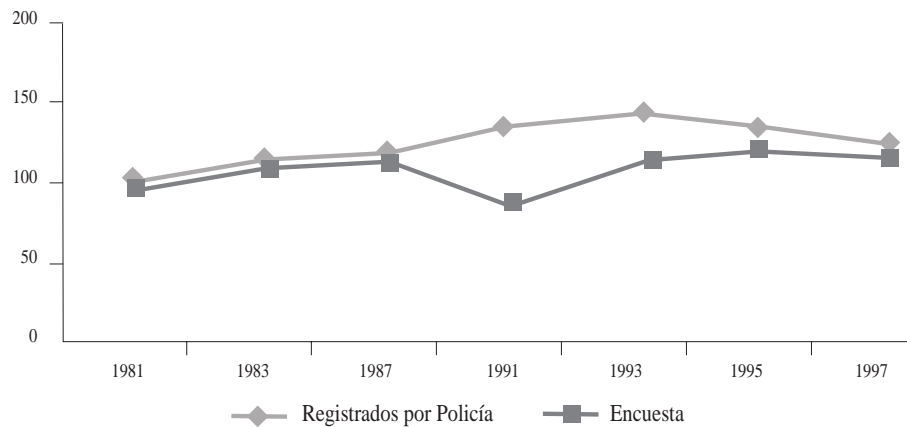
La encuesta de 1998 estableció que entre los años 1995 y 1997 se habían registrado disminuciones en las siguientes materias de delitos: robo residencial cae en 7%; los delitos violentos, en 17%; y los robos de vehículos, en 25%. En general, pudo apreciarse una disminución que alcanzaba un 15% en relación con total de delitos⁵.

Al comparar tales resultados con los obtenidos a partir de las denuncias registradas por la policía, es observa que éstos

últimos mostraron bajas de 12% en relación con los delitos violentos; de 19% en relación con el robo residencial; y de 11% en relación con el total de delitos registrados en el mismo período antes indicado. Sin embargo, es importante destacar que, no obstante las diferencias observadas en los porcentajes de ambos mecanismos de medición, el año 1998 corresponde al primero en que ambos sistemas registran disminuciones⁶, como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico n° 4 :

evolución Comparativa de los delitos registrados por la Policía y por la Encuesta Criminal Británica



	1981	1983	1987	1991	1993	1995	1997
Registrado por Policía	100	110	130	173	180	165	147
Encuesta	100	105	119	133	163	161	140

Fuente: Notifiable Offences in England and Wales. Home Office Statistical Bulletin/ British Crime Survey año 1998 y 1996.

⁵ British Crime Survey. 1998.

⁶ La disminución del año 1998 se refiere al total de delitos registrados el año 1997. Si bien entre los años 1993 y 1995 los registros policiales mostraron disminuciones en el total de delitos, la encuesta no mostró cambios en sus datos.

En cuanto a las diferencias en relación con los dos mecanismos de medición del crimen, analizados en el presente capítulo, destaca:

Cuadro nº 1

comparación entre delitos registrados por la Policía y por la Encuesta Criminal Británica

Encuesta Criminal Británica	Delitos registrados por la Policía
Se inició en 1982 y mide delitos denunciados y no denunciados a la policía	Se inició en 1876 e incluye sólo los delitos enjuiciables registrados por la policía ⁷
Provee de un mecanismo de medición independiente, que no se ve afectado por los cambios que puedan existir en el nivel de denuncias	Constituye un buen mecanismo de medición del nivel de eficiencia policial
No tiene un nivel de representatividad en el ámbito local	Los datos corresponden a los recolectados a partir de las 43 áreas policiales locales
No incluye víctimas bajo 16 años	Si incluye víctimas bajo 16 años
Considera los asaltos comunes	No considera los asaltos comunes
Los delitos contra el comercio y el sector público no se encuentran considerados por la encuesta	Sí considera los delitos contra el comercio y el sector público
No mide el fraude, ni los delitos sexuales	Incluye fraude y delitos sexuales
Registra información acerca del momento en que se produce el hecho criminal, y de sus efectos en términos de lesiones y pérdidas patrimoniales	Registra información relativa a número de arrestos, identificación del detenido, número de delitos registrados y bajo qué modalidad se han registrado (denuncia, oficio, entre otros)
No puede medir delitos en los que no existen víctimas o en los que éstas no se encuentran disponibles para la entrevista	Registra delitos en los que no hay víctimas (relativos a uso de drogas o alcohol por ejemplo), así como delitos de homicidio.

⁷ Los delitos “registered” corresponden a todos los delitos denunciados a la policía, mientras que los “recorded” -a los que se refieren estas estadísticas- incluyen solamente aquellos delitos más serios, que justifican la iniciación de un juicio (enjuiciables).

Otro aspecto abordado por la encuesta son los niveles de temor entre las personas, el que fue calificado de moderado y alto para estos efectos⁸.

A partir de estos antecedentes, fue posible establecer que, si bien no existía un patrón de conducta a lo largo de los años respecto de cuán preocupados se mostraban los ingleses en el tema delictivo, sí fue posible advertir una baja en los niveles de preocupación en 1996, en relación con 1994, para los distintos grupos de delitos.

En este mismo ámbito de mediciones, la encuesta clasificó el nivel de temor alto de acuerdo a edad y sexo de las personas, determinándose que, por una parte, las mujeres mostraban mayor temor. Y, en segundo lugar, que en este grupo eran las mujeres mayores de 60 años las que presentaban porcentajes altos de temor, muy por sobre el promedio, determinando que una de cada tres mujeres mayores encuestadas señalara tener alto temor.

Gráfico n° 5 :

evolución del porcentaje de “alto temor” de las personas por año y Tipo de Delito⁹

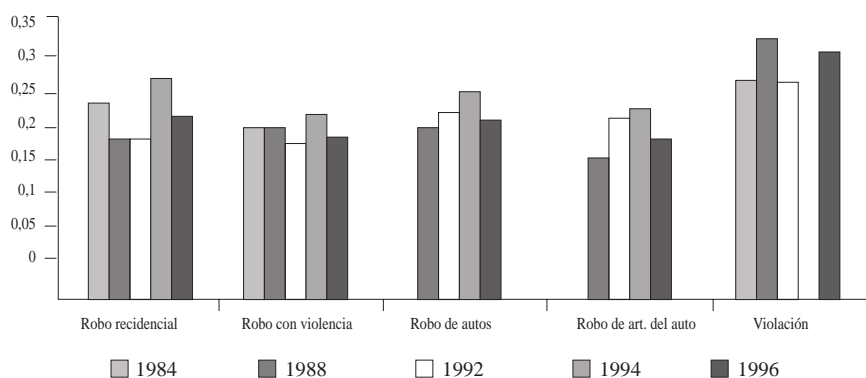
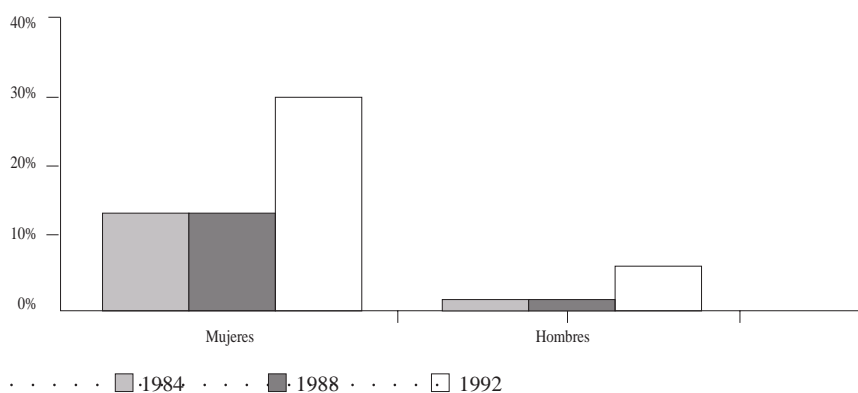


Gráfico n° 6 :

evolución del porcentaje de “alto temor en las calles” de acuerdo a edad y sexo



⁸ La clasificación inglesa se refería a “fairly worried” y “very worried”.

⁹ La clasificación británica de delitos corresponde originalmente a: Burglary, Mugging, Theft of Cars, Theft from Cars y Rape, que se han sido traducido, de acuerdo a la clasificación nacional de delitos en: robo residencial, robo de autos, robo de artículos del auto, robo con violencia y violación.

I.2. *Estrategia Nacional*

Para conocer y entender en mayor detalle la experiencia inglesa en la lucha contra la delincuencia, se analizarán en la primera parte del presente capítulo las principales iniciativas desarrolladas en el país y, posteriormente, los elementos comunes que las han caracterizado y determinado sus niveles de efectividad.

I.2.1. *Principales Iniciativas desarrolladas en el País.*

A finales de los años sesenta existía gran preocupación en Inglaterra por el tema delictivo, organizándose, para abordar dicho problema, una comisión permanente¹⁰, que agrupó a representantes del mundo empresarial y del comercio, sindicatos y jefes de policía. Esta iniciativa se vio reforzada con la creación, en 1983, de la Unidad de Prevención del Crimen en el seno del gobierno, específicamente del Ministerio del Interior. Esa unidad fue concebida para desarrollar y aplicar medidas y acciones de prevención delictiva, mediante la manutención de una política de difusión de los principales típicos en estas materias¹¹.

Así, el ministerio inglés se abocó al desarrollo y publicación de una agenda de trabajo para prevenir y controlar la actividad delictiva, que se basaría, principalmente, en los siguientes factores:

- Decadencia en la comunidad y altos niveles de delincuencia contra la propiedad, violencia, y temor al delito.
- Capacidad limitada de cárceles para prevenir la reincidencia.
- Realización de investigaciones que sugerían la importancia y efectividad de aplicar de manera conjunta medidas de prevención y control. Al respecto, diversos análisis y estudios habían logrado establecer que los montos destinados al sistema de justicia criminal (persecución, procesamiento, y aplicación de sanción) superaban los 8.000 millones de libras esterlinas, lo que implicaba, exclusivamente, el desarrollo de acciones contenedoras de delitos una vez que estos ocurrían, sin otorgar mayor importancia al tema de prevención, al que se destinaba, anualmente, un monto no superior a los 15 millones de libras.

Luego, en 1986, se creó el grupo interministerial de trabajo en materia de prevención antidelictiva, responsable de la creación del organismo encargado de prestar asesoría y capacitación en esta materia, el Consejo de Formación¹² y, además, del Consejo Nacional para la Prevención del Delincuencia¹³. Este organismo, en 1995, pasó a denominarse “Agencia de Prevención del Delincuencia”¹⁴ y agrupó a la división pública, al Consejo de Formación y a organismos nacionales tales como “Crime Concern”. Esta última entidad fue concebida para generar mecanismos adecuados de participación, junto con desarrollar

.....

¹⁰ “Standing Conference on Crime Prevention”, creada en 1966.
¹¹ En 1992 se forma el “Grupo de Investigación Policial del Ministerio del Interior” (PRG) con el fin de realizar investigaciones relacionadas con el trabajo del servicio policial. Uno de los principales usuarios del PRG ha sido la unidad de prevención del crimen.
¹² “Crime Prevention Training College” fue creado en 1986 y se encuentra en el organismo conocido como Crime Reduction Unit.
¹³ El “National Board for Crime Prevention” fue creado en el año 1988.
¹⁴ La Agencia para la Prevención del Crimen” (CPA o Crime Prevention Agency) modificó su denominación en enero de 1999, pasando a ser la actual “Unidad de Reducción del Crimen” (CRU o Crime Reduction Unit).

esquemas locales de prevención antidelictiva. Además, la unidad desarrolló otras funciones:

- Conocimiento y divulgación de las mejores experiencias en el tema de prevención delictiva y de reducción de los niveles de temor;
- Iniciación, desarrollo y promoción de experiencias exitosas e innovadoras en diferentes localidades;
- Asegurar la participación de la ciudadanía en general y fomentar el trabajo conjunto con organizaciones gubernamentales, civiles, voluntarias, empresariales y policiales, permitiendo un grado alto de compromiso de la comunidad en la realización de estas actividades preventivas;
- Asesorar a los representantes gubernamentales en la fijación de políticas y estratégicas orientadas a revertir este problema.

En el desarrollo de este trabajo, se puso especial atención a los resultados obtenidos en experiencias tales como:

- (a) Desarrollo de la iniciativa conocida como “Programa de las Cinco Ciudades”, que constituyó la primera aproximación gubernamental a la modalidad de trabajo asociado con la comunidad, y que consistió en la identificación de las zonas más conflictivas de cinco ciudades que presentaban altos índices de delincuencia, designándoseles un coordinador responsable, quien debía constituir grupos de trabajo que involucraran a representantes comunitarios y a policías, entre otros;

- (b) En 1988 se inició el Programa Safer Cities (Ciudades Seguras), para reducir los delitos, disminuir el temor y crear ciudades prósperas. Este Programa era parte de una iniciativa nacional denominada Acción para las Ciudades (Action for Cities), que pretendía abordar una serie de problemas sociales y económicos que habían afectado y deteriorado áreas urbanas extensas;

- (c) La realización de la “Encuesta Británica de Delincuencia”¹⁵ que desde 1982 ha permitido entregar valiosa información y antecedentes acerca de las tendencias imperantes en lo delictivo. Esta encuesta ha permitido establecer, entre otros, que en delitos contra la propiedad, las denuncias registradas por la policía corresponden a menos de la mitad del total de delitos realmente cometidos;

- (d) El gobierno inglés se preocupó de desarrollar, desde 1987, una campaña de información destinada a generar en cada persona un sentido de responsabilidad en materia de prevención delictiva, la que bajo el slogan de “Juntos Podemos Desarticular la Delincuencia”¹⁶ se difundió por medio de avisos en televisión, posters, guías prácticas y folletos distribuidos gratuitamente entre el público, entre otros.

1.2.1.1. Programa Safer Cities.

La primera fase del programa Safer Cities se extendió entre 1988 y 1995, y se centró en veinte urbes¹⁷ que aparecían como las más afectadas por la depresión social y económica imperante en el país. En cada una de estas ciudades se desarrolló

¹⁵ La “British Crime Survey” encuesta a un total de 10.000 personas acerca de sus experiencias en materia delictiva en años anteriores .

¹⁶ “Together We Can Crack the Crime”, campaña que ha invertido alrededor de 5 millones de libras esterlinas.

¹⁷ Las ciudades fueron seleccionadas en diferentes etapas: en 1988 Birmingham, Bradford, Coventry, Hartlepool, Lewisham, Nottingham, Rochdale, Tower Hamlets y, Wolverhampton. En 1989 se incorporaron las ciudades de Bristol, Hull, Islington, Salford, Sunderland, Wandsworth y Wirral. Finalmente, fueron elegidas, en 1991, Derby, Hamersmith- Fulhman, Leicester y Middlesborough.

un programa local, basado en asociaciones entre entidades del sector público y privado¹⁸, enfoque según el cual cada centro urbano debía elaborar un esquema de acción propio, que contemplara los siguientes objetivos: reducir la delincuencia, disminuir los niveles de temor y crear verdaderas ciudades seguras, donde la economía y la vida comunitaria pudieran desarrollarse favorablemente.

Para lograr dichas metas, cada ciudad contó con la colaboración de un equipo compuesto por tres miembros: un coordinador (Civil Service Grade Seven), un asistente del coordinador (Higher Executive Officer) y un secretario ejecutivo (Secretary), directamente financiados por el Ministerio del Interior. Estas personas debían contar con un buen conocimiento del área y ser habitantes de la misma, ya que se partía del concepto de que quienes mejor conocían las necesidades locales eran quienes residían en ellas y tenían contacto más cercano con el problema social.

Adicionalmente, cada uno de los esquemas aplicados en las urbes contaba con un comité directivo, compuesto por las autoridades locales más relevantes del sector (representantes de los organismos policiales, gubernamentales locales, de libertad vigilada, entre otros), así como por representantes del sector privado, voluntarios, y minorías étnicas. El comité estaba constituido para servir y asesorar al grupo coordinador. Además, el organismo debía:

- Determinar las prioridades del programa local de seguridad en cada zona de acuerdo a sus necesidades, determinadas a partir de la realización de un diagnóstico previo.

- Supervisar el desarrollo de las medidas de seguridad comunal, actuando en beneficio de la comunidad local.
- Facilitar el contacto y la cooperación entre las instituciones e intereses locales.

El proyecto Safer Cities previó la entrega de 250.000 libras esterlinas a cada una de las veinte comunidades beneficiadas. Estas, a su vez, financiaban esquemas locales de trabajos, que en promedio alcanzaban a 180 por proyecto. Las iniciativas menores de 500 libras esterlinas¹⁹ podían ser directamente financiadas por el comité directivo, con cargo a las sumas antes señaladas²⁰. Sin embargo, las de mayor envergadura debían contar con el acuerdo previo del Ministerio del Interior, antes de recibir financiamiento alguno²¹⁻²². Si bien algunas iniciativas emprendidas en este esquema de trabajo tuvieron un alcance global, considerando a la localidad como un todo (campañas publicitarias, de educación e información acerca de medidas preventivas, por ejemplo), la mayor parte focalizó su acción en grupos determinados y vulnerables, como los colegios, o en áreas específicas, como las zonas de estacionamientos.

Para asegurar una buena selección de programas a nivel local, el grupo coordinador debía asegurarse de realizar un adecuado análisis de la realidad delictiva en la zona y establecer objetivos claros a los que debían orientarse las acciones emprendidas. Junto a lo anterior, se previó un período de capacitación de los agentes que intervenirían en dichos procesos, para lo cual el Ministerio del Interior organizó cursos y seminarios.

.....

¹⁸ "Partnership"

¹⁹ Equivalente a 380 mil dólares norteamericanos (PPP cte.)

²⁰ Junto a las sumas entregadas por el Ministerio del Interior para el desarrollo del proyecto Safer Cities, se consideraban otras fuentes de financiamiento nacionales y locales, que participaban en la iniciativa.

²¹ Las iniciativas de mayor envergadura eran aquellas que requerían de financiamiento superior a las 500 libras esterlinas.

²² Durante la primera fase del proyecto Safer Cities se iniciaron alrededor de 3.600 proyectos locales, con un costo aproximado de 30 millones de libras esterlinas (lo que equivale a cerca de 46 millones de dólares norteamericanos (PPP cte.).

Durante los años de desarrollo del proyecto Safer Cities, se dio enorme importancia al tema de evaluación de los programas iniciados, tarea que fue llevada a cabo en diversas instancias. Por una parte, las evaluaciones debían ser realizadas por los propios agentes locales encargados del proyecto, esto es, por el grupo coordinador, lo que constituía una de las exigencias y condiciones para el otorgamiento de los respectivos fondos por parte del ministerio. En el ministerio, la oficina de investigaciones policiales estuvo encargada de evaluar el impacto de una serie de iniciativas emprendidas localmente por las autoridades, tales como aquellas referidas a circuitos cerrados de televisión instalados en zonas estratégicas, o planes de acción iniciados para controlar el robo a residencias, entre otros. En general, las evaluaciones realizadas por el Ministerio del Interior tendían a asegurar la viabilidad de la permanencia del programa local de seguridad.

El ministerio se centró, asimismo, en evaluar el impacto del proyecto Safer Cities en su totalidad. Lo anterior permitió que, mediante un análisis comparativo de los índices de delincuencia registrados entre 1987 y 1992, lograran determinarse nexos de causalidad entre las bajas registradas en los índices, por una parte, y los programas iniciados por Safer Cities en las distintas localidades, por la otra.

En esta línea de análisis, se comprobó que en los niveles de éxito alcanzados por la iniciativa gubernamental habían sido determinantes las decisiones del grupo coordinador y del comité directivo, en cuanto a establecer en qué y cómo invertir los fondos

asignados. Así, la realización de un diagnóstico previo aparecía como herramienta fundamental en el logro de programas exitosos, que cumplieran con el doble requisito de ser efectivamente necesarios y de ajustarse a la realidad²³.

En los procesos de elaboración de diagnóstico revestían gran importancia aquellas informaciones que tanto la policía como los servicios penitenciarios y de libertad vigilada podían entregar. Esta clase de antecedentes permitía identificar los lugares de residencia de los infractores y las zonas de mayor denuncia de comisión de hechos delictivos, estableciéndose, así, si los delitos perpetrados en una comunidad eran cometidos por personas que vivían en el lugar o no; lo cual, una vez resuelto, justificaba el desarrollo de determinada modalidad de programa, centrada en el ofensor u ofendido, según fuera el caso²⁴. Junto a lo anterior, se advirtió que ciertos antecedentes no se podían obtener mediante datos estadísticos. Era el caso, principalmente, de los niveles de temor de cada zona, de violencia doméstica no reportada, de desorden y vandalismo. Por eso se realizó una serie de encuestas y se recabó opiniones de los principales agentes sociales, lo que contribuyó y facilitó la elaboración de programas especialmente dirigidos a combatir dichos problemas.

También fue posible advertir que en la recolección de los datos mencionados la autoridad local debía invertir no sólo gran cantidad de recursos, sino también de tiempo²⁵, por lo cual se destinó gran parte del primer año de desarrollo del programa Safer Cities a la recolección de antecedentes²⁶ que, en conjunto

²³ A partir de los diagnósticos elaborados se lograba establecer, entre otros, aquellas comunidades que eran financiadas o asistidas por otras iniciativas gubernamentales, determinando, de esta manera, la asignación de dichos recursos a otras zonas más desposeídas y abandonadas; lo anterior permitió identificar, asimismo, aquellos lugares que, por sus características, darían mayor estabilidad al desarrollo y permanencia del programa, una vez finalizado el proyecto de Safer Cities.

²⁴ De esta manera se dio inicio a programas tales como: mejoramiento de las medidas de seguridad en el hogar (reforzamiento de rejas, entradas, entre otros), instalación de alarmas, mejoramiento de la iluminación pública, creación de grupos de vigilancia en las calles y lugares específicos (centros comerciales y playas de estacionamiento), creación de programas para jóvenes, construcción de plazas, programas de capacitación laboral, campañas de información para la comunidad.

²⁵ La evidencia de las dificultades en la recolección de antecedentes estadísticos criminales determinó la necesidad de crear o mejorar las fuentes de información.

²⁶ Previendo las dificultades que podrían presentarse en la etapa de recopilación de información y antecedentes, el gobierno inglés se encargó de prestar la asesoría necesaria por medio del Departamento de Estudios Estadísticos dependiente del Ministerio del Interior, facilitando así, el desarrollo de los primeros programas.

debían lograr determinar: las zonas de mayor peligrosidad en una comunidad; los tipos de delitos más frecuentemente cometidos; y, finalmente, servir de base para futuras comparaciones que quisieran realizarse para determinar las posibles bajas en los niveles de delincuencia.

En diciembre de 1993 se inició la segunda etapa del programa Safer Cities, logrando su integración a un proyecto mayor, denominado “Fondo Unico de Revitalización”, que, bajo la supervisión del Departamento de Medio Ambiente, fomentaba la reestructuración y mejoramiento de áreas afectadas por problemas sociales como la delincuencia. La iniciativa tuvo origen en la proliferación de programas desarrollados entre 1980 y 1990 para resolver problemas sociales que afectaban a las ciudades, tales como: desempleo, inseguridad, deterioro físico de las ciudades, deficiencias en la educación, entre otros. Así, este proyecto surgió para coordinar programas gubernamentales que se encontraban relacionados, bajo la modalidad de un solo fondo, administrado por una sola entidad responsable.

El proyecto contó con un mecanismo flexible de entrega de recursos, lo que facilitó la generación de iniciativas diversas, adecuadas a las respectivas realidades locales, apoyando, así, la creación de más de 4.400 proyectos en 32 ciudades y áreas urbanas.

1.2.1.2. Dictación de Ley sobre Delincuencia y Desorden.

Desde 1998, la pieza clave de las iniciativas para disminuir el fenómeno delictivo en Inglaterra ha sido la *Ley sobre*

*Delincuencia y Desorden*²⁷, otorgando nuevas responsabilidades y facultades legales a la autoridad local y a la policía, para que formaran asociaciones y lograran así disminuir los niveles de delincuencia y desorden en la sociedad. Estas asociaciones fomentaban la participación de autoridades y representantes locales, tales como policías, voluntarios, autoridades de educación y salud, así como representantes del sector empresarial, procurando contar con una efectiva participación de los agentes en cada una de las etapas del proceso²⁸⁻²⁹.

Con miras al éxito en el desarrollo de las estrategias, la ley fomentó el desarrollo de diagnósticos que permitieran identificar los niveles de delincuencia y los problemas asociados, las acciones concretas que debían ejecutarse y que apuntaran a objetivos previamente establecidos y, finalmente, el desarrollo de mecanismos de evaluación respecto de los resultados obtenidos por las acciones emprendidas; dichos procesos serán analizados a continuación:

i. Logro de la participación efectiva de la comunidad.

Entre otras finalidades, esta participación permitía identificar los problemas enfrentados en cada una de las áreas e instituciones afectadas por el problema de la delincuencia, entre ellas: colegios, servicios juveniles, cortes de justicia, asociaciones de prevención en el uso de drogas, juntas de vigilancia de vecindarios, instituciones de apoyo a víctimas, representantes del transporte público, de agrupaciones de mujeres, de la tercera edad, de minusválidos, entidades religiosas, empresas, representantes de centros comerciales y comerciantes minoristas, voluntarios, entre otros.

²⁷ "Crime and Disorder Act"

²⁸ En la selección de los representantes, cada institución gozaba de plena autonomía; no obstante, la normativa aconsejaba la determinación de personas que contaran con cierta autoridad en la respectiva entidad, para no dificultar los procesos de toma de decisiones que involucraran la anuencia de los participantes.

²⁹ La ley previó la participación de los consejos de condados en aquellos lugares donde existieran, sin que ello restara importancia al ámbito distrital al que las asociaciones estaban llamadas a representar. En este sentido revirtió enorme importancia el papel de los condados como canales de comunicación e información entre las experiencias de cada distrito, pudiendo estandarizar ciertas tendencias de prevención, pero teniendo en cuenta que el objetivo principal apuntaba a generar proyectos adecuados a cada realidad y que implicaban, por lo tanto, un aporte diferenciado del condado en cada asociación.

En esta participación asociada ha tenido enorme importancia la coordinación no sólo entre las instituciones participantes, sino también entre éstas y la asociación creada por la Ley de Delincuencia y Desorden, para no generar duplicidad de los esfuerzos ni competencia por las mismas fuentes de financiamiento.

Una de las principales utilidades de las asociaciones lo ha constituido el aumento de la eficiencia policial en la prevención de la delincuencia³⁰. Ello respondió, entre otros, a las diferentes vías de control y evaluación de su desempeño como parte integrante de la asociación y como institución policial propiamente tal, evaluaciones que debían ser tomadas en consideración al diseñar los planes en ambas esferas de actuación.

En cuanto a las relaciones de poder existentes en las asociaciones, si bien la ley impuso la obligación de participar a policías y autoridades locales, ello no determinó una superioridad de estos agentes en relación con el resto de los participantes, siendo garantía fundamental en el proceso asociativo la igualdad de los participantes. Este argumento determinó que, en muchas ocasiones, las modalidades de interacción entre los participantes fueran revisadas y modificadas.

ii. *Establecimiento de los niveles de delincuencia y desorden existentes en la comunidad local.*

Lo anterior debía ir acompañado de una consulta popular que asegurara a los residentes de la zona una representación efectiva de sus intereses y necesidades, especialmente la de los grupos minoritarios. Junto a lo anterior se previó el

desarrollo de consultas dirigidas a instituciones y organizaciones sociales relevantes relacionadas con el tema delictivo, para recabar sus experiencias y opiniones³¹.

Estas consultas requerían, en determinados casos, la contratación de agentes especializados, para asegurar la cobertura de todos los sectores y esferas, ya que el análisis exigía, normalmente, el manejo de una especialización determinada.

En análisis antes señalado revertía gran importancia el aporte que las instituciones policiales podían realizar, en cuanto a entregar antecedentes acerca de las principales características de la actividad delictiva del lugar³².

Destaca que no sólo se tenían a la vista antecedentes estadísticos, sino también aquellos relacionados con causas desencadenantes de problemas delictivos, entre ellos: niveles de desempleo, de deserción escolar, de violencia en el hogar y en los colegios y de consumo de drogas, entre otros³³. Lo anterior se enmarcaba en un compromiso gubernamental que pretendía hacerse cargo no sólo de la delincuencia -entendida como el conjunto de actos ilícitos cometidos-, sino también de las causas de la delincuencia.

La información obtenida debía ser lo suficientemente completa como para, por una parte, terminar los principales problemas asociados a la delincuencia que enfrentaba la comunidad local, y, por otra, identificar aquellas respuestas que habían sido ejecutadas con anterioridad y respecto de las cuales era posible establecer un nivel positivo de efectividad versus el costo de desarrollo que habían implicado.

.....

³⁰ Abotchie, Chris, PhD. The Police Journal. Volume LXXII Number 3. July-September 299. "Crime Prevention Strategies in Britain: Relevance for Ghana"- P.243.
³¹ Las modalidades en que se realizaban las diferentes consultas no se especificaban normativamente, para mayor flexibilidad y para entregar a la asociación la facultad de determinar y hacer uso del medio más efectivo y disponible (plebiscitos, consultas telefónicas y focus group, entre otros).
³² En la entrega de esta clase de información era relevante la confidencialidad de los antecedentes, para lo cual la ley consideró mecanismos que facilitarían la despersonalización de los datos que serían utilizados en el proceso.
³³ Para recabar esta clase de antecedentes era indispensable lograr una participación activa de aquellas instituciones relacionadas, especialmente, con los temas de salud y educación.

iii. Tras realizar el correspondiente análisis de los niveles de delincuencia existentes en la zona y la consulta popular, era necesario *priorizar los problemas identificados y desarrollar una estrategia con objetivos y metas claras* para cada una de las áreas más severamente afectadas por la problemática delictivo.

En cuanto a la situación legal que obligaba a autoridades policiales y locales a tomar parte en el modelo de asociación, ello no obstó a que el liderazgo de la respectiva asociación recayera en otra entidad o persona, debiendo preferir a aquel personero que demostrara las mejores condiciones en el manejo y ejecución de proyectos, teniendo en cuenta las circunstancias de cada localidad y la naturaleza de los hechos.

La ley se encargó, además, de señalar aquellas condiciones que debían considerarse para lograr un adecuado manejo de la estructura asociativa:

- Desarrollo de estrategias acordadas de manera conjunta por los miembros de la asociación;
- Ejecución del trabajo en áreas territoriales determinadas y monitoreables;
- Compromiso e involucramiento de los personeros sociales adecuados;
- Generación de mecanismos de toma de decisiones eficientes y no burocráticos;
- Generación de responsabilidades sociales de los integrantes de la asociación por resultados obtenidos en la ejecución de estrategias, responsabilidades que serían monitoreadas de manera particular, esto es, en relación con el aporte efectuado por cada participante y, además, en relación con la asociación como un todo.

iv. También se prevé una etapa de *publicación y difusión* de los *resultados obtenidos*, plasmados, en una primera etapa, en los resultados de las encuestas inicialmente desarrolladas y, luego, en la estrategia acordada y objetivos establecidos. Para el logro de este objetivo revestía especial importancia la vinculación de la asociación con los medios de comunicación.

v. Finalmente, y para asegurar un buen manejo del proceso, se incorporó una etapa de *evaluación y seguimiento* de los avances de la estrategia aplicada. Así se lograba, por una parte, asegurar que los objetivos propuestos se cumplieran y, por otra, determinar aquellas áreas donde era necesario realizar ajustes y cambios.

En el cumplimiento de este objetivo se hacía necesario, en primer lugar, determinar aquellas áreas que serían objeto de una evaluación y, en segundo término, proporcionar los fondos necesarios para la consecución de dicha meta.

La ejecución del programa acordado, mediante el proceso descrito, se prolongaba por un período de tres años, lapso durante el cual era monitoreado por miembros de las asociaciones responsables³⁴.

Para lograr no sólo una efectiva participación de la comunidad, sino también la consecución de niveles mínimos de efectividad, se ha desarrollado por el gobierno inglés una serie de seminarios, cursos de capacitación, entrenamientos y guías prácticas para ser utilizadas, especialmente, en el proceso inicial de desarrollo de estrategias locales.

La ley no ha pretendido agotar el tema preventivo mediante la designación específica de acciones a desarrollar o de estructuras a crear para poner en ejecución las primeras, sino que ha fomentado la originalidad y particularidad de cada asociación, considerando que quienes residen en el área son los mejor capacitados para identificar los problemas existentes y las opciones

.....

³⁴ Los primeros programas y sus respectivas estrategias fueron publicados en abril de 1999, correspondiendo a un total de 375 asociaciones locales.

y recursos disponibles. Esta independencia en la toma de decisiones por las asociaciones debía enmarcarse, sin embargo, dentro de las orientaciones generales señaladas en la respectiva Ley de Delincuencia y Desorden:

- Mantener la actividad de la asociación en el esquema general de acción propuesto por la ley;
- No involucrar la independencia de los actores participantes, facilitándoles el desarrollo de sus propias actividades como entes particulares³⁵;
- Involucrar en el desarrollo de la estrategia a toda la comunidad, sin excepción.

En noviembre de 1999 fue dada a conocer la estrategia antidelictiva desarrollada por el gobierno inglés para lograr avances en materia de reducción del delincuencia, fijando los siguientes objetivos:

- Reducir la delincuencia, especialmente la que involucra la participación de jóvenes, reducir los niveles de temor, y mantener la seguridad y orden público;
- Impartir justicia a través de eficientes mecanismos de investigación y juzgamiento, contando, además, con un adecuado sistema de apoyo a las víctimas de delitos;
- Prevenir la comisión de actos terroristas y de cualquier otra modalidad que involucrara a delincuencia internacional organizada y que pudiera amenazar la convivencia nacional;

- Asegurar un mecanismo efectivo de aplicación de condenas, reduciendo las posibilidades de reincidir y proteger, así, la seguridad pública;
- Construir una atmósfera social en la que las personas logran desarrollarse adecuadamente y donde sus derechos individuales familiares y comunitarios se encuentran debidamente protegidos.

1.2.2.. Análisis de las Iniciativas Antidelictivas.

El análisis de estas iniciativas permitió advertir una serie de elementos comunes utilizados y fomentados por las políticas de prevención, que se analizarán desde el punto de vista de sus características y contenidos.

1.2.2.1 Características Comunes de las Iniciativas

A. Establecimiento de planes y objetivos.

Diversos análisis y documentos evidenciaron la necesidad de generar un esquema de trabajo que priorizara la determinación de metas y objetivos claros en el trabajo preventivo. Fue el caso de la ley de Delincuencia y Desorden del año 1998 y del estudio conocido como “Informe Morgan”³⁶, desarrollado años antes de la dictación de la ley de 1991. Desde entonces la visión que se sostenía respecto del trabajo local adquirió no sólo una modalidad más participativa -característica que será analizada más adelante-, sino también una modalidad más específica y dirigida, traducida en la fijación de objetivos y metas concretas, según las principales necesidades de la comunidad.

.....

³⁵ Si bien no existía norma legal que obligara a las entidades participantes a adecuar sus planes al acordado por la asociación, se establecía, a modo de sugerencia, la conveniencia de que tanto la asociación como las instituciones integrantes pudieran adecuar y fijar lineamientos comunes de actuación en materias antidelictivas.

³⁶ “Safer Communities: the local Delivery of Crime Prevention through the Partnership Approach” o “Morgan Report” fue elaborado por James Morgan y publicado en 1991.

Dicha especificación debía relacionarse no sólo con los objetivos perseguidos, sino también con el área geográfica que se deseaba abarcar, ya que ello determinaba los recursos necesarios para el desarrollo de cualquier programa y, al mismo tiempo, hacía más factible su realización.

B. Necesidad de diagnósticos y evaluaciones durante el desarrollo de esquemas de trabajo.

Estos temas fueron reflejados en las modalidades de acción propuestas por los diferentes estudios y leyes en materia de prevención de la delincuencia; Éstas establecían la realización de diagnósticos previos como requisito necesario para la consecución y logro de los objetivos establecidos, así como el desarrollo de evaluaciones y monitoreos posteriores que permitieran dirigir los esfuerzos hacia donde más se necesitaban y, luego, establecer si la modalidad seleccionada resultaba ser efectiva.

Por medio de las evaluaciones se pudo establecer, entre otros, los impactos económicos y sociales de las medidas adoptadas y, así, responder a los interrogantes de efectividad y justificación de los programas, considerando no sólo la disminución efectiva de las tasas de delincuencia, sino también los costos que el programa implicaba versus los que habrían sido necesarios, de no haberse ejecutado éste. Al respecto, si diversas experiencias han evidenciado una efectividad o deficiencia de las medidas aplicadas, algunas de las cuales se analizan a continuación:

B.1. En relación con las medidas de prevención contra la denominada “Delincuencia Situacional”³⁷ -entre las que se cuentan la incorporación de sistemas de mejoramiento de la iluminación, incremento de la vigilancia en lugares públicos, reforzamiento de sistemas de seguridad existentes en el hogar (puertas, alarmas, rejas), entre otros-, se ha realizado una serie de estudios evaluativos para determinar su efectividad y justificar la inversión realizada³⁸. Pudo establecerse, en relación con las mejoras en los sistemas de iluminación, que el mayor impacto de éstas tenía relación con la reducción del nivel de temor³⁹ en la comunidad, evitando la generación de situaciones asociadas a dicho problema: alteraciones en los patrones de conducta, inhibición de la participación en actividades sociales, producción de altos índices de estrés y angustia, entre otros. Lo anterior permitió realizar una inversión más dirigida en sistemas de iluminación, determinando, por ejemplo, su aplicación en áreas que registraban altos niveles de temor entre sus residentes. Además, se ha logrado comprobar que las mejoras en los sistemas de iluminación ha constituido una de las más populares medidas aplicadas⁴⁰.

B.2. Durante la década de los ochenta, el país experimentó un desarrollo en lo relativo a artículos de seguridad, tales como alarmas, circuitos cerrados de televisión, contratación de guardias, entre otros servicios⁴¹. Lo anterior, junto a los enormes costos que dicha inversión llevó aparejada, motivaron la realización de diversos estudios de impacto y evaluación,

.

³⁷ La prevención del crimen situacional será analizada con mayor detención en el capítulo II.4, relativo a “Prevención y Diseño”
³⁸ Sólo en relación con los sistemas de iluminación fueron destinadas 818.500 libras esterlinas durante dos años de aplicación del programa Safer Cities, lo que representa alrededor de un 12% de la totalidad de la inversión realizada. Lo anterior determinó la necesidad de estudios de evaluación respecto de los efectos de esta clase de medidas, para justificar las inversiones.
³⁹ Diversas encuestas sobre población infractora determinaron que para ellos la iluminación no había sido un tema de importancia al cometer el delito, argumentando que el hecho de delinquir durante el día no les acarrea mayores peligros, ya que, por ejemplo, en el caso de robo de vehículos era improbable que testigos del hecho fueran a adoptar alguna medida al respecto. Extraído del texto “The Prevention of Street Robbery”. Police Research Group. Home Office
⁴⁰ The Effect of Better Street Lighting on Crime and Fear: A Review. Crime Prevention Unit. Home office. 1991
⁴¹ Se estima que el total invertido en esta clase de productos y servicios ascendió a 1.600 millones de libras esterlinas en 1988.

para determinar si la inversión se justificaba realmente. De acuerdo a ellas, se logró establecer:

- Las medidas podían traer aparejados enormes beneficios si se encontraban debidamente monitoreadas⁴², pudiendo servir incluso como prueba ante las cortes de justicia; no obstante lo anterior, también se evidenció que la sola instalación de estos mecanismos, sin adecuado control y monitoreo por personal especializado y, en muchas ocasiones, por personal policial⁴³, no resultaba eficaz, por lo que los altos costos de desarrollo perdían justificación. Junto a lo anterior, se advirtió que la sola aplicación de estos mecanismos no resultaba tan eficaz como su aplicación conjunta con otra serie de medidas, todas las cuales no hacían sino aumentar para el ofensor los riesgos asociados a la actividad delictiva.
- Además, se logró determinar que dichas medidas, incluso adecuadamente monitoreadas, tenían un efecto positivo en cuanto lograban desterrar la delincuencia de una zona, pero no en cuanto a lograr acabar con ella o prevenirla, generando, en muchas ocasiones, un desplazamiento de la actividad delictiva hacia zonas vecinas menos controladas.⁴⁴
- Las evaluaciones evidenciaron, además, una mayor y mejor utilización de esta clase de mecanismos en relación con el control y prevención del desarrollo de conductas antisociales y de desordenes, más que al combate de hechos delictivos de mayor envergadura. Lo anterior resultaba de gran importancia, considerando que son los primeros hechos los que determinan, en muchas oportunidades, la generación de ambientes

adecuados para la comisión de hechos de mayor gravedad.

- Estos sistemas también han permitido un manejo más efectivo de la respuesta policial, evitando la generación de situaciones de falsas alarmas que, de acuerdo a ciertos estudios, correspondían a un tercio del total de denuncias recibidas por estos organismos⁴⁵.
- Otro elemento analizado en cuanto al uso de cámaras de seguridad, ha sido el efecto que éstas tendrían en los niveles de temor de las personas. Al respecto, señalan quienes han evaluado sus resultados en espacios públicos, como tiendas o centros comerciales, que el efecto sobre la actividad delictiva sería bastante marginal, y que, por el contrario, más que aumentar la seguridad y confianza de las personas hacia estos lugares, produce el efecto contrario, considerándose que son estas zonas las de mayor peligrosidad y que necesitan, por ende, la instalación de esta clase de mecanismos.

C. Fomento de la participación ciudadana.

Las iniciativas de prevención y control delictivo se han abordado en una modalidad de trabajo conjunto, desarrollando verdaderas asociaciones entre los diferentes órganos existentes en la comunidad, para generar mayor interés, compromiso y responsabilidad entre los miembros de la comunidad, y con la idea de lograr la generación de líneas de acción congruentes en cada localidad, especialmente en los servicios claves en cada zona -instituciones policiales, servicios orientados al trabajo con jóvenes, entidades gubernamentales locales y empresas, entre otros⁴⁶ -.

.....

⁴² En 1985 se llevó a cabo una estrategia de seguridad para acabar con los actos de vandalismo en buses escolares. La medida previó la colocación de cámaras de video ocultas, que permitieron identificar y sancionar a los hechores, en una acción conjunta con los respectivos colegios.

⁴³ Los sistemas de monitoreo involucraban en muchas ocasiones la contratación de inspectores a cargo de la vigilancia del área cubierta por el sistema de cámaras, los que, en permanente contacto con agencias policiales, daban aviso de la comisión de hechos delictivos. A su vez, los agentes policiales podían tener acceso al monitor desde su propia central, coordinando la acción en terreno de manera más eficiente

⁴⁴ Se CCTV in Town Centres: Three case Studies. Crime Detection and Prevention Series. 1995. Police Research Group.

⁴⁵ Se Idem nota 40.

⁴⁶ El “Community Action Trust” se ha establecido nacionalmente para promover y asesorar la creación de alianzas y grupos organizados de acción contra la delincuencia. Ejemplo de alianzas creadas y asesoradas por la institución es Crimmestoppers, organismo encargado de recibir antecedentes e informaciones anónimas acerca de la comisión de hechos delictivos.

Para generar un trabajo eficiente en esta modalidad de asociación impulsada por la normativa británica, se establecieron ciertas claves que debían ser aplicadas en las estructuras inter-agencias:

- Determinación de una estructura estable en la cual operar, determinando un responsable para la misma, lo cual tenía relación con el establecimiento de un cierto liderazgo, que podía recaer en una persona o en una institución;
- Coordinación entre la acción de los participantes, dada la necesidad de mantener canales permanentes de información;
- Desarrollo de técnicas especializadas en materia preventiva, lo cual se relacionaba con la necesidad de crear instancias de perfeccionamiento para los participantes y, también, con la posibilidad de contar con la asesoría de externos expertos;
- Desarrollo de un sentido de deber societario, como expresión de la responsabilidad que cada integrante debía demostrar en el desempeño del cargo.

Entre algunas de las iniciativas generadas para promover la participación de la ciudadanía en general, cabe mencionar:

C.1. Los grupos de seguridad vecinal o “Neighborhood Watch” han resultado ser, de acuerdo a diversos estudios de evaluación realizados en el país⁴⁷, uno de los programas y esquemas de participación más exitosamente aplicados en Inglaterra en materia preventiva. Ellos se enmarcaban dentro de los

objetivos gubernamentales que intentaban hacer del tema delictivo una responsabilidad compartida con la ciudadanía en general. El año 1999 existían alrededor de 158.000 grupos de seguridad vecinal, que incluían a más de 10 millones de personas.⁴⁸⁻⁴⁹

La importancia asignada a esta clase de organizaciones motivó la generación de una asociación nacional de grupos vecinales de seguridad en 1996⁵⁰ que estableció, como prioridades en el trabajo de estas organizaciones, las siguientes:

- Establecer estrategias conjuntas de trabajo con organismos de policías, de manera que cada institución supiera qué esperar de la otra;
- Crear un directorio o registro nacional de contactos y experiencias exitosas;
- Promover la creación de nuevas asociaciones vecinales;
- Generar oportunidades de entrenamiento para líderes comunitarios;
- Crear una estrategia comunicacional para lograr auspicios y financiamientos para proyectos.

Junto a los modelos de Vigilancia Vecinal fue desarrollándose otra serie de programas de vigilancia, dirigidos a problemas y zonas específicas, como los grupos de vigilancia entre empresas o en zonas rurales⁵¹.

.....

⁴⁷ El estudio de evaluación realizado por el Ministerio del Interior inglés en 1994 (Home Office Research Findings) mostró los niveles de éxito alcanzados por lo modelos de Vigilancia Vecinal aplicados en el país.
⁴⁸ La primera organización de seguridad vecinal fue constituida en 1982, en la ciudad de Mollington, en las cercanías de Chester.
⁴⁹ En 1988 el número de residentes involucrados en algún modelo de vigilancia vecinal ascendía a 2,7 millones, lo que representaba un 14% del total de residentes del país para ese año, aumentando a un 20% en 1992.
⁵⁰ El lanzamiento de esta iniciativa tuvo lugar en la universidad de Derby en octubre de 1996, eligiéndose un comité ejecutivo compuesto por 16 miembros e instaurándose la semana nacional de seguridad vecinal en noviembre del mismo año (la semana tiene lugar entre los días 19 y 26 de junio).
⁵¹ “Business Watch y Farm Watch”

C.2. Los denominados “Neighbourhood Constables” eran personas voluntarias, especialmente entrenadas por personal de la policía, que se desempeñaban en sectores urbanos determinados, para familiarizarse con los residentes y apoyar la presencia policial existente⁵². Era parte de sus funciones: mantener permanente contacto con los grupos comunitarios del sector (organizaciones de seguridad vecinal o de calles, colegios, comerciantes, entre otros), promover iniciativas y programas, y entregar asesorías cuando éstas fueran requeridas.

C.3. Los Paneles de Prevención de la Delincuencia eran grupos organizados localmente que, trabajando en conjunto con organismos policiales, identificaban los problemas delictivos más importantes de la zona e iniciaban programas y campañas para revertir tales situaciones. Sus integrantes correspondían a profesores, comerciantes, coordinadores de grupos de vigilancia vecinal, que entregaban su propia visión del problema delictiva en dicha localidad.

En algunas ocasiones dichos paneles se creaban para abordar el problema delictivo desde la perspectiva juvenil, adoptando el nombre de “Grupos de Acción Juveniles”. Sus acciones tenían directa relación con los problemas de delincuencia que afectaban de manera especial a este grupo etáreo, como, por ejemplo, problemas de drogas, robos en tiendas comerciales, violencia y delincuencia en los colegios, entre otros.

C.4. Destaca el papel desempeñado por el Consejo Nacional de Prevención del Delincuencia, que, como se señaló con anterioridad, era dirigido por el Ministro del Interior y reunía representantes de sectores estratégicos, tales como

empresarios, autoridades locales, policías, oficiales del servicio de libertad vigilada, voluntariado y medios de comunicación; estos personeros orientaban al gobierno en relación con los mecanismos que se podían utilizar para fomentar la participación de las personas en el desarrollo de planes preventivos.

También destaca el aporte que, en materia de diseño e desarrollo de estrategias y políticas de acción, han realizado diversas instituciones independientes:

C.5. NACRO⁵³ o Asociación Nacional para el Cuidado y Rehabilitación de Ofensores, que se estableció como institución dedicada a desarrollar y aplicar programas efectivos de reducción de la delincuencia y tratamiento de ofensores; entre las iniciativas emprendidas por el organismo se encuentran proyectos de reinserción social y capacitación laboral de delincuentes⁵⁴, desempleados y grupos vulnerables, y el programa Safer Cities, abocado a revitalizar comunidades afectadas por problemas sociales mediante la participación asociada de sus residentes, desarrollo de actividades juveniles, programas para tratar los problemas de inasistencia y deserción escolar, programas especialmente destinados a padres y familias en general.

Esta institución se vinculó de manera especial al problema delictivo desde la perspectiva de participación local en las soluciones a partir de 1976, año en el que se aplicó el programa “Mejoramiento del Estado de Cunningham Road”⁵⁵ mediante el que se intentaba disminuir los niveles de delincuencia en esa zona, poniendo en práctica la tesis de que en la medida en que las personas desarrollaran un sentido de pertenencia y

.....

⁵² Algunos de estos voluntarios se desempeñaban en unidades policiales, siendo conocidos bajo el nombre de “Special Constables” y en zonas rurales como “Parish Constables”.
⁵³ National Association for the Care and Resettlement of Offenders.
⁵⁴ En este ámbito de actividades destaca el programa denominado “Nacrois Women Prisoneris Resource Centre”, abocado a entregar capacitación a oficiales carcelarios de manera que ellos asesoraran en materias laborales a mujeres infractoras que permanecían recluidas.
⁵⁵ “Cunningham Road Improvement Scheme” (1976).

responsabilidad en relación con el entorno donde vivían, mayor sería el interés por conservarlo, mejorarlo y evitar la generación de conductas antisociales⁵⁶. El éxito de dicha campaña determinó la creación de una unidad de prevención de la delincuencia en Nacro, la que, para el trabajo en la ciudad de Londres, adquirió el nombre de “Unidad de Seguridad Vecinal”⁵⁷. Con aportes gubernamentales, aplicó el esquema de participación local en temas de seguridad comunal y mejoramiento del barrio.

El mayor esfuerzo gubernamental realizado para generalizar el exitoso esquema de trabajo desarrollado en Cunningham Road tuvo lugar en 1986, año en el cual, junto al apoyo de Nacro, se dio origen a la primera etapa del proyecto Safer Cities, que se centraría en el desarrollo de programas de prevención en las áreas más conflictivas de cinco ciudades diferentes.

C.6. Crime Concern: Fue establecida con fondos del Ministerio del Interior como entidad semi-autónoma, para apoyar y asesorar el trabajo desarrollado en materia de prevención por autoridades locales e instituciones comunitarias. Este organismo se ha caracterizado, asimismo, por prestar asesorías, dar capacitación y desarrollar una serie de conferencias, seminarios, guías de experiencias exitosas y proyectos locales de prevención delictiva, así como por trabajar de manera cercana con el sector privado, permitiendo la recaudación de fondos necesarios para el desarrollo de programas.

Esta institución se ha especializado en temas relacionados con la delincuencia para construir comunidades más seguras; entre estas áreas destacan:

1. Fomento al desarrollo de asociaciones en la comunidad, para generar instancias de trabajo conjunto en estas materias, por lo cual se preocupaba del acercamiento entre las instituciones comunitarias, declaraciones de compromisos efectivos y creación de equipos de trabajo responsables.
2. Capacitación y apoyo a los grupos de trabajo que se constituyan para abordar el problema de delincuencia y temor. Esta capacitación se orientaba, en muchos casos, a temas específicos, como la delincuencia juvenil y la violencia contra mujeres.
3. Conducir y ayudar los procesos de diagnósticos, incluyendo realización de encuestas y recolección de antecedentes y estadísticas, que se lleven a cabo en las comunidades para terminar los principales problemas delictivos y orientar de mejor manera las acciones de prevención y control. Esta asesoría se orienta a las diferentes etapas de planificación, esto es, diagnóstico, desarrollo de planes, desarrollo y evaluación.
4. Además, la institución se ha especializado en la entrega de asesorías y conocimientos en ciertas materias, tales como: delincuencia juvenil, área que determinó incluso la creación en esa entidad de una unidad especializada, denominada “Youth Unit”; presencia de altos Índices de delincuencia en vecindarios; desarrollo de actividad delictiva en zonas céntricas y áreas comerciales; creación de colegios seguros; la seguridad en medios de transportes.

.....

⁵⁶ El programa se tradujo, finalmente, en una disminución efectiva de los actos de vandalismo en la zona y en un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

⁵⁷ “Safe Neighbourhoods Unit” fue constituida en 1980 y operó como unidad en Nacro hasta 1990, año en que se estableció con organismo independiente.

1.2.2.2. *Contenidos y Temáticas frecuentes de las iniciativas.*

Las autoridades se han encargado de establecer las principales metas y objetivos que se espera alcanzar mediante el desarrollo de esquemas de prevención y control del delito, todas las cuales se encuentran vinculadas a los temas que, a lo largo de los años, han resultado ser prioritarios en esta materia. Entre ellos:

A. *Mejoramiento del rendimiento y gestión de los cuerpos policiales y de las asociaciones locales impulsadas por la ley de delincuencia y desorden.*

Mediante la fijación de este objetivo se intentaba asegurar que ambas agrupaciones⁵⁸ se desarrollaran sus potenciales al máximo, para lo cual era necesario fijar metas a cada una, monitorearlas debidamente y entregarles los apoyos necesarios. En relación con el último de estos temas, se previó la creación de instancias de capacitación, entrenamiento e investigación (seminarios y talleres)⁵⁹; la entrega de nuevos recursos monetarios y de herramientas tecnológicas, las que se hacían especialmente necesarias en instituciones policiales⁶⁰; establecimiento de directores regionales de prevención de la delincuencia para entregar una orientación práctica en los procesos de desarrollo y aplicación de programas por las asociaciones locales antes mencionadas; también se previó la creación de una

nueva fuente de financiamiento, denominada “Fondo para la Lucha contra la Delincuencia”, que permitiría el reclutamiento y entrenamiento de más de 5.000 nuevos oficiales.

En el proceso de fijación de metas por las asociaciones locales e instituciones policiales se advirtieron fuertes variaciones entre los estándares fijados por cada una⁶¹, por lo cual la ley se encargó de establecer lineamientos generales para dichas organizaciones. Estos tenían relación con la necesidad de alcanzar un nivel de rendimiento semejante al de los pares mejor evaluados⁶².

En este ámbito de materias se crearon dos organismos diferentes: el Equipo Operativo de Reducción de la Delincuencia⁶³ y los Directores Regionales de Reducción de la Delincuencia ubicados en las agencias regionales gubernamentales, que señalarían los lineamientos generales a los que debería tender el trabajo de cada asociación, fomentarían la publicidad de experiencias exitosas que pudieran servir como ejemplo para ser aplicadas y establecerían redes de trabajo que permitirían generar contactos y apoyos entre las asociaciones involucradas en temas de prevención y control delictivo.

Un aspecto de enorme importancia en cuanto a la evaluación de las metas fijadas por cada institución, lo constituía no solo la auditoría y control que las respectivas autoridades y

.....

⁵⁸ En relación con las instituciones policiales se estableció la meta de tener que lograr un rendimiento semejante al de los pares mejor evaluados. En el logro de dicho objetivo se determinó la necesidad de crear un esquema de trabajo con objetivos y actividades que debía ser auditado por las entidades superiores del servicio.

⁵⁹ En esta tarea se contaba con la activa participación de instituciones voluntarias, como Crime Concern y Nacro.

⁶⁰ Dentro de las herramientas incorporadas con el propósito de modernizar la gestión policial se menciona: creación de una base de datos de DNA que facilitó el reconocimiento de infractores; creación de un sistema de registro nacional de huellas digitales accesible de manera automática desde cualquier institución policial y, además, el mejoramiento del sistema de comunicación entre las distintas policías.

⁶¹ Solo en relación con el objetivo de reducir el número de robos de vehículos existían diferencias sustanciales entre las asociaciones locales, estableciéndose por algunos metas de reducción de un 2% y, por otras, de un 25%.

⁶² Entre los indicadores de desempeño utilizados por la policía inglesa que permitirían evaluar los distintos rendimientos de las unidades, se menciona: número de delitos detectados por cada 100 oficiales de policía; resultados de las encuestas sobre satisfacción de la ciudadanía con las patrullas a pie o movilizadas; porcentaje de llamadas recibidas y en las cuales el tiempo que demoró un policía en llegar al lugar de los hechos fue inferior al establecido en el estándar de la zona respectiva.

⁶³ “National Crime Reduction Task Force”.

superiores pudieran hacer sobre las mismas, sino también la evaluación que la propia opinión pública pudiera hacer al respecto. El nivel de información que manejaba el público en general se convertía en un punto esencial para el logro de una adecuada evaluación, que considerara todos los aspectos y elementos necesarios⁶⁴. Así, se hacía necesaria la publicación de las estadísticas delictivas, no sólo en el segmento nacional, sino también, y muy especialmente, en el ámbito local, permitiendo una comparación de las estadísticas de una misma localidad en diferentes períodos, y de ésta con otras zonas que presentaran características geográficas y poblacionales similares.

*B. Reducción del número de robos a residencias y, en general, del número de delitos contra la propiedad.*⁶⁵

En 1997, 1 de cada 20 residencias había sufrido un robo o intento de robo; un 20% había sido objeto de este hecho delictivo más de una vez. En 1999, el robo a residencias representó el 19%⁶⁶ del total de delitos registrados por la policía; así, se intentaba iniciar una campaña que tuviera como prioridad la disminución de los niveles de delincuencia en relación con este delito y la protección a residencias. Para el logro de estas finalidades se adoptó una serie de medidas, entre las que se contaban: mejoramiento de la calidad en la elaboración de productos y materiales relacionados con la protección del hogar;

imposición de fuertes sanciones para el caso de asaltantes a residencias; tratamiento al problema de la droga, que se ha identificado como una de las causas más vinculadas al problema de asaltos a residencias en ese país⁶⁷.

El nuevo esquema de trabajo en el tema previó, además, el desarrollo de un “Grupo de acción para la reducción de delitos contra la propiedad”⁶⁸ compuesto por representantes de la industria de seguros, del gobierno central y local, de la policía y del comercio

C. Enfrentar y abordar el problema de robo de vehículos.

Con una tasa de participación de 5% en el total de delitos registrados por la policía el año 1998, este problema delictivo se ha transformado en una de las principales preocupaciones de la población inglesa y objeto, por lo tanto, de una estrategia especialmente diseñada por las autoridades⁶⁹ y representantes de la industria de automóviles y seguros; en conjunto, ellos han formado el “Grupo de Acción para la Reducción de Robos a Vehículos”⁷⁰. La estrategia se centra en aspectos relacionados con el mejoramiento de las medidas de seguridad en autos nuevos y usados y en las áreas de estacionamientos, así como con el reforzamiento de los vínculos y canales de información entre los afectados por este tema.

.....

⁶⁴ Lo anterior se basaba en el concepto de que quienes pagaban mediante los impuestos la prestación de determinado servicio, tienen el derecho a exigir resultados y conocer el desempeño efectivamente alcanzado.
⁶⁵ De acuerdo a la Encuesta Nacional de la delincuencia (British Crime Survey) de 1998 ha establecido que los delitos que imponen mayores costos desde el punto de vista financiero, lo constituyen los robos a residencias y vehículos; ha podido estimarse que sólo por concepto de robos relacionados con vehículos las pérdidas superan los 3,5 billones de libras al año, incluyendo los gastos para la puesta en marcha del sistema de justicia criminal.
⁶⁶ La tasa registrada para los delitos a robos a residencias sobre el total de delitos registrados por la policía corresponde al período abril de 1998 a marzo de 1999.
⁶⁷ En Inglaterra existen alrededor de 200.000 personas con problemas de drogas, de las cuales 60.000 son anualmente detenidas y procesadas por comisión de hechos criminales. Lo anterior motivó la dictación del programa “Enfrentando el problema de la droga para construir una mejor Inglaterra” publicado en 1998, el que preveía, entre otros, un tratamiento para drogadictos juveniles y mayores controles en la adquisición de estas sustancias.
⁶⁸ “The Property Crime Reduction Action Team”.
⁶⁹ Las autoridades han establecido como meta para el año 2004 reducir el número de robos a vehículos en un 30%.
⁷⁰ Vehicle Crime Reduction Action Team

Ejemplo de iniciativas contra esta clase de problemas lo constituyó la réplica del programa aplicado en la ciudad de Nueva York, denominado “Combatiendo el Robo de Autos”⁷¹, por la que se desarrolló toda una política de control y prevención de este tipo de delitos en Inglaterra, con el nombre de “Vigilancia de Vehículos”⁷²; el cuerpo de policías de “Cumbria Constabulary” fue el primero en adoptarlo a fines del año 1989. En esta modalidad de proyecto, los dueños de autos participantes autorizaban a la policía para detener y controlar la circulación de sus vehículos entre las 24:00 horas y las 5:00 de la madrugada, ya que se trataba de personas que a dichas horas no transitaban en las calles, por lo que, en caso de ser avistado el vehículo por la policía, resultaba conveniente descartar la posibilidad de que estuviera siendo objeto de un robo; para identificar los automóviles respecto de los cuales operaba dicha autorización, se fijaban distintivos o *stickers* en las ventanas delanteras y traseras de los vehículos.

D. *Evitar la presencia de desórdenes y conductas antisociales en la comunidad.*

La importancia de tratar esta clase de temas radicaba en el hecho de que tales situaciones constituían el principio desencadenante de una serie de otras ofensas más serias y graves⁷³. Por ello, las autoridades se centraron en el desarrollo de actividades que revitalizaran las comunidades⁷⁴, aplicando, en conjunto con otras agencias locales, esquemas de trabajo destinados a tratar de manera específica los siguientes temas: tratamiento de la deserción y exclusión escolar⁷⁵, aplicando modernos sistemas de monitoreo y seguimiento de menores en cuanto a la asistencia registrada a clases y estrechando los contactos entre los colegios y las familias; mejoramiento del sistema de acceso y entrega de salud; disminución de los niveles de desempleo; y reducción de la delincuencia en cada zona.

En este marco de actuación, las autoridades locales fueron dotadas con nuevas herramientas legales para hacer frente al problema, incorporándose las denominadas “Ordenes de conductas antisociales”⁷⁶. Estas Ordenes, emanadas de las Cortes de Justicia y cuya infracción implicaba penas de hasta cinco años de prisión, permitían proteger a la comunidad de acciones que comprometieran el orden público, generando temor, intimidación, y alarma entre las personas.

E. *Rehabilitación y Tratamiento de Ofensores Juveniles.*

La importancia de esta clase de acciones radica en la gran proporción de delitos cometidos por menores de edad, los que tienen altas probabilidades de continuar dicha actividad, transformándose en ofensores adultos de mayor peligrosidad, de no mediar estrategias de control y tratamiento que puedan revertir dicha situación en los primeros años de carrera delictiva.

La importancia otorgada a este tema se basaba, principalmente, en las estadísticas de la encuesta de delincuencia británica, que señalaba que, en 1997, el 40% de los ofensores aprehendidos correspondía a personas menores de 21 años y, de éstos, el 63% a menores de 18 años.

Entre algunas metas establecidas en relación con este tema:

- Reducción hasta en un 50% de los tiempos estimados entre la aprehensión de un ofensor juvenil y la dictación de una sentencia. El tiempo de espera en 1996 era de 142 días; ya a finales de 1998 se había reducido a 106 días, aunque las metas de las autoridades plantean reducir dicho período a 71 días.

⁷¹ CAT O Combat Auto Theft

⁷² “Vehicle Watch”

⁷³ Entre 1995/1996 y 1997/1998 el número de denuncias por desórdenes recibidas por agentes policiales registró un aumento del 19%.

⁷⁴ Para revitalizar las comunidades se entregaron fondos de 800 millones de libras por medio del programa “New Deal for Communities” (NDC)

⁷⁵ Sólo para atacar los problemas de deserción e inasistencia escolar se dispusieron 500 millones de libras, que deberían reducir dichos problemas en un tercio para el año 2002.

⁷⁶ Las denominadas “Anti Social Behaviour Orders” (ASBO) entraron en vigencia a partir de abril de 1999.

- Fomento a la aplicación de sanciones que ponen énfasis en la reparación del daño causado y en la víctima. La ley de Delincuencia y Desorden ha entregado una serie de nuevas herramientas para intervenir oportunamente las conductas antisociales y delictivas y, también, para tratar en cortes de justicia juvenil a quienes se encuentran siendo procesados. Entre las nuevas medidas que la autoridad puede adoptar, se encuentran los esquemas de advertencia final, que reemplazan a las tradicionales amonestaciones, todas las cuales serán analizadas con mayor detención en el capítulo relativo al análisis de la justicia delictiva juvenil; las órdenes reparatorias, que permiten al ofensor juvenil enfrentar las consecuencias de sus actos; las órdenes para planes de acción que consisten en programas comunitarios intensivos, que combinan modalidades de sanción, rehabilitación y reparación; órdenes para los padres, para apoyar y asesorar a los adultos en las tareas de control y guía de las conductas transgresoras de sus hijos; órdenes de detención y de entrenamiento, que permiten a la corte determinar el internamiento del menor infractor⁷⁷, seguido por un período de supervisión

- Creación, mediante la ley de Delincuencia y Desorden, de un “Consejo de Justicia Juvenil” encargado de diseñar el marco general de trabajo, para revertir los problemas de delincuencia juvenil. Además, el Consejo ha promovido localmente medidas preventivas entre niños y adolescentes, que se han llevado a cabo en cada área mediante la creación de “Equipos de Prevención Juvenil”⁷⁸. La finalidad de estos grupos era lograr monitorear el funcionamiento de los organismos encargados de aplicar justicia juvenil y de aquellos encargados de entregar servicios especialmente destinados a infractores jóvenes y, al mismo tiempo, asesorar a las autoridades gubernamentales en el establecimiento de estándares nacionales en la materia, así como en la identificación y

conocimiento de experiencias exitosas, tanto en trabajos de control como de prevención.

Los Equipos de Prevención Juvenil, mencionados anteriormente, eran los encargados de abordar los principales problemas familiares, de educación y salud que enfrentaba la población juvenil transgresora, para lo cual se estableció la necesidad de contar con la ayuda de todas aquellas instituciones prestadoras de servicios relacionados (servicios de libertad vigilada, servicios sociales y organismos policiales, entre otros.)

- El Real Servicio de Procesamiento⁷⁹ se encargó de capacitar especialistas para trabajar, en conjunto con la policía, en la identificación de ofensores juveniles reincidentes. Además, su trabajo en las cortes se orientó a evitar dilaciones procesales innecesarias.
- La Ley de Justicia Juvenil y Evidencia Delictiva de 1999⁸⁰ estableció los llamados “Paneles de Ofensores Juveniles”⁸¹, los que se encargarían de tratar a quienes eran procesados por primera vez y no requerían de medidas que involucraran internamiento. Este panel se encargaría de establecer las causas que motivaban la conducta transgresora en el joven, trabajando en conjunto con la familia.
- Las nuevas tendencias en el tratamiento del problema delictivo juvenil apuntaron a la necesidad de tratar a la población infanto- juvenil en sus primeras etapas de desarrollo, haciendo especial hincapié en la existencia de riesgos asociados a la generación de conductas antisociales. Debido a lo anterior, el trabajo se centró no sólo en el menor, sino también en la familia, el colegio, grupos de amistades y pares.

⁷⁷ La nueva justicia juvenil se encargó de establecer un sistema de internamiento lo suficientemente efectivo para lograr disuadir al menor infractor de continuar en dicha actividad; se comiseró una serie de programas educativos y de capacitación laboral que se realizarían durante el internamiento.

⁷⁸ “Youth Offending Team”.

⁷⁹ “Crown Prosecution Service”.

⁸⁰ “The Youth Justice and Criminal Evidence Act”

⁸¹ “Young Offender Panel”

El programa “Inicio Seguro”⁸² desarrollado en conjunto por distintas oficinas ministeriales, se ha abocado al trabajo con niños preescolares (menores de cuatro años) y sus familias, fomentando el desarrollo físico, intelectual y social.

F. *Tratamiento Efectivo para Infractores Adultos.*

En el entendido de que un buen programa antidelictivo no sólo debía abordar una postura reactiva ante la delincuencia, sino también incorporar sistemas que impidieran la reincidencia de quienes habían cometido hechos delictivos, determinó la necesidad de un sistema de justicia delictiva que respondiera prontamente ante la comisión de un hecho de esta naturaleza, procesando y condenando al transgresor en el menor tiempo posible. Por esta razón se ha aplicado en el país una serie de reformas tendientes a disminuir los períodos entre la aprehensión y la condena, ya que la dilación atenta de manera directa contra la seguridad de las víctimas y de la comunidad, haciendo incurrir al sistema en mayores gastos y, finalmente, impidiendo entregar una adecuada señal y respuesta a quien ha cometido el delito⁸³.

Además, se han iniciado actividades en las cárceles orientadas a lograr la efectiva rehabilitación de los transgresores, mediante, por ejemplo, clases de capacitación y entrenamiento laboral⁸⁴. También se ha previsto otra serie de medidas, tales como: aplicación de sistemas de monitoreo electrónico, que permiten al transgresor cumplir su condena, controladamente, en el medio libre, agilizando y apoyando su proceso reinserción social;

aplicación de pruebas anti-drogas, para detectar el uso de sustancias en los recintos penitenciarios; reforzamiento de los controles en relación con las medidas de trabajos comunitarios, de manera que cualquier incumplimiento determinara la internación inmediata del transgresor, entre otros.

G. *Asistencia a víctimas y testigos.*

Otro tema de interés en la nueva estrategia tenía relación con el desarrollo de programas que asistían y orientaban a las víctimas y testigos de hechos delictivos, entregándoles la seguridad necesaria para comparecer en las audiencias y, así, recabar los antecedentes que determinarían una solución más ágil de los casos. También se previó la creación de un sistema que permitía mantener informadas a estas personas acerca de los avances de los juicios.

El sistema delictivo inglés previó la entrega de compensaciones en favor de víctimas de delitos violentos, como un gesto de reconocimiento público del mal causado, lo que en el período 1998-1999 se tradujo en el pago de más de 200 millones de libras esterlinas.

Asimismo, y para abordar el problema de victimizaciones reiteradas, se han aplicado campañas como “Bitting Back”, que buscan disminuir dicho problema mediante una clara identificación de los factores de riesgo asociados⁸⁵, la mejora en la iluminación de las calles, el aumento en la seguridad de las casas, y la realización de esfuerzos por bloquear las oportunidades de cometer nuevos crímenes.

.....

⁸² “Surestart Program” ha recibido apoyo gubernamental por más de 540 millones de libras esterlinas, para difundir su aplicación
⁸³ Algunas de las medidas aplicadas para no dilatar innecesariamente los procesos se refieren a la utilización de videoconferencias que conectan el penal y la corte, evitando los traslados de los infractores fuera del lugar de detención.
⁸⁴ El programa de “Asistencia Social orientada hacia el Trabajo” (Welfare to Work Program), en conjunto con el servicio de prisiones, ha permitido que, desde 1998, los infractores juveniles egresados del sistema penitenciario puedan acceder a sus beneficios, que, originalmente, se preveían exclusivamente para aquellos jóvenes que se encontraban cesantes por más de seis meses, entregándoles la posibilidad de acceder a cursos de capacitación y nuevos puestos de trabajos.
⁸⁵ A partir de los antecedentes recogidos por la encuesta nacional de delincuencia, se ha determinado que las personas mayormente expuestas a sufrir atentados criminales, especialmente en relación con delitos de robo a residencias, son familias compuestas por un solo padre y sus hijos, residentes jóvenes y quienes viven en áreas urbanas donde se registra mayor número de desórdenes y comportamientos antisociales.

II

PREVENCION

II.1. Prevención en Temas Juveniles

El país ha realizado un gran esfuerzo en materia de prevención de la delincuencia, mediante el impulso de los programas dirigidos a niños, jóvenes y sus familias, para atacar los factores de riesgo asociados a la actividad delictiva. Así, se ha incorporado una serie de normativas a lo largo de los últimos años:

- La denominada “Children Act”, de 1989, se establece como un medio y respaldo legal a favor de los menores en situación irregular. Mediante el apoyo de las cortes se intenta dar soluciones a éstos, para que puedan vivir y crecer en ambientes estables. La ley se basa en la idea de que, siempre que las circunstancias lo permitan, los menores deben permanecer en sus familias, al cuidado de padres que asumen sus papeles respectivos, razón que determina la inclinación de la ley por evitar pronunciamientos legales referidos a la separación del menor de su entorno, salvo casos específicos que así lo exijan⁸⁶.

En el marco de esta ley y para alcanzar el bienestar de los niños, se ha otorgado a las cortes una serie de atribuciones orientadas a resolver los problemas que afecten a los menores. También se establece que, previamente a cualquier

pronunciamiento, los niños deben ser siempre consultados y mantenidos informados del curso del proceso.

De acuerdo a esta ley, las cortes, con independencia del caso de que se trate, deberán dar especial consideración a los siguientes temas:

1. Las necesidades físicas y emocionales del menor;
 2. Las potenciales repercusiones de un cambio en relación con sus condiciones de vida;
 3. Elementos objetivos como edad, sexo, antecedentes personales de cualquier naturaleza;
 4. Los riesgos a los que el menor está o puede estar expuesto;
 5. La capacidad que puedan demostrar tener los padres en cuanto a educarlo y criarlo.
- La ley de Delincuencia y Desorden se vincula a otras relacionadas con este tema, entre las que destaca la “Orden a Padres”⁸⁷, las medidas vinculadas a la modernización del

⁸⁶ Aun cuando los padres, o uno de ellos, acude a la corte para lograr determinado pronunciamiento de parte del juez, este último se abstiene de hacerlo a menos que, comprobadamente, resulte ser lo más beneficioso para el niño. Debido a lo anterior, los padres admiten que la instancia judicial debe ser entendida como último recurso, cuando otras opciones, tales como la mediación, han fallado.

⁸⁷ “Parenting Orders”

sistema de justicia delictiva juvenil, las medidas reparatorias a favor de la víctima, y aquellas relacionadas con la posibilidad de impartir órdenes destinadas a garantizar la seguridad de los niños⁸⁸, todas las cuales serán oportunamente analizadas.

No obstante lo señalado, la estrategia preventiva juvenil no ha abordado sólo los aspectos legales. También se observa el desarrollo de un sinnúmero de iniciativas abocadas al trabajo con menores, que se orientan al fomento de la permanencia y estabilidad de las familias, así como al mejoramiento de los rendimientos escolares y prevención de las situaciones de exclusión, intimidación, drogadicción y desarrollo de conductas antisociales en general.

A continuación se presentan algunos programas llevados a cabo en Inglaterra, de acuerdo a las áreas a que se encuentran principalmente orientados.

II.1.1. Jóvenes y Familias

Para apoyar a los más jóvenes, se han impulsado programas basados en la familia, que buscan atacar factores de riesgo tales como la falta de supervisión, negligencia, aplicación de disciplinas basadas en la agresión y conflictos entre padres. Con estas finalidades se creó, en 1996, una ley de apoyo a la familia⁸⁹, que pone especial énfasis en la mediación y en la utilización de mecanismos alternativos, no violentos, de resolución y superación de conflictos.

En este marco han surgido diversas instituciones, tales como: “Familias que necesitan Padres”⁹⁰ encargada de promover la utilización de servicios de mediación para evitar recurrir a

procedimientos legales que, en muchos casos, son innecesarios; proveen asistencia e información a padres, mediante el desarrollo de documentos, panfletos, cursos y seminarios; “Mediación Familiar Nacional” red que agrupa a más de 60 instituciones y servicios especializados en temas de mediación familiar.

También en relación con esta área se ha desarrollado una serie de programas:

- “Explorando la Paternidad”⁹¹, un programa de ayuda que, entre otras actividades, ofrece consejería y consultoría a padres mediante una línea telefónica nacional de ayuda, desarrolla grupos de trabajo familiar destinados a tratar y superar los problemas que puede presentar determinada familia y, además, ofrece entrenamiento a entidades e instituciones que desean trabajar temas familiares.
- “Red de Padres”⁹² es una organización destinada al apoyo, orientación y educación de padres, cuyo propósito es ayudar a mejorar la calidad de vida familiar y reducir la propensión al divorcio y la separación. La organización comenzó a funcionar en 1986, ofreciendo cursos de 13 semanas donde se enseñan destrezas tales como escuchar a los niños, hablar de los sentimientos, resolver problemas y conflictos, entre otras actividades. El énfasis está puesto en establecer límites y disciplinar a los niños de manera coherente, pero no violenta.
- “Padres como Profesores”⁹³ es un programa aplicado en colegios cuya principal motivación consiste en lograr que los padres aprendan más sobre sus papeles, funciones y deberes en la familia. Los consejeros, voluntarios y personal del propio establecimiento educacional visitan las casas y fomentan, al mismo tiempo, el vínculo entre el hogar y el colegio.

⁸⁸ “The Child Safety Order”

⁸⁹ “Family Law Act”

⁹⁰ Families needs Fathers (FNF) www.fnfhq.dial.pipex.com

⁹¹ Exploring Parenthood

⁹² Parent Network

⁹³ Parents as Teachers

- “La Red de Fomento a la Familia” es un proyecto dirigido a familias que experimentan dificultades en las relaciones internas (maltrato a hijos, por ejemplo). En sus sesiones se tratan temas tales como responsabilidad y conocimiento personal, manejo del estrés y el enojo, disciplina no violenta, entre otras.
- “NEWPIN” es una institución nacional sin fines de lucro, focalizada en el tratamiento de las relaciones padre-hijo y en la prevención del desarrollo de situaciones de abuso físico y emocional en la familia. La capacitación se centra en temas tales como destrezas para ser padres, juegos familiares, unión y protección.
- Los “Centros de Apoyo Familiar”, creados como unidades de servicio a disposición de las familias⁹⁴ para asistirles y ayudarlas cuando enfrentan dificultades. Desde 1983, estas unidades ofrecen servicios de apoyo preventivo, terapéuticos y servicios de apoyo para niños, preferentemente menores de 12 años, sus padres, y la familia en general⁹⁵. Al instalarse en una localidad, forman un comité compuesto por los propios residentes interesados en participar, para desarrollar servicios de acuerdo a las necesidades de cada localidad.
- En materias de prevención que involucran trabajos en el nivel familiar, mediante la dictación de la Ley sobre Justicia Delictiva, de 1991, se han desarrollado programas que fomentan el tratamiento conjunto de transgresores juveniles y sus respectivas familias, estableciendo mecanismos que instan al desarrollo de mayores niveles de responsabilidad por los padres; entre ellos se señala la obligatoriedad que tienen éstos de asistir a las audiencias de tribunales y pagar las fianzas respectivas cuando se trata de menores detenidos por no asistir a clases injustificadamente. Lo anterior ha

motivado la creación de una serie de centros y federaciones que se dedican a apoyar a las familias de delincuentes juveniles.

II.1.2. Jóvenes y Colegios

En la tarea preventiva especialmente orientada a la población juvenil se asignó un papel fundamental al área de educación. Debido a lo anterior, en el ámbito educacional se han llevado a cabo programas tendientes a mejorar los logros escolares, prevenir la exclusión y la intimidación entre los propios alumnos, evitar la deserción y fomentar el deporte y el buen uso del tiempo libre.

Adicionalmente, se ha intentado crear conciencia entre los jóvenes respecto del comportamiento antisocial, fomentando la creación de grupos de acción juvenil, donde pueden tratar temas relacionados con la intimidación, vandalismo, grafitis, y seguridad personal, entre otros.

Entre los programas desarrollados para dar cumplimiento a los objetivos antes descritos, se menciona:

- El programa denominado *High/Scope*⁹⁶ atiende a unos 42.000 niños en edad pre-escolar al año, para estimularlos a realizar elecciones positivas en relación con sus actividades de tiempo libre. Así, se apoya a los menores en sus procesos de tomas de decisiones, para orientarlas hacia temas educativos y constructivos. El programa incluye actividades grupales y juegos al aire libre, entre otras. Se requiere, además, un contacto cercano con los padres para asegurar que se generen vías de apoyo en el hogar.

.....

⁹⁴ Family Service Units

⁹⁵ Thurrock Family Service Unit. <http://www.thurrock-community.org.uk>.

⁹⁶ El programa High/Scope se ha extendido en Inglaterra, a partir de los exitosos resultados obtenidos tras su aplicación en los Estados Unidos.

Home Office. Reducing Criminality Among Young People: a sample of relevant programmes in the United Kingdom. Research Study N∞161. P.47

- El proyecto “*Dorset Health Alliance Project*” trabaja con la asistencia de monitores con vasta experiencia en temas de educación, que se establecen en los colegios para realizar trabajos conjuntos con los niños y sus familias, contando, además, con el apoyo de los profesores. El programa incluye iniciativas tales como visitar las casas para establecer contactos con las familias de los niños, desarrollo de campañas contra la realización de actos de intimidación en los colegios, prevención de la exclusión y la vagancia, terapias familiares, especialmente destinadas a alumnos que presentan problemas de comportamiento, educación en temas de salud, tratando, entre otras materias, la de responsabilidad sexual.
- En 1994, el Departamento de Educación de Inglaterra tomó la iniciativa de realizar una campaña orientada hacer frente al problema de violencia e intimidación en los colegios, demostrando que estos establecimientos podían ejercer una influencia efectiva sobre el comportamiento antisocial de los alumnos. La estrategia alentaba a los colegios a adoptar una política global en este tema, incorporando al trabajo a directores, profesores, apoderados y alumnos⁹⁷. Parte de las actividades realizadas tenía relación con la elaboración de un diagnóstico previo en el establecimiento, que permitiera determinar el tipo y frecuencia de actos intimidatorios y de violencia de que estaban siendo víctimas los jóvenes y, también con el establecimiento de un plan preventivo que especificara las medidas que debían irse adoptando, incluyendo una descripción de los procedimientos disciplinarios que se seguirían cuando ocurrieran hechos de esta naturaleza. Algunos colegios incluyeron en sus estrategias otra serie de medidas diseñadas para reforzar la política global, tales como la utilización de videos o historias, la intensificación de la

supervisión durante las horas de recreos, entre otras herramientas.

- El programa “*Cities in School*”, a semejanza del desarrollado en los Estados Unidos, ha tendido a concentrarse en temas de inasistencia de menores entre 14 y 19 años a los respectivos establecimientos educacionales: faltas frecuentes a clases, exclusiones, jóvenes bajo orden judicial de supervisión, entre otros. Los menores son separados en grupos de 10 alumnos (*Bridge Course*), bajo la supervisión de un tutor personal y cumplen un curriculum que incluye materias tradicionales, como literatura, matemáticas, computación y, además, cursos de aplicación personal y destrezas. Durante la duración del programa, los tutores deben mantener un permanente contacto con la familia de los jóvenes⁹⁸.

II.1.3. Jóvenes y Policías

Diversos estudios habían logrado establecer cierta vinculación entre la comisión de actos vandálicos y los períodos de ocio y aburrimiento de los más jóvenes. Lo anterior motivó la creación de programas que tuvieran como prioridad el desarrollo de actividades para menores, especialmente destinadas a horas extraescolares y períodos de vacaciones, reduciendo las posibilidades de que niños y adolescentes cuyos padres normalmente trabajan en jornadas completas, pudieran verse expuestos, por aburrimiento y soledad, a vincularse con pandillas o grupos vandálicos.

En este contexto surgió, en 1983, el programa que reúne a policías y comunidad denominado “*SPACE*”⁹⁹, para desarrollar

⁹⁸ Existen dos modalidades de trabajo en el programa “*Cities in School*”; una de ellas habilita al menor para dar exámenes libres tras el término del respectivo programa; la otra consiste en un curso intensivo, de un número variable de meses de duración, en el que el menor es capacitado y educado en temas de control de emociones, así como de orientación en el desarrollo de actividades de tiempo libre. Luego de este período, los jóvenes son reintegrados a un nuevo colegio, con tutores que proveen supervisión de diversa intensidad: desde un apoyo de tiempo completo, hasta ayuda ocasional, que consiste en otorgar trabajo para la casa, más una tutoría semanal.

⁹⁹ Staffordshire Police Activity and Community Enterprise Programme (SPACE).

actividades orientadas al tiempo libre de jóvenes. Ellas se daban a conocer mediante campañas masivas de comunicación. El proyecto involucró a más de 25 mil adolescentes, que concurrían a los programas desarrollados (generalmente, actividades deportivas, cabalgatas, natación, entre otras actividades) y también a los campamentos de verano que se extendían por una semana, organizados por el departamento de policía local. El desarrollo de estas iniciativas contaba con el auspicio de empresarios locales, especialmente interesados en el problema delictivo y de vandalismo¹⁰⁰⁻¹⁰¹.

Si bien los estudios de impacto y evaluación no han podido establecer relaciones causales entre el desarrollo del programa y las bajas en los Índices de delincuencia en dicha época, sí se ha logrado establecer un mejoramiento en las relaciones entre autoridades policiales y jóvenes¹⁰².

II.1.4. Otros Programas Juveniles

En materias juveniles, destacan los esfuerzos de instituciones colaboradoras en tareas preventivas, como Nacro y Crime Concern.

- En relación con Nacro, una variedad de programas dirigidos a jóvenes contempla la realización de actividades multidisciplinarias. La entidad considera que el colegio constituye un ambiente adecuado para fomentar esta clase de iniciativas, auspiciadas por el Ministerio de Educación británico, que fomentan el establecimiento en aquél de comités interdisciplinarios de asuntos juveniles, que incorporen a profesores, personal de bienestar, trabajadores sociales,

trabajadores juveniles y policías. En este marco se realiza una encuesta a todos los alumnos y sobre esa base se elabora un programa de actividades dentro y fuera del colegio, que intenta promover relaciones más positivas entre los jóvenes y la comunidad. Entre otros, destacan: programas de prevención de actos de violencia e intimidación, consejería, foros juveniles, reuniones en que se tratan materias de prevención de la delincuencia, deportes y teatro. Entre las tareas que se realizan fuera del colegio se encuentran las mejoras al medio ambiente, ocupaciones temporales, programas para líderes juveniles, sesiones de teatro y danza y fútbol.

- Dado que la mayor parte del trabajo de la organización **Crime Concern** se focaliza en los jóvenes, se ha dispuesto la creación de una Unidad Juvenil que cuenta con el apoyo de expertos en materia de delincuencia juvenil y educación. Esta unidad ofrece consejería, ayuda y entrenamiento para facilitar el proceso judicial juvenil mediante asesoría en materias de políticas juveniles, planificación de la justicia juvenil, consejería en prevención de la delincuencia y reincidencia, ayudando a construir, desarrollar y administrar Equipos Juveniles de Prevención (Youth Offending Teams), los que se abordan en el capítulo de justicia delictiva juvenil.

Crime Concern también provee servicios de apoyo y entrenamiento a autoridades educacionales y centros educacionales, fomentando el desarrollo de ambientes escolares positivos.

Dentro de los proyectos juveniles que maneja Crime Concern se encuentran los Programas de Literatura Familiar, el programa de Grupos de Acción Juvenil (*Pro Youth Action*),

¹⁰⁰ Los empresarios del transporte aportaron mediante la reducción del costo de los pasajes para jóvenes participantes de este esquema recreativo.
¹⁰¹ El resto del financiamiento del programa provenía de fondos de las propias instituciones policiales y de las respectivas cuotas de incorporación.
¹⁰² "Preventing Vandalism" What Works. Police Research Group. Crime Detection and Prevention Series.

programas de monitores, de trabajo juvenil, de educación en temas de drogas y de tiempo libre.

A continuación se presenta una breve análisis de algunos de estos programas:

1. Crime Concern ha desarrollado, desde 1993, en conjunto con la organización **Prudential**, el apoyo y fomento de Grupos de Acción Juvenil (Pro Youth Action) en los colegios y organizaciones juveniles a lo largo del país. Los grupos son organizados para enfrentar asuntos relacionados con la delincuencia, tales como la seguridad en las comunidades locales. No sólo involucran a jóvenes como principales agentes de cambio, sino que también incluyen a una variedad de agentes comunitarios, como policías, autoridad local, profesores, padres, agencias juveniles, organizaciones de vigilancia vecinal (Neighbourhood Watch) y organizaciones de prevención de la delincuencia. En 1995 existían 200 grupos; en la actualidad, los grupos de acción juvenil son un movimiento que involucra a 1.200 agrupaciones y 20.000 jóvenes, esto es, el 25% de la población escolar.

Los asuntos prioritarios que intentan abordar estos grupos incluyen la intimidación, el vandalismo, los graffitis, seguridad personal, robo a tiendas, esquemas de prevención del robo residencial, medidas de seguridad escolar y mejoras ambientales. El valor de estas actividades grupales radica no sólo en la reducción de la delincuencia y en la creación de

comunidades más seguras por gente joven, sino también en los beneficios personales y educacionales que les otorga este medio: aumento en la confianza, en la autoestima y en el valor propio; conocer nuevos amigos y aprender nuevas destrezas como el aconsejar a los pares, hacer presentaciones y producir videos, entre otras ventajas¹⁰³⁻¹⁰⁴.

Entre los diferentes logros alcanzados por esta iniciativa nacional se incluyen¹⁰⁵ disminuciones de hasta 50% en el número de incidentes violentos, particularmente de intimidación, en colegios donde se han establecido estos grupos de acción juvenil.

2. Los programas de literatura familiar fomentan y apoyan a los niños en edad pre-escolar que provienen de barrios marginales, en cuanto a aprender a leer, escribir, a comprender las lecturas y mejorar su vocabulario. Mediante la participación de profesores, padres y voluntarios, los niños mejoran su habilidades de interacción social y su autoestima.
3. El programa de monitores se orienta a jóvenes entre 14 y 21 años que han delinquido o se han involucrado en el desarrollo de conductas antisociales, asignándoles monitores voluntarios, que alientan y aconsejan a los jóvenes, sea ayudándolos a encontrar un empleo, con el trabajo en el colegio o aconsejándolos respecto de problemas con los amigos o la familia. Cada joven participa en el programa por un año, y en promedio participan unos 80 jóvenes anualmente¹⁰⁶.

.....

¹⁰³ "Partners for Life: Young People and Community Safety". Pro Youth Action. Supported by Prudential and Crime Concern.

¹⁰⁴ El principal apoyo que recibe este proyecto es del Home Office, de la Asociación de Oficiales de la Policía (ACPO), de los gobiernos locales y del Departamento de Educación y Empleo.

¹⁰⁵ "Partners in Community Safety". Crime Concern.

¹⁰⁶ Tras la aplicación del programa de monitores "Dalston Youth", se estableció que un 73% de los jóvenes que habían asistido, había continuado estudios superiores, y que los arrestos juveniles habían disminuido en 61%.

II.2. *Prevención en Tema de Drogas*

II.2.1. *Programas Generales de Prevención*

Desde 1990, el gobierno británico¹⁰⁷ ha llevado a cabo una estrategia antidrogas denominada “Iniciativa de Prevención de Drogas” (Drug Prevention Initiative o DPI), cuya principal misión es orientar y fomentar la creación de “Grupos de Acción Antidrogas”¹⁰⁸, de manera que puedan interactuar debidamente en el plano local con otras entidades y programas de la comunidad.

La segunda fase de esta iniciativa, bajo el lema “Atacando Juntos a las Drogas”¹⁰⁹, tuvo lugar entre 1995 y 1998, y se inició mediante un proceso de evaluación de 12 grupos de acción preventiva, para identificar aquellas experiencias más exitosas en el combate contra la droga, teniendo en consideración su impacto sobre la población juvenil, los cambios de hábitos y actitudes experimentadas en relación con la droga.

El desarrollo de la estrategia se centró en la determinación de los niveles de consumo de drogas, especialmente entre la población juvenil menor de 25 años, para establecer la verdadera extensión del problema y sus características, permitiendo crear y orientar los programas de mejor manera¹¹⁰. Entre los antecedentes que pudieron extraerse a partir de los estudios realizados durante este período, destacan aquellos que permitieron establecer las situaciones de riesgo más vinculadas al consumo de drogas:

- Residencia en áreas que registran mayores niveles de pobreza y que presentan deficiencias en las condiciones de salud;
- Existencia de altos índices de desempleo;
- Presencia de problemas de alcoholismo y tabaquismo en el entorno más próximo (familia, especialmente)¹¹¹;

Desde 1999 y, coincidiendo con la iniciativa de prevención iniciada años antes, se impulsó una nueva estrategia

¹⁰⁷ El órgano especializado era el “Consejo asesor en el uso de drogas” (Advisory Council on the Misuse of Drugs).

¹⁰⁸ Drug Action Teams (DAT)

¹⁰⁹ “Tackling Drugs Together: A Strategy for England 1995- 1998”

¹¹⁰ Los estudios que hasta entonces se habían realizado y que permitían obtener antecedentes sobre este problema correspondían a la encuesta nacional de la delincuencia (British Crime Survey), que desde 1992 incorporó ciertos aspectos relacionados con las drogas y, por otra parte, la “Encuesta de las cuatro ciudades” (Four Cities Survey). Estos estudios determinaron, entre otros, que el grupo poblacional que registraba los más altos niveles de consumo se ubicaba entre 16 y 19 años; que su consumo era más habitual en hombres que en mujeres; y que su consumo iba disminuyendo con la edad; además, logró establecerse que el consumo de varios tipos de drogas no era frecuente, siendo la marihuana (cannabis) la más consumida. También en relación con los sistemas de medición del nivel de consumo de drogas en el país, resulta importante mencionar los registros iniciados en 1989 a partir de un requerimiento del Ministerio de Salud a las autoridades de salud regionales, para elaborar bases de datos semestrales del número de drogadictos que iniciaban tratamiento por primera vez en algún servicio de salud especializado, para lo cual se destinaron fondos especiales por la autoridad gubernamental.

¹¹¹ Drug Misuse declared: results of the 1994 British Crime Survey. Home Office. Research Study 1996.

denominada “Enfrentando las drogas para construir una mejor Inglaterra”¹¹², llevada a cabo por el “Servicio Asesor en Prevención de Drogas”¹¹³. Las principales funciones de esta nueva estructura eran:

- En el ámbito local, el apoyo a los grupos de acción y en los procesos de aplicación de sus respectivas estrategias; facilitar los canales de comunicación y fomentar las asociaciones entre gobierno y entidades locales dedicadas a este tema; contribuir al desarrollo y divulgación de las buenas experiencias y maximizar el uso de los recursos, entre otras medidas.
- En el ámbito regional, ayudar a mantener los recursos de prevención; generar contactos entre los diferentes grupos de acción preventiva local; crear adecuados medios de información accesibles a las comunidades locales; evitar generar duplicidad de esfuerzos mediante un adecuado conocimiento de las realidades locales y de los programas desarrollados;
- En el ámbito nacional se intentaba generar políticas coherentes de prevención entre las diferentes autoridades locales; establecer contactos y redes de trabajo con otras entidades y departamentos gubernamentales.

Para el logro de estos objetivos se previó la entrega de más de 2 millones de libras esterlinas por año¹¹⁴, que se han destinado, especialmente, al desarrollo de proyectos de demostración y a la evaluación de los mismos. Además, se han realizado evaluaciones conjuntas con grupos de acción preventiva local, con las siguientes finalidades:

- Evaluar el impacto de los programas antidrogas focalizados en la población escolar más joven.
- Determinar si los programas han logrado adecuarse a la realidad de los grupos más vulnerables, tales como menores involucrados en el sistema de justicia delictiva, jóvenes expulsados o desertores, entre otros.
- Establecer el nivel de asociación y trabajo conjunto en las comunidades, especialmente, entre los grupos de acción preventiva y las asociaciones creadas a partir de la ley de Delincuencia y Desorden.

El desarrollo de estas iniciativas ha permitido adquirir conocimientos e información en relación con el tema de prevención de drogas, algunos de los cuales se exponen a continuación:

1. En términos generales, ha podido establecerse que cualquier estrategia de prevención debe reunir ciertas condiciones: desarrollo de trabajos conjuntos e integrales por las instituciones comunitarias, orientados a las particularidades del problema en cada localidad y apoyados por los grupos de acción preventiva; capacitación y entrenamiento de los agentes involucrados; información y comunicación permanente en el nivel local y nacional, incorporando la realización de campañas nacionales de prevención, que se han visto fortalecidas en la medida en que se insertan en un esquema que prevé otras medidas e iniciativas. Además, se ha podido establecer otra serie de necesidades generales:
 - Tratamiento del problema del alcoholismo y tabaquismo en conjunto con el uso de drogas ilícitas.

.....

¹¹² Tackling Drugs to Build a Better Britain”

¹¹³ La entidad denominada “Drug Prevention Advisory Service” fue creada en abril de 1999, en reemplazo del órgano encargado de aplicar la antigua iniciativa de prevención de drogas (DPI). A diferencia de la estrategia anterior, la nueva estructura se encargó de abarcar el problema en toda Inglaterra, esto es, incluyendo las nueve oficinas gubernamentales regionales: London, Birmingham, Manchester, Leeds, Newcastle, Cambridge, Guildford, Bristol y Nottingham.

¹¹⁴ Alrededor de US\$ 3 millones (PPP cte.)

- Capacitación y apoyo de aquellos agentes más involucrados en el tratamiento y educación del tema: profesores, jóvenes y trabajadores sociales, entre otros.
 - Importancia del desarrollo de evaluaciones de los programas y estrategias aplicadas, para lograr una mejor y más eficiente destinación de los recursos.
2. En relación con los jóvenes, una adecuada estrategia debía tender a la entrega de apoyos y ayudas para resistir la presión social y de los pares por involucrarse y consumir drogas, para lo cual aparecía imprescindible un trabajo conjunto entre colegio y familia. En el logro de este objetivo fue surgiendo una serie de otras necesidades:
- Generación de fuentes y canales de información accesibles a los jóvenes, para informarlos acerca del problema y los riesgos asociados.
 - Creación de programas escolares de prevención como parte del curriculum educacional en el nivel nacional. Para este fin, adquirirían especial importancia los aspectos de capacitación y formación de los educadores, de modo que éstos no perdieran credibilidad ante los jóvenes, especialmente en relación con aquellos que se encontraban en etapas superiores.
 - Desarrollo de programas escolares que se centraran en la formación de habilidades y capacidades que permitieran al joven desenvolverse adecuadamente en la vida y hacer frente a las presiones y problemas.
 - Inicio de los programas de prevención escolar en los primeros años, aun cuando existieran antecedentes de que el problema

de drogas adquiriría mayor relevancia durante la adolescencia, ya que ello permitiría reforzar, en las últimas etapas de la educación, los conocimientos y habilidades adquiridas con anterioridad. Lo anterior debía contar, además, con apoyos en los ambientes extraescolares, especialmente en la familia, para el logro de una mayor efectividad.

- Este trabajo escolar debe, además, prever un trabajo conjunto con todas aquellas asociaciones y entidades que pueden contribuir con experiencias y conocimientos: agentes policiales, educación de pares beneficiados por los programas, trabajadores sociales y agencias de salud, entre otros.
3. En relación con los padres, se ha podido comprobar, por medio de diversos estudios¹¹⁵, la gran influencia que sus comportamientos y actitudes tienen sobre los menores, en este caso, en relación con el uso y abuso de drogas. Surge la necesidad de capacitarlos, informarlos y orientarlos para que logren cumplir adecuadamente con sus responsabilidades, y servir de apoyo a la labor desarrollada en los colegios.
4. En cuanto a los grupos vulnerables, tales como menores abandonados, expulsados, desertores, abusados, delincuentes, entre otros, se encuentran mayormente expuestos a los riesgos asociados a la droga, por lo que se hace necesaria una intervención preventiva e intensiva, que se mantenga por períodos prolongados de tiempo.

También ha podido advertirse en estos grupos que el uso de drogas corresponde a una de los tantos problemas enfrentadas por ellos, por lo cual un acercamiento comprensivo aparece como el medio más adecuado de tratamiento, determinando la necesidad de un trabajo asociado y conjunto entre las distintas entidades encargadas de cubrir las necesidades del menor.

.....

¹¹⁵ Developing Local Drugs Prevention Strategies. Overview Guidance to Drug Action Teams. Home Office. 1998.

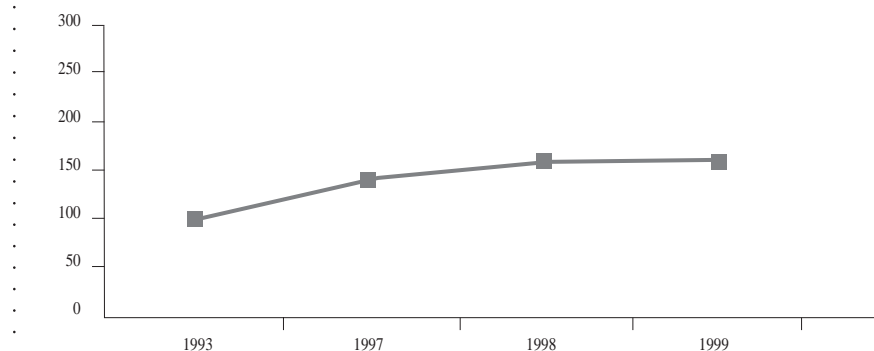
5. En cuanto al papel de la comunidad, era necesario desarrollar acercamientos y programas que se adaptaran a las cambiantes necesidades de cada localidad y a las respectivas realidades culturales, todo lo cual dependía, en gran medida, de los recursos disponibles y de la eficiencia en el manejo de las asociaciones locales.
6. También el sistema de justicia delictiva desempeñaba un activo papel en esta materia, tratando las problemáticas de

drogadicción de los infractores mediante el desarrollo de tratamientos de rehabilitación en los recintos penitenciarios.

A partir de las iniciativas y estrategias desarrolladas en el país, se han logrado mantener estables los niveles de consumo de drogas, especialmente entre los más jóvenes: entre 1994 y 1998, el aumento en el consumo de drogas calificado, de acuerdo a la Encuesta Británica Delictiva, como “alguna vez en el último año” entre personas de 16 a 29 años aumentó sólo en un 2%¹¹⁶.

Gráfico n° 7 :

evolución del número de drogadictos que han iniciado tratamiento por primera vez¹¹⁷ (1993-1999)



II.2.2. Programas destinados a Transgresores

El uso y consumo de drogas ha sido comprobadamente vinculado a la delincuencia, pues ha podido establecerse que de un total que oscila entre los 100.000 y 200.000 consumidores de drogas al año, unos 50.000 a 60.000 son detenidos y procesados

anualmente por infracciones a la ley penal; además, se ha calculado que cada uno de ellos comete cerca de 150 hechos delictivos al año¹¹⁸, lo que determina la comisión de 7,5 millones de delitos al año por este grupo de transgresores¹¹⁹.

Estos antecedentes han determinado el esfuerzo de las autoridades por llevar a cabo estrategias de control y prevención,

¹¹⁶ Statistics from the Regional Drug Misuse. Junio 2000.

¹¹⁷ De acuerdo a las estadísticas extraídas del texto mencionado en la nota anterior, se determina la evolución del número de drogadictos, entre 16 y 59 años, que han iniciado tratamiento por primera vez en algún centro de salud especializado.

¹¹⁸ Una alta proporción de estos delitos no es reportada a la policía.

¹¹⁹ Governmentis Crime Reduction strategy. Reducing burglary and property crime. www.homeoffice.gov.uk/crimeprev/

como lo fue la ya señalada iniciativa “Enfrentando la droga para construir una mejor Inglaterra”, que tenía entre sus principales metas la prevención del consumo de drogas entre los jóvenes y la adopción de medidas que pudieran hacer frente a los problemas que surgen como consecuencia de este mal (por ejemplo, la delincuencia).

En cuanto a los mecanismos utilizados para hacer frente al problema de drogas entre transgresores, se menciona:

- Dictación de una ley de Delincuencia y Protección Pública, mediante la cual se ha posibilitado la toma de pruebas y muestras entre infractores reincidentes¹²⁰ en el momento de su arresto o de la acusación, para determinar sus posibles problemas de drogadicción y entregar tratamientos adecuados en los recintos carcelarios. Este sistema ha permitido informar de las posibles vinculaciones que transgresores puedan tener con drogas al aplicar una medida de fianza, de servicio o trabajo comunitario o de libertad vigilada, de manera que Éstas puedan efectuarse conjuntamente a un tratamiento antidrogas y posibiliten, asimismo, un adecuado seguimiento y evaluación, para una efectiva rehabilitación y un exitoso cumplimiento de pena.
- En 1992 se comenzó a desarrollar el primer programa de tratamiento en abuso de sustancias especializado en reclusos, que se llevó a cabo a partir del “fondo pro ayuda de enfermedades aditivas”. El programa consistía en la aplicación de un esquema de tratamiento que se extendía por 12 semanas. Los transgresores que calificaban para esta clase de programa eran drogadictos que presentaban largos historiales de dependencia: dos tercios habían sido drogadictos y alcohólicos por más de 10 años, y sólo el 10% de los participantes registraba dependencias de menos de cinco años de duración. La mayor parte de los transgresores seleccionados presentaba también historias familiares de drogadicción y alcoholismo, y señalaba que la principal causa de la iniciación en la actividad delictiva se debía a la influencia de las drogas. Como resultado de la aplicación del programa se han podido observar mejoras en el manejo de relaciones con personal penitenciario, con la familia y cambios de actitud hacia la actividad delictiva y hacia las conductas antisociales en general. Asimismo, a partir de el desarrollo de este programa se ha constituido un equipo multidisciplinario a cargo del tema de la droga en el establecimiento penitenciario, y se materializaron diversas iniciativas como la creación de áreas libres de droga, donde los reclusos accedían a una serie de beneficios¹²²⁻¹²³.

.....

¹²⁰ Se trata, principalmente de infractores responsables de la comisión de delitos contra la propiedad, ya que diversos estudios establecen que un tercio del total de delitos de esta clase es cometido para obtener heroína y cocaína.

¹²¹ " Addictive Diseases Trust" (ADT)

¹²² Las autoridades a cargo de la vigilancia de los establecimientos penitenciarios señalaban que las áreas libres de droga eran espacios con bajos niveles de violencia, limpios y de fácil control.

¹²³ Home Office Research and Statistics Department. Research Findings “The Adult Drug Treatment Programme At HMP Downview- A Preliminary Evaluation” 1996.

II.3. *Tratamiento de Víctimas*

El programa inglés *“Apoyo a las Víctimas”* ha entregado ayuda y asesoría, cada año, a alrededor de un millón de víctimas y 120.000 testigos. Tal iniciativa parte del supuesto de que víctimas y testigos deben ser apoyados tanto como los transgresores procesados. En áreas con altas tasas de delincuencia, un 13% de los casos reportados a la policía por víctimas y un 9% de las hechas por testigos, había sufrido algún tipo de intimidación por esta razón -actos de violencia física, daños causados en propiedad ajena y amenazas verbales-. Lo anterior determinó que el 6% y el 22% de los casos de delitos no reportados a la policía por víctimas y testigos, respectivamente, no fuera denunciado por temor a represalias¹²⁴.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se ha aplicado una serie de mecanismos que permiten revertir las situaciones de amenaza e intimidación:

- Desarrollo de sistemas que facilitan la comparecencia de víctimas y testigos a tribunales, asegurando la confidencialidad de la persona en determinados casos (se establece, por ejemplo, la posibilidad de prestar declaraciones mediante videos y cintas pregrabadas). También se previó, en esta área, la adopción de medidas que intentaban evitar la generación de situaciones de riesgo para las víctimas y testigos, por ejemplo: evitar la presencia reiterada de la policía en la residencia del testigo o víctima para tomar mayores antecedentes, pudiendo

realizar la diligencia por vía telefónica; restringir y controlar el uso del teléfono por procesados internos, evitando la posibilidad de que estos ejecutaran actos de amedrentamiento¹²⁵.

- Establecimiento de protección especializada en el caso de víctimas de delitos sexuales, evitando someter a la persona a sucesivos interrogatorios descriptivos de los hechos.
- Creación de medidas que refuerzan la seguridad de víctimas y testigos menores de edad, permitiendo, entre otros, la utilización de intermediarios que faciliten la labor que éstos deben cumplir durante el proceso judicial.
- Desarrollo de sistemas que permiten entregar apoyos en todas las áreas de necesidad de la víctima y no sólo en las referidas a su situación jurídico-procesal.

Destaca la iniciativa conjunta de la Asociación Nacional de Apoyo a las Víctimas y de la Unidad de Prevención de la Delincuencia, dependiente del Ministerio de Interior¹²⁶⁻¹²⁷ que tuvo como objetivos principales¹²⁸:

- Establecer mecanismos y vías de contacto con víctimas de delitos y amenazas para ofrecerles apoyo emocional y práctico,

¹²⁴ Estudio realizado entre los años 1993 y 1994. “Witness Intimidation, Strategies for Prevention”. Crime Detection and Prevention Series. Police Research Group. 1994.
¹²⁵ El programa CAPE (Community and Police Enforcement) fue aplicado en la ciudad de Newcastle West End y consistió en un esquema de ayuda mutua y cooperación, por el que residentes de la comunidad se comprometían a entregar información y reportar la comisión de delitos, a cambio de una labor reforzada de la policía, orientada a entregar mayor protección (mediante visitas frecuentes) e información a víctimas y testigos.
¹²⁶ Home Office Crime Prevention Unit (CPU)/ National Association of Victim Support (NAVSS).
¹²⁷ Victim support and crime prevention in an inner-city setting. Crime Prevention Unit Papers. Home Office. 1990.
¹²⁸ De acuerdo a lo expresado por las instituciones involucradas en esta iniciativa, la unidad dependiente del Ministerio de Interior buscaba mediante este proyecto un acercamiento al tema de prevención delictiva desde el punto de vista de la víctima, mientras que la Asociación de apoyo a víctimas buscaba responder a las necesidades de aquellas personas residentes de áreas con altos índices de criminalidad.

incluyendo asesorías en temas de seguridad.

- Lograr reducir los niveles de temor en la comunidad ante la delincuencia.
- Fomentar la cooperación y ayuda entre vecinos, logrando mejorar los niveles y calidad de vida de éstos.
- Fomentar la adopción de medidas preventivas de la delincuencia y no únicamente sistemas reactivos ante la comisión de hechos delictivos.

Para el logro de estos objetivos se desarrolló una encuesta inicial que permitió lograr un acercamiento hacia los reales niveles de victimización y temor de las personas. A partir de ésta pudo evidenciarse que existía una alta proporción de incidentes y amenazas provocadas entre los propios residentes de un área; además, pudo establecerse que los jóvenes y las mujeres eran los más expuestos a sufrir actos de violencia en los hogares o en sus cercanías; por otra parte, eran las mujeres quienes demostraban tener los niveles más altos de temor en lugares públicos; también se comprobó que los niveles de interpelación entre vecinos era casi nula.

Con estos antecedentes se aplicó una serie de iniciativas, entre las que destacan la creación de grupos de trabajo interagencias, esquemas vecinales de vigilancia y cuidado, grupos especialmente destinados a madres y jóvenes y, también, programas de mediación comunitaria:

- En relación con los grupos de trabajo interagencias, la necesidad de tal iniciativa se debió principalmente a las

necesidades que enfrentaban quienes eran víctimas de hechos delictivos; ellas podían ir desde apoyo y orientación emocional hasta necesidades financieras relacionadas con el mejoramiento de los sistemas de seguridad en el hogar.

- Los esquemas de vigilancia y cuidado vecinal tenían como prioridad enfrentar los niveles de inseguridad y temor de las personas, los que eran abordados de mejor manera, en la medida en que éstos incorporaban el desarrollo de actividades que fomentaran la participación y vinculación con las instancias sociales. Además, esta vía se establecía como una opción que permitía solucionar las discrepancias entre vecinos, situación que los aislaba y alejaba aún más. En relación con este último punto se crearon también ciertos programas de mediación comunitaria que facilitaban el manejo y la resolución de los conflictos entre residentes, generando mayores vínculos e intereses comunes entre ellos y, permitiéndoles, al mismo tiempo, defenderse en conjunto de la delincuencia.

II.3.1. *Victimizaciones Reiteradas: Proyecto Biting Back*

Biting Back fue una campaña de prevención de la delincuencia lanzada en Inglaterra el año 1994, motivada por el problema de la victimización repetitiva, argumentando que tal problema se encontraría concentrada en individuos particulares y en lugares específicos¹³⁰⁻¹³¹.

Ya en años anteriores se había dado inicio a la primera campaña que abordó dicho problema de manera explícita, el

.....

¹²⁹ En estos esquemas se facilitaba el conocimiento entre los residentes, permitiendo identificar fácilmente a quienes no lo eran y presentaban actitudes sospechosas.
¹³⁰ “Biting Back: Tackling repeat burglary and crime”(1994) y “Biting Back II: Reducing Repeat Victimization in Huddersfield” (1997). Crime Detection and Prevention Series. Police Research Group.
¹³¹ El proyecto fue aplicado en la ciudad de Huddersfield entre octubre de 1994 y marzo de 1996 para reducir el número de delitos cometidos contra automóviles y residencias, mediante el ataque del problema de victimizaciones reiteradas.

proyecto Kirkholt¹³², que permitió comprobar que la probabilidad de ser víctima de delito era superior respecto de aquellas personas que ya habían sufrido atentados delictivos una vez. Las medidas aplicadas, que serán analizadas en posteriores capítulos, permitieron hacer desaparecer los problemas de en la ciudad de Rochdale y, asimismo, reducir en un 30% los niveles de robos a residencias.

La experiencia Biting Back, que se describe a continuación, permitió establecer una serie de elementos -a partir de experiencias anteriores, como la de Kirkholt, y de sus propias evaluaciones-, que hacían procedente el desarrollo de esquemas preventivos en situaciones de revictimización¹³⁴:

- Las victimizaciones constituyen causales desencadenantes de nuevas victimizaciones;
- Lo anterior se explica por el hecho de que las victimizaciones reiteradas ocurren, por lo general, en relación con personas y lugares expuestos a mayores riesgos;
- La persona del transgresor también suele repetirse en relación con situaciones de revictimización, determinando cierta especialización en relación con su actividad delictiva.

Los principales objetivos del proyecto Biting Back eran:

- Reducir la probabilidad de revictimización entre aquellos que son víctimas de robo a vehículos y,

- Reducir la probabilidad de revictimización entre aquellos que sufren de robo a residencia doméstica o comercial.

Una de las virtudes que se considera tuvo esta iniciativa fue la de basarse en una estrategia general de prevención de la delincuencia que involucraba respuestas reactivas y proactivas. La campaña estuvo ligada a la identificación de los lugares y personas más vulnerables, determinando la necesidad de un diagnóstico de la situación del área donde se realizaría el proyecto, y así lograr examinar, entre otros, la extensión y el período en que ocurrían las victimizaciones. En este diagnóstico se procedió a la utilización de un sistema de información sobre la delincuencia y a un posterior análisis detallado de los datos¹³⁵.

Luego de conocer la situación del área, el siguiente paso fue poner en acción el proyecto. Se establecían todas las opciones que se podían llevar a cabo, y se discutía la estructura administrativa que debía adoptarse para la ejecución del proyecto. Se elegía un grupo administrador compuesto por representantes de la policía local, del gobierno local, de las instituciones de apoyo a las víctimas, entre otras entidades. Se creaban tres grupos de apoyo, con la función de identificar dónde ocurrían las victimizaciones repetitivas, reducir la molestia de las víctimas, aumentar la capacidad de vigilancia y desmotivar a los delincuentes.

Dado que la prevención era considerada la mejor respuesta que se podía dar las víctimas, fueron diseñados tres

¹³² El proyecto Kirkholt se analiza en el capítulo referido al trabajo policial

¹³³ Junto al proyecto Kirkholt se menciona la iniciativa “Homesafe Burglary Prevention Scheme” (llevada a cabo en algunas áreas del programa Safer Cities), que aplicaba medidas especiales de seguridad en hogares víctimas de hechos criminales, dentro de las 48 horas siguientes a la comisión del delito, para prevenir nuevos atentados. Además, alentaba a los vecinos a formar grupos de vigilancia vecinal. Evaluaciones del programa permitieron concluir que en ciudades como Manchester, tras su aplicación, los robos a residencias habían disminuido en 59% en el lapso de un año y había significado el ahorro de 121.000 libras esterlinas. En Merthyr Tydfil, los robos residenciales cayeron en 46% y, sólo en relación con los casos de revictimizaciones de residencias la tasa disminuyó de 18% a 3%. En esa área, también el índice de temor había disminuido en 75%. Extraído del texto “Partners in Community Safety” de Crime Concern.

¹³⁴ Esta clase de fenómenos movió al Ministerio del Interior a crear, en 1995, un grupo de trabajo especializado, en su estudio “Repeat Victimization Task Force”.

¹³⁵ El sistema de información policial “Crime Information System” (CIS) se encuentra disponible, de manera que puedan llevarse a cabo estudios y análisis específicos como los referidos a las victimizaciones reiteradas.

tipos de respuestas preventivas a los problemas de revictimización, clasificadas de acuerdo a la gravedad de los problemas. Así, surgieron las respuestas de “bronce”, “plata” y “oro”, que eran aplicadas dependiendo del número de atentados delictivos que había sufrido una determinada víctima.

i) La respuesta bronce incluía una serie de opciones para las víctimas, tales como:

- Carta dirigida a la víctima indicándole qué acciones debía tomar y qué acciones estaba tomando la policía.
- Envío de cartas a los vecinos para que vigilaran la casa que había sido victimizada (esquema denominado Cocoon Watch)
- Instalación de indicaciones en los autos, por ejemplo, respecto de aquellos que usualmente no eran conducidos de noche, o por una persona menor de 25 años.

ii) La respuesta de plata incluía otra serie de opciones para las víctimas, tales como:

- Patrullaje focalizado en el área de los hechos, dos veces a la semana durante las seis semanas posteriores a la victimización. Además, un análisis de los equipos de seguridad en el hogar, recomendándose, en su caso, el refuerzo de los mismos.
- Visitas realizadas por equipos de oficiales a los lugares donde los autos eran usualmente victimizados, para identificar los lugares y horas en las que solían producirse tales hechos. También se realizaban recomendaciones a instituciones que se encontraban en las cercanías de estos lugares (centros deportivos, hospitales), para que estos pudieran prever mayores medidas seguridad respecto de sus áreas de estacionamiento.

iii) La respuesta oro incluía otra serie de opciones:

- Envío de huellas a la “Oficina de Huellas Digitales” para su reconocimiento.
- Petición al magistrado de que el hechor permaneciera detenido, si existían suficientes antecedentes para estimar que éste había sido responsable por anteriores victimizaciones contra la misma persona.
- Instalación de alarmas en puntos estratégicos.
- Instalación de alarmas silenciosas en los vehículos, conectadas a la policía.
- Instalación de ventanas fáciles de quebrar desde adentro, pero difíciles de quebrar desde afuera.

El desarrollo de este esquema de prevención llevó a cambios en los niveles delictivos de la ciudad de Huddersfield, entre ellos:

- Reducción de la delincuencia: 30% en relación con el robo a residencias y, 20% en relación con el robo de vehículos motorizados;
- Reducción del número de victimizaciones reiteradas;
- Inexistencia de evidencia que hiciera presumir que el problema delictivo, simplemente, se había desplazado de una zona a otra;
- Aumento en el número de arrestos de 4% a 14% en aquellas áreas donde se aplicaron sistemas de alarmas y,
- Mejoramiento de los servicios de atención a las víctimas.

II.4. *Prevención y Diseño del Espacio*

II.4.1. *Prevención de la delincuencia mediante el bloqueo de oportunidades para cometerlo*

En este tema se ha elaborado la doctrina referida a la prevención del delito mediante el bloqueo de las oportunidades para cometerlo, que enfatiza la importancia de dicho concepto al diseñar estrategias preventivas y de control, permitiendo que no sean sólo aspectos personales y sociales del problema los que se consideren por las autoridades. Mediante este nuevo esquema se intenta incrementar para el delincuente los riesgos asociados a la actividad delictiva, determinando la necesidad de incurrir en mayores esfuerzos para llevar a cabo el hecho y, por otra parte, reducir la sensación de recompensa segura por los infractores.

Algunos principios que sustentan este enfoque se plantean a continuación¹³⁶:

- La existencia de un ambiente que asegura una buena oportunidad para cometer un delito juega un papel determinante en la decisión de cometerlo.
- Las oportunidades de cometer crímenes difieren dependiendo del tipo delictivo, situación que debe considerarse al diseñar las políticas preventivas.
- Estas oportunidades dependen de factores de tiempo y espacio: la delincuencia varía de hora en hora, de día en día, de semana

en semana y, especialmente, de territorio en territorio, no obstante existir aspectos físicos y sociales similares. Lo anterior ha determinado el desarrollo de un modelo de prevención y reducción de la delincuencia que centraliza los esfuerzos en lugares determinados, reconociendo las particularidades de cada sector. Para este objetivo, el proceso reconoce cuatro etapas: el análisis del problema, el desarrollo de soluciones, su desarrollo y, finalmente, su evaluación¹³⁷.

- Las oportunidades de materializar actos ilícitos dependerán de las actividades que se lleven a cabo en el área.
- Algunos productos ofrecen oportunidades más tentadoras que otros para ser blanco de actos delictivos; por ejemplo, los que son fáciles de trasladar, y también los que son más visibles.
- La reducción de oportunidades no implica un simple desplazamiento de los problemas delictivos de una zona a otra, en la medida en que forme parte de una estrategia global, que abarca otra serie de factores y, también, en la medida en que sea percibida por los infractores como un cambio en la estructura social, lo cual tiene relación con el siguiente punto:
- Las medidas de prevención referidas a la reducción de oportunidades aplicadas en una localidad conllevan, generalmente, una difusión de los beneficios hacia las áreas ubicadas en las cercanías.

¹³⁶ Felson, M., Clarke, R. "Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention".

¹³⁷ Targeted Crime Reduction for local Areas. Principles and Methods. Police Research Group. 1994

- La delincuencia puede ser prevenida mediante una efectiva reducción de las oportunidades para cometerlo. En este esquema desempeñan un papel de importancia iniciativas tales como: existencia de una policía orientada a los problemas de la comunidad, la construcción de estructuras arquitectónicas

que incorporen aspectos de seguridad, existencia de un diseño del espacio o del entorno adecuado a normas preventivas, lo que se denomina “prevención de la delincuencia situacional”, en la medida en que se oriente a dar soluciones concretas a problemas determinados, como lo muestra el cuadro N°1

Cuadro n° 2 :

prevención de la delincuencia Situacional	
Delincuencia contra los teléfonos	Método de prevención situacional
Destrozo de los teléfonos	Mejorar el diseño y la visibilidad
Robo de las monedas	Tarjetas telefónicas
Robo de celulares	Programación para sólo un usuario
Teléfonos públicos para la venta de drogas	Eliminación de ciertos teléfonos
Llamadas obscenas	Sistemas de identificación de llamadas
Temor a llamar a la policía	Teléfonos privados y gratuitos

Teniendo en consideración este esquema preventivo en relación con materias delictivas, se desarrolló un proyecto que aplicaba tales medidas al problema de tráfico y venta de drogas¹³⁸. Así, se realizó un acercamiento que involucraba no sólo un aumento en la labor de control policial de dichas actividades, sino también consideraba un reforzamiento de los controles que la propia comunidad podía efectuar (prevención social de la delincuencia), reduciendo aquellas situaciones que facilitaban estas prácticas (prevención situacional de la delincuencia), focalizando la acción en otras actividades que presentaban mayores vinculaciones con los mercados de las drogas.

Con respecto a las medidas relacionadas con los

controles que la propia comunidad podía ejercer sobre el tráfico y venta de drogas, se daba especial importancia a las informaciones extraídas de quienes tenían mayor contacto diario con la calle: vendedores y comerciantes, transportistas y encargados de estacionamientos públicos, entre otros. Los factores que debían reducirse y tenían relación con la mayor o menor facilidad que podían enfrentar quienes se dedicaban a estas actividades eran, entre otros: grado de movimiento comercial que presentaba el lugar, accesibilidad, presencia de teléfonos.

También se atendió a actividades relacionadas con el tráfico y venta de drogas, entre las cuales destacaba la prostitución¹³⁹. Lo anterior motivó el desarrollo de

¹³⁸ Tackling Local Drug Markets. Crime Detection and Prevention Series. Police Research Group. 1996.

¹³⁹ De acuerdo a este estudio, en cuatro de los seis puntos examinados se encontraban establecidos, de manera simultánea, centros de mercado sexual y de drogas.

establecimientos de rehabilitación y tratamiento, junto a mayores controles en el sector, para atacar la prostitución e, indirectamente, el mercado de droga asociado.

Si bien esta clase de medidas ha comprobado no tener mayor impacto en los niveles de consumo y demanda de las personas, sí ha permitido reducir los daños que dichas actividades provocan en los residentes del área donde opera el mercado ilícito y, por otra parte, impedir un mayor deterioro del sector; esto último, de no ser oportunamente controlado, traería aparejadas no tan sólo mayores posibilidades para mercados de drogas, sino también para los delitos en general.

II.4.2. Seguridad por Medio del Diseño

El desarrollo de esquemas que redujeran las oportunidades para cometer un hecho delictivo se preveía, entre otros, mediante la existencia de un diseño del espacio. La policía inglesa ejecutó un programa de seguridad denominado “*Secured by Design*”,¹⁴⁰ por el cual oficiales especializados trabajaban con diseñadores y arquitectos para asistirlos en la creación de áreas seguras y sustentables, que permitieran reducir de manera efectiva los niveles de delincuencia -bloqueando y reduciendo las oportunidades para cometerlos-, y también reducir los niveles de inseguridad y temor de los residentes, sin que de ello resultara la sensación de estar viviendo en verdaderas fortalezas.

Esta nueva tendencia se basó en dos consideraciones: primero, en la necesidad de *interacciones comunitaria*, en el entendido de que son ellos mismos quienes ejercen control sobre sus territorios; y, en segundo lugar, teniendo también en cuenta los *rasgos y características propias de la delincuencia* en el lugar.

Este segundo aspecto, esto es, las características de la delincuencia, ha permitido concentrarse en factores tales como: comisión anónima de delitos, falta de vigilancia del lugar y, finalmente, en la existencia de vías de escape. La comisión anónima de delitos se encontraba relacionada con situaciones de aislamiento comunitario o de escasa participación en actividades de la comunidad, lo cual impedía generar mayores vínculos entre los residentes e identificar fácilmente a quienes no provenían de las mismas áreas; esto se hacía especialmente difícil en zonas de alta concurrencia, por ejemplo, en áreas comerciales. Por otra parte, corregir la falta de vigilancia intentaba modificar los diseños que impedían a los residentes tomar conocimiento de lo que ocurría en sus alrededores o fuera del lugar donde se encontraban. La existencia de vías de escape se consideraba como una ventaja del diseño en favor de quienes querían llevar a cabo actos delictivos, pues les abría distintas opciones de huida.

Las recomendaciones en torno a la aplicación de medidas de seguridad se han traducido en obras concretas, tales como:

- Establecimiento de la exigencia, a quienes desarrollan obras y planes para la construcción de estructuras, de requerir un informe de los agentes especializados, en este caso, Police Architectural Liaison Officer/ Crime Prevention Design Advisor, para obtener los certificados correspondientes que aseguran el cumplimiento de las medidas mínimas de seguridad.
- También se han llevado a cabo esquemas de “Seguridad por medio del Diseño” en áreas específicas, como los estacionamientos. Se entregan certificados a aquellos estacionamientos que cumplan con normas de seguridad, situación que beneficia enormemente al lugar, generando mayor publicidad y, además, asegurando al público el cumplimiento de normas básicas en esta materia.

¹⁴⁰ El programa ha contado con la colaboración de la Asociación Nacional de Jefes de Policía (ACPO), de la Unidad de reducción de la delincuencia del Ministerio del Interior y del Departamento de Medio Ambiente.

II.4.3. Aplicación de las Políticas de Seguridad por medio del Diseño en Programas Específicos

De acuerdo a estadísticas de la Encuesta Británica Nacional, cerca de un 22% de los robos de autos y un 20% de los robos de accesorios de vehículos ocurrían en áreas de estacionamiento. Lo anterior, junto a la enorme importancia que revestían las áreas de parqueo para las personas que residían en la capital -por los grandes atochamientos en las zonas céntricas, que desaconsejaban trasladarse mediante vehículos privados, fueron determinando un esquema común, en el que los conductores estacionaban sus autos en las afueras de la zona céntrica, trasladándose hacia el interior de ella por transporte público. Lo anterior, unido a los fuertes aumentos de delitos en las áreas de estacionamiento, determinó la puesta en marcha de una serie de iniciativas que, en un primer momento, tuvieron carácter voluntario y que, con el transcurso del tiempo, tomaron un carácter más obligatorio. Entre ellas:

- La difusión del carácter ilícito de aquellas situaciones en las que el dueño del parqueadero señalaba su absoluta irresponsabilidad frente a la comisión de hechos delictuales que afectaban a vehículos estacionados en su recinto, estableciendo que la posibilidad de recurrir contra esta

persona, aduciendo negligencia en el cuidado, era siempre posible. Lo anterior determinó la conveniencia y necesidad de aplicar medidas de seguridad en estas áreas, ante el aumento y agravamiento de las compensaciones que deberían pagar sus dueños por posibles responsabilidades derivadas de la comisión de hechos delictivos en sus recintos;

- El establecimiento de una serie de medidas de seguridad de estos lugares, entre ellas: Énfasis en un diseño que beneficiara situaciones de “vigilancia natural”, evitando crear lugares apartados o aislados dentro de recinto, tales como instalación de sistemas de iluminación suficiente y adecuada; programas de monitoreo efectivo -cámaras de televisión, por ejemplo-; control permanente de accesos y salidas del lugar; presencia permanente de personal de control; establecimiento de pequeños negocios en el interior -kioscos- que contribuyen a generar una presencia constante.
- Los requerimientos de la propia ciudadanía en cuanto a conocer y a hacer público el nombre de aquellas áreas o centros de estacionamientos que cumplían con normativas de seguridad más estrictas, determinaron la creación de publicidad (letreros, generalmente) en la que se daba constancia de que el lugar cumplía, desde el punto de vista policial, con los requerimientos mínimos de seguridad.

III

CONTROL

III.1. *Policía*

Aun cuando la organización política y administrativa de Inglaterra y Gales es unitaria, existen 43 agencias policiales independientes entre sí.¹⁴¹ La acción policial en este país es responsabilidad conjunta de tres instituciones: el Ministro del Interior, los Jefes de las Policías (“Chief Contable”) y las autoridades policiales (Police Authorities).

El Ministro del Interior es responsable de mantener el orden y asegurar el cumplimiento de las leyes en el país y, además, de promover la eficacia y eficiencia policial en el territorio.

Las autoridades policiales son cuerpos independientes compuestos por consejeros locales, magistrados, miembros independientes y oficiales de policía. Su principal misión es velar por la eficiencia de las fuerzas policiales.

Finalmente, los directores de policías son los oficiales de mayor rango, a cargo de cada una de las 43 fuerzas policiales en Inglaterra y Gales¹⁴².

III.1.1. *Principales Características del Sistema Policial*

III.1.1.1. *Desarrollo de un Esquema de Policía Comunitaria*

La estrategia policial en el país ha sido la denominada “policía comunitaria”, definida como “una forma de vigilancia policial que toma como punto de partida las necesidades y preocupaciones de las comunidades locales, brindando un servicio que estimula la colaboración con la policía, asegurándole a la comunidad la existencia de un compromiso de mejorar su calidad de vida”¹⁴³

En este esquema, las prioridades de las personas debían ser coincidentes con las de los organismos policiales, de modo que su acción estuviera permanentemente orientada a las reales preocupaciones de la gente. Lo anterior permitía transformar a la comunidad no sólo en principal guía de la acción policial, sino también en su más importante evaluador.

¹⁴¹ El Reino Unido también está compuesto por Escocia e Irlanda del Norte. En Escocia existen 8 fuerzas policiales; en Irlanda del Norte existe sólo una.

¹⁴² “Experiencias Comparadas en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Inglaterra y Gales. Fundación Paz Ciudadana. 2000.

¹⁴³ “La Policía Comunitaria en el Reino Unido”. Dr Tony Butler. CBE QPM BsocSc PhD. Jefe de policía del Condado de Gloucestershire.

En la aplicación de esta nueva concepción de la acción policial, se dio especial relevancia a la identificación de los problemas sociales tras la comisión de hechos delictivos, para dirigir y focalizar el trabajo a las etapas iniciales de éstos, o que anteceden al desarrollo de conductas delictivas propiamente tales. Así se lograba entregar un servicio más dirigido hacia la comunidad y, al mismo tiempo, se generaba un esquema de trabajo más manejable para la propia policía, evitando denuncias reiteradas referidas a hechos similares, al existir la posibilidad de combatir la causa desencadenante de todas ellas.

Algunos elementos primordiales del concepto de “solución de problemas comunitarios”:

- Evaluación de resultados de las acciones policiales, permitiendo una mejor comprensión de los problemas más recurrentes y, al mismo tiempo, de los costos asociados a las operaciones policiales.
- Existencia de una diversidad de mecanismos de consulta (encuestas u otros proyectos de investigación de mercado). Lo anterior implica además toda una fase de almacenamiento, procesamiento y análisis de los datos, junto a una posterior planificación a partir de dichos resultados.
- Desarrollo de entrenamientos especializados para los oficiales policiales, para lograr desarrollar tácticas que se traduzcan en el alcance de niveles de empatía y comprensión por la comunidad hacia su trabajo¹⁴⁴.

Para lograr cumplir estos objetivos, la policía debió experimentar nuevas modalidades de acercamiento a la población, entre los cuales figuraban los programas de “Neighbourhood Watch” y la creación de “Oficiales de Prevención de la Delincuencia”¹⁴⁵; éstos, mediante un esquema de trabajo que les permitía permanecer estables en ciertas áreas por períodos prolongados de tiempo, lograban ser reconocidos en la comunidad más próxima y, además, identificar y conocer las prioridades de cada lugar.¹⁴⁶ Otra iniciativa permitió destinar y capacitar a oficiales en temas específicos de relevancia comunitaria, permitiendo, por ejemplo, trabajos permanentes en colegios, donde oficiales de policía se entrevistaban con jóvenes, enseñándoles acerca de los riesgos asociados a la actividad delictiva e identificando los principales problemas de violencia y delincuencia en estos establecimientos¹⁴⁷.

III.1.1.2. Transparencia y publicidad en las evaluaciones de gestión como eficaz mecanismo de control

En 1993, los directores de la policía fueron requeridos por el gobierno inglés para establecer los objetivos y metas de la institución en relación con el tema de prevención y control delictivo, advirtiéndose la necesidad de generar indicadores de gestión y rendimiento que sirvieran como puntos de partida para determinar el efectivo alcance de los logros fijados¹⁴⁸. Además, la publicidad y conocimiento de tales indicadores permitió, al mismo tiempo, una evaluación pública de la gestión policial, contribuyendo a la transparencia del sistema y a la posibilidad de generar cambios y modificaciones, cuando las actividades desarrolladas por la institución no apuntaban a las reales necesidades y preocupaciones de la comunidad.

¹⁴⁴ En relación con estos cursos de entrenamiento, los hay especializados tales como los referidos a la protección al menor, violencia doméstica y roles comunitarios, entre otros.

¹⁴⁵ “CPO o Crime Prevention Officers”

¹⁴⁶ En muchas ocasiones los oficiales de prevención de la delincuencia se encargaban de realizar encuestas previas, para conocer los principales problemas enfrentados por las personas de la comunidad. Además, estos contactos permitían reconocer las principales deficiencias que presentaban los hogares en relación con las medidas de seguridad y entregar la ayuda y asesoría necesarias.

¹⁴⁷ De acuerdo a entrevistas a infractores, se determinó que la mayor parte de primeras incursiones en materia de robo había tenido lugar en el colegio, determinando la necesidad de un trabajo preventivo en estos lugares. The Prevention of Street Robbery. Police Research Group. Home Office.

¹⁴⁸ Ver nota pie número 58.

En el Reino Unido han existido diferentes mecanismos e instituciones para mantener control sobre la gestión policial. Como se señaló, existen las autoridades policiales, cuya obligación es velar por la manutención de una fuerza policial efectiva y eficaz en el área correspondiente. Con este objeto elaboran, anualmente, un documento de evaluación de los logros alcanzados, el cual es entregado a cada hogar dentro de la jurisdicción policial en cuestión. Entre otras funciones de estas autoridades, se menciona las siguientes:

- Determinar la asignación del presupuesto (remuneraciones, equipos, y otros)
- Designar al jefe de la policía y a los oficiales superiores
- Proveer de edificios y equipamiento
- Definir los objetivos de la policía
- Recibir los fondos para la policía desde el Ministerio del Interior (51%) y desde el sistema de financiamiento local (49%).

Junto a esta entidad, también otras han desempeñado un papel de control respecto de la gestión policial:

- La Inspección de Policías¹⁴⁹: constituida como un órgano independiente de la policía, y responsable ante el Ministerio del Interior, encargado de inspeccionar e informar al Secretario de Estado sobre las organizaciones policiales y su actuar, publicando reportes al respecto.
- La Comisión de Auditorías¹⁵⁰: realiza auditorías a cierto número de agencias policiales al año y publica sus resultados.

- La Asociación de Jefes de Policía¹⁵²: publica, de manera frecuente, estudios acerca del desempeño de diversas agencias policiales.
- Autoridad de quejas sobre la policía¹⁵²: entidad financiada con fondos públicos que vela por el correcto trámite de los reclamos más serios. Ha ejercido fuerza sobre las policías en cuanto a obligarlas a iniciar procedimientos disciplinarios contra el oficial en cuestión. Todo reclamo debe ser registrado por la policía y, en caso de no existir solución inmediata al problema, la policía debe asignar un oficial para investigar el caso.

Adicionalmente a este control integral sobre la gestión de la policía, los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a diversas fuentes de información, que contribuyen al desarrollo de una más eficiente labor de evaluación, por las autoridades y la comunidad en general:

- Publicación del Plan Anual de la Policía: todas las autoridades policiales asumen la obligación de publicar anualmente un “Plan de Policía” (Police and Magistrate’s Court Act 1994), que fija las prioridades para el año siguiente y debe contener las principales preocupaciones comunitaria. Se ha desarrollado una serie de iniciativas que permiten acceder a estas preocupaciones, tales como reuniones periódicas de la policía con la comunidad¹⁵³; encuestas realizadas por la policía a la comunidad para conocer sus inquietudes¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary

¹⁵⁰ The Audit Commission

¹⁵¹ The Association of Chief Police Officers.

¹⁵² The Police Complaints Authority.

¹⁵³ En Merseyside se realizan tres veces al año en cada jurisdicción policial.

¹⁵⁴ La policía realiza encuestas a las personas que han requerido de sus servicios para conocer su satisfacción en relación con la calidad de éste.

- Revistas gratuitas entregadas por la policía, que contienen informaciones tales como las referidas a los planes anuales¹⁵⁵ y a aspectos presupuestarios (sueldos, equipo, transporte, insumos y pensiones, entre otros).
- Informe anual del comisario jefe¹⁵⁶: consiste en un informe elaborado para el Ministro del Interior y para la Autoridad Policial sobre actividades generales de la policía realizadas en el año. Incluye estadísticas y está disponible en bibliotecas.
- Dirección de Investigación, Desarrollo y Estadísticas del Ministerio de Interior¹⁵⁷: órgano gubernamental que provee antecedentes y estadísticas al Ministerio del Interior y a organizaciones claves, como las fuerzas policiales.
- Elaboración de Documentos: las “Police Charter” definen los estándares que el público puede esperar de la policía; sus ejemplares se encuentran en cada estación policial. Estos estándares se refieren a estándares de servicio, clase de llamadas que son clasificadas como emergencias, estándares acerca de qué debe esperar una persona al llamar a la policía, compromiso de tratar a las víctimas de forma razonable, explicaciones acerca de qué ocurre con una persona que es arrestada.

- Servicio telefónico: Existen números de teléfono gratuitos, para que pueda realizar su reclamo cualquier ciudadano que estima que no se ha cumplido con los estándares de calidad a los que se ha comprometido la policía.
- Peticiones: Los ciudadanos pueden presentar peticiones firmadas por al menos 100 personas, las cuales deben ser analizadas y respondidas por la policía.
- Las universidades también realizan investigaciones sobre la efectividad de los programas policiales, mediante convenios con dichos organismos. Supervisan y evalúan el impacto de los proyectos desarrollados por las policías¹⁵⁸.

III.1.1.3. Desarrollo de un Sistema de Análisis de la Delincuencia

El esquema de policía comunitaria, cuya principal orientación es la solución de los principales y más recurrentes problemas denunciados, obligó a adquirir conocimiento de aquellas situaciones que constituían la causal desencadenante de éstas, esto es, determinar el patrón común tras denuncias de igual naturaleza. Lo anterior impulsó el desarrollo de tendencias de análisis delictivo¹⁵⁹, tales como los “Análisis de Patrones Delictivos”¹⁶⁰, abocados al estudio de la naturaleza y distribución de la delincuencia en un área geográfica determinada.

¹⁵⁵ Los objetivos en estos planes son descritos de forma muy específica; por ejemplo, el objetivo de un “Plan de manejo de orden público” es la reducción de incidentes de desorden con respecto al número ocurrido el año anterior o el de un “Plan de aumentar satisfacción ciudadana” es lograr un nivel de satisfacción del público de patrulleros a pie o en patrullas de un 35%, o en un “Plan de administración de llamadas”, responder el 80% de las llamadas en menos de 10 segundos y responder a un 80% de los incidentes que requieren presencia policial inmediata en menos de 10 minutos.

¹⁵⁶ Chief Constable Annual Report.

¹⁵⁷ Research, Development, and Statistical Directorate (RDSD) institución formada a partir de una fusión entre el Police Research Group (PRG) y el Home Office Research Statistics Directorate.

¹⁵⁸ Como ejemplo de estos convenios se menciona a la asociación entre University of Liverpool y Merseyside Police y Merseyside Information Service, que permitió iniciar en 1997 un estudio sobre el impacto de los Partnerships ó Asociaciones Multiagencia.

¹⁵⁹ La policía inglesa fue desarrollando una serie de áreas de análisis delictivo, tales como: patrones delictivos, abocados al estudio de la naturaleza y distribución de la delincuencia en un área geográfica determinada, una de cuyas materias lo constituye el análisis de delincuencia local; las tendencias delictivas, encargadas de determinar los cambios sufridos en el comportamiento delictivo con el transcurso del tiempo; análisis de grupos delictivos cuya principal misión es el estudio de delitos que presentan características similares; análisis de series delictivas, encargado del estudio de delitos cometidos por los mismos infractores.

¹⁶⁰ “Crime Pattern Analysis” (CPA). Extraído del texto Local Crime Analysis. Police Research Group. 1995

En el área de análisis de patrones delictivos es posible advertir estudios aún más específicos, como el “Análisis de la delincuencia Local”, abocado al estudio de la realidad delictiva de acuerdo a las diferentes áreas de trabajo policial. A este análisis le corresponde el estudio de situaciones tales como las victimizaciones reiteradas.

En este mismo esquema de trabajo policial analítico, se desarrolló un proceso preventivo, relativo a las etapas necesarias para el logro de los objetivos impuestos por la nueva orientación comunitaria de la actividad policial: una primera etapa tiene relación con la obtención de datos y antecedentes, que requiere de continua comunicación entre agencias policiales, frecuentes encuestas a la comunidad y, además, la colaboración de otras instituciones, tales como el servicio de libertad vigilada, que puede aportar antecedentes relativos a la persona del transgresor; luego, en el análisis de la delincuencia, se aplica lo ya mencionado de los diferentes mecanismos de estudio de patrones delictivos; a continuación se establece una etapa de aplicación de estrategias, que deben apuntar a las necesidades y principales problemas identificados en etapas anteriores; se establece, en fin, una etapa de aplicación y evaluación de las primeras.

PROCESO PREVENTIVO

III.1.2. Políticas dirigidas al Tratamiento y Control de Delitos Específicos

La estrategia inglesa hizo especial hincapié en la fijación de objetivos a los cuales dirigir los esfuerzos de prevención y control. Así, también los organismos policiales se preocuparon

de desarrollar una acción orientada en el tema de tratamiento y control de delitos, identificando aquellos hechos que resultaban de mayor importancia y gravedad a partir de las estadísticas delictivas y de las preocupaciones comunitarias.

Estos antecedentes permitieron identificar a los delitos contra la propiedad como uno de los temas más relevantes en el país, contra los cuales estaba dirigida la mayor parte de las acciones emprendidas.

III.1.2.1. Programas Especializados en Delitos contra la Propiedad.

- i) El robo a residencias o robo domiciliario ha resultado ser uno de los delitos más frecuentes en Inglaterra y Gales. De un total de 5,4 millones de delitos registrados por la policía en 1992, un 25% correspondía a robo de residencias. La alta preocupación entre las autoridades respecto de esta clase de delitos obedecía no sólo a las enormes pérdidas materiales que ellos llevan aparejados, sino también a su incidencia en los niveles de temor y a la sensación de inseguridad que significan¹⁶¹.

La incidencia del robo a residencias en el total de delitos había experimentado fuertes aumentos, alcanzando un alza de 78% para el período 1982-1992, superando incluso el 74% de aumento del total de delitos registrados en el mismo decenio.

Las encuestas de delincuencia evidenciaron que del total de delitos de robos a residencias, un 73% era denunciado a la policía, un 11% esclarecido, y de ellos sólo un 3% terminaba en una condena.

.....

¹⁶¹ Diversos estudios establecieron que entre mujeres víctimas de robos a residencias, la sensación de alta inseguridad se prolongaba hasta por dieciocho meses. Solving Residential Burglary. Police Research Group. Crime Detection and Prevention Series. Paper 77.

Las probabilidades que presentaba una casa robada de ser objeto de un nuevo hecho delictivo, eran un 50% más altas que para el resto de las residencias, y las casas de personas mayores de edad¹⁶² y las de bajos recursos también presentaban este riesgo.

- ii) En relación con los robos con violencia¹⁶³ se logró establecer que, si bien la incidencia estadística de esta clase de delitos en el total de delitos cometidos en el país era baja, representaba una de las mayores preocupaciones para las autoridades, por los niveles de temor y miedo que traía aparejados¹⁶⁴. Así, en 1987 el porcentaje de robos con violencia sobre el total de delitos cometidos era de 2%, concentrándose el 55% de dichos casos en el área metropolitana (Londres).

Adquiere relevancia lo señalado antes en cuanto a dirigir las acciones preventivas considerando no sólo las estadísticas registradas, sino también las necesidades y preocupaciones de las personas.

Los antecedentes señalados (aumento en el número de robos violentos y a residencias, disminución del número de investigaciones exitosas y de casos resueltos, y los temores de las personas ante la comisión de estos hechos), motivaron el desarrollo de diferentes esquemas de acción a lo largo del país:

- En 1985 fue desarrollada una de las estrategias pioneras en el control de robos a residencias, el proyecto Kirkholt,¹⁶⁵ que

se constituiría en el ejemplo más utilizado en el país por largos años. En la ciudad de Kirkholt logró establecerse que, en el año señalado, el 25% de las residencias había sufrido un delito de robo, tasa que superaba en más de la mitad a las registradas en zonas de alta delincuencia de acuerdo a la encuesta de delincuencia de 1984. Junto a lo anterior pudo establecerse que las residencias que ya habían sido robadas presentaban un riesgo cuatro veces más alto de ser objeto nuevamente de un hecho de esta clase.

Las principales innovaciones introducidas por esta nueva estrategia fueron: aumentar y mejorar los sistemas de seguridad en cada residencia; establecer grupos de vigilancia vecinal, en los que víctimas de casas robadas y sus vecinos más cercanos eran invitados a participar, para contribuir al control y vigilancia de casas que presentaban mayores riesgos de sufrir nuevamente estos atentados; desarrollar tratamientos de rehabilitación para delincuentes, especialmente dirigidos a superar sus problemas de drogas y alcohol; dirigir la acción preventiva hacia objetivos que hubiesen sido determinantes para los transgresores al cometer el hecho delictivo, entre los cuales figuraban los denominados *coin meters* o medidores con monedas en el hogar para la prestación de servicios básicos como electricidad o combustible, los que fueron reemplazados por sistemas de fichas¹⁶⁶.

- En el programa Safer Cities se aplicaron 500 esquemas de prevención de robos a residencias¹⁶⁷, beneficiando a alrededor

¹⁶² En 1993 fue iniciado el proyecto “Seguridad y asistencia para mayores” (SAFE Program) en la ciudad de Nottinghamshire, con el objeto de entregar apoyo a víctimas mayores de robos a residencias y ofrecerles mejorar los sistemas de protección en sus casas, sin que ello les significara costo alguno.

¹⁶³ Delito de Robbery o Mugging.

¹⁶⁴ De acuerdo a estudios realizados en 1985, el 20% de la población señalaba tener “mucho temor” a ser víctima de robos con fuerza o violencia. The Prevention of Street Robbery. Police Research Group. Home Office.

¹⁶⁵ El proyecto fue financiado por el Ministerio del Interior por medio de la Unidad de Prevención de la delincuencia y monitoreado por el Departamento de Investigación y Desarrollo.

¹⁶⁶ Un 49% de las residencias robadas en 1985 disponía de este sistema de pago de los insumos básicos eléctricos y de gas.

¹⁶⁷ Los costos de los esquemas de acción contra esta clase de delitos iniciado bajo el esquema de Safer Cities fluctuaban desde montos mínimos exclusivamente destinados a la elaboración de panfletos hasta sumas de más de 100.000 libras por proyecto.

de 5.200¹⁶⁸ de ellas. La mayor parte de tales esquemas hacía especial hincapié en el mejoramiento de medidas de protección en el hogar, así como en el desarrollo de acciones de orientación comunitaria. Las primeras acciones, además de su impacto en la disminución efectiva del número de robos a residencias, lograron fuertes cambios en lo relacionado con la reducción de los niveles de temor entre los residentes.

Se fomentó la recolección de antecedentes que permitieran determinar, con anterioridad al inicio de los programas, las principales características del problema en cada localidad: día y hora de ocurrencia de los robos, bienes robados, informaciones entregadas por las víctimas y también por los transgresores (motivación para delinquir, distancia entre su hogar y la residencia robada¹⁶⁹ y conocimiento previo de la morada), entre otras.

Los esquemas desarrollados bajo “Safer Cities” previeron la creación de “trabajadores de proyectos”¹⁷⁰ encargados de asistir a las víctimas de esta clase de delitos. Las principales funciones de estos profesionales, que normalmente correspondían a oficiales de policía especialmente capacitados, eran: recabar antecedentes adicionales a los que se obtuvieran a partir de las denuncias; identificar, evaluar, mejorar e desarrollar, gratuitamente, medidas de protección necesarias en la residencia afectada; ofrecer la asistencia de agencias especializadas, así como fomentar la creación de grupos vecinales de vigilancia que incorporaran a la víctima. Una de las mayores ventajas de esta clase de actividades lo constituyó

la posibilidad de acercamiento que se producía entre el oficial encargado de la visita y la víctima, ya que, en un 90%, las víctimas entrevistadas señalaban no conocer al oficial a cargo de la zona.

- Operación Abejorro¹⁷¹⁻¹⁷² se inició en Londres en 1991, en una prefectura policial, extendiéndose a todo el distrito Metropolitano en 1993. Inicialmente fue concebida para mejorar el desempeño policial respecto del robo. Relevante en este proyecto fue: el desarrollo de campañas que publicitaran la iniciativa mediante, por ejemplo, folletos distribuidos a las personas; la actividad denominada “pare y hable”, que permitía a agentes policiales encuestar a transeúntes acerca del problema y, al mismo tiempo, generar una sensación de intensa actividad policial entre los residentes; también se desarrollaron patrullas anti-robos encargadas de una actividad investigativa y de prevención en áreas de alta peligrosidad.

Si bien el proyecto exigió el logro de metas comunes para todas las agencias policiales, tales como la reducción del número de robos a residencias, la participación en tareas de investigación coordinadas con otras agencias y el desarrollo de acciones contra reducidos de especies, se fomentó el respeto a la flexibilidad local, de acuerdo a las particularidades de cada zona.

- El programa BAR¹⁷³ fue un esfuerzo conjunto entre policías, representantes comunitarios, privados, encargados de libertad

¹⁶⁸ Algunas de las áreas beneficiadas por estos esquemas fueron: Birmingham, Nottingham St. Annís, The Meadows, Rochdale, entre otras.

¹⁶⁹ De acuerdo a encuestas realizadas durante la aplicación del proyecto Kirkholt, la distancia entre la residencia del delincuente y la víctima era siempre reducida, y aquél era especialista en la comisión de determinados tipos de robo. The Kirkholt Burglary Prevention Project. Crime Prevention Unit. Home Office.

¹⁷⁰ Project Workers.

¹⁷¹ Bumblebee Project. “Combating Burglary: An Evaluation of Three Strategies”

¹⁷² El proyecto implicó el gasto de más de 36 millones de libras esterlinas.

¹⁷³ “The Brixton Against Robbery Program”

vigilada, entre otros, para disminuir las tasas de robos con violencia en la ciudad de Brixton. La principal estrategia de este programa fue un trabajo preventivo dirigido a jóvenes en riesgo de involucrarse en actividades delictivas, reconociendo que una de las principales motivaciones juveniles para cometer estos actos radicaba en la influencia de pares, en la necesidad de obtener dinero para la adquisición de bienes de consumo inmediato, junto a otras motivaciones sociales y psicológicas que tenían relación, por ejemplo, con los niveles de violencia experimentados.

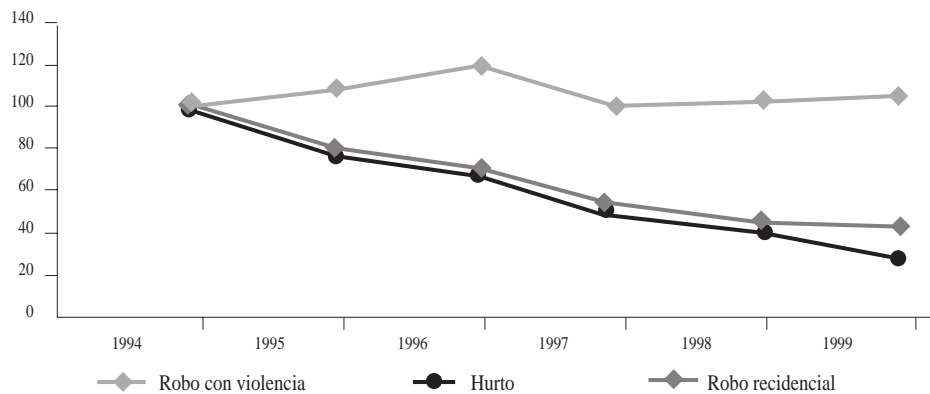
El programa previó un trabajo conjunto con menores de entre 11 y 18 años que habían sido detenidos y/o procesados por cometer esta clase de delitos. Ellos fueron derivados, por

agentes de policía u otras entidades comunitarias, a grupos de trabajo encargados de actividades recreativas y educativas que apuntaran a los reales intereses y necesidades de los menores. Estos grupos constaban de tres personas, una de las cuales se encargaba del trabajo de guía y asesoría con la familia, y las otras con el propio menor¹⁷⁴. Se intentaba abarcar una serie de aspectos de la vida del menor, lo que involucraba no sólo la realización de actividades de tiempo libre distintas de la calle, sino también la inserción en el sistema educacional o en el mundo laboral, la superación de los problemas de mala influencia de los pares o de la familia, entre otros.

A continuación se observa el comportamiento de los robos a residencias, del hurto y del robo violento en Inglaterra durante la última mitad de la década de los noventa:

Gráfico n° 8

evolución de Robos a Residencias, Hurto y robo con violencia 1994 y 1999



	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Robo con viol.	100	113	122	104	103	109
Hurto	100	95	92	84	83	82
R. residencias	100	98	92	80	78	75

¹⁶⁸ A Para lograr mayor acercamiento y comprensión hacia los jóvenes, algunos integrantes de los grupos de trabajo contratados correspondían a personas que en su pasado habían estado involucradas en esta clase de hechos, otorgándole al mismo tiempo, mayor credibilidad al programa.

Se observan bajas en los niveles de hurto y robos a residencias de 185 y 25%, respectivamente. Si bien el robo violento registró un alza del 9% entre 1994 y 1999, es importante destacar que años antes se habían experimentado alzas muy por sobre lo observado en el gráfico: entre 1985 y 1993, la tasa de delitos de robo con violencia había aumentado en 104%.

iii) Otra actividad policial orientada a determinados tipos de delitos fue el control de robos y hurtos a tiendas comerciales. De acuerdo a estadísticas entregadas por la encuesta de victimización del comercio¹⁷⁵, en 1993 se registraron 5.8 millones de incidentes de hurtos y robos de tiendas en el país. Lo anterior determinaba que cerca del 50% de los dueños de tiendas hubiesen sido víctimas de, al menos, un hecho de este tipo¹⁷⁶. Del total de delitos cometidos, sólo unos 300 mil eran denunciados a la policía, lo cual, no obstante constituir un porcentaje bajo de denuncia, determinaba una enorme pérdida de tiempo y recursos para la policía, traducida, generalmente, en una serie de entrevistas y papeleo; especialmente en el caso de jóvenes (37% del total de robos y hurtos a tiendas era cometido por menores de 18 años), esto desembocaba, finalmente, en la aplicación de una amonestación y una fianza (60% de los casos juveniles por hurtos a tiendas eran sancionados con fianzas).

Esos antecedentes motivaron la iniciación de un esquema de tratamiento de estos delincuentes, que supuso un trabajo conjunto entre policías, el comercio, los infractores y sus familias; tal fue la “Iniciativa sobre el Hurto Menor”¹⁷⁷. Este programa permitía que ciertos infractores que cumplían con determinadas características -primerizos, por ejemplo- fueran invitados a participar en este programa, alternativo al pago de la fianza. Como primer paso se requería de la aprobación por

los padres o el adulto responsable del menor transgresor, ya que éstos tendrían un activa participación en el programa. Luego, el joven era derivado a una serie de módulos de trabajo, que contemplaban, entre otros, entrevistas con consejeros, con representantes de servicios juveniles y con el representante de la tienda afectada, con la finalidad de que el infractor tuviera directo conocimiento de las pérdidas y daños que su acción había ocasionado. En caso de no continuar con el esquema propuesto, el menor recibía la pena de fianza inicial. A partir de la entrevista con representantes de servicios juveniles, el menor tomaba conocimiento y era invitado a participar en una serie de actividades de tiempo libre. El programa también contemplaba la posibilidad de entregar asesoría psicológica, si se trataba de infractores juveniles que presentaran desórdenes conductuales.

Evaluaciones de esta clase de programas han permitido determinar que:

- La tasa de reincidencia de menores que habían realizado este curso era de 13%, en comparación con el 64% registrado por quienes no habían asistido a él;
- El tiempo utilizado por oficiales de policía para este efecto era menor que el destinado a cumplir con las entrevistas y papeleo habitual que estos delitos demandaban según el tratamiento tradicional;
- El éxito obtenido por este programa ha permitido, asimismo, alentar a los comerciantes a denunciar los hechos delictivos que los afectan, lo cual ha llevado a dimensionar con mayor precisión este problema y asistir a mayor cantidad de infractores juveniles

¹⁷⁵ Commercial Victimization Survey dirigida por el Ministerio del Interior inglés

¹⁷⁶ También pudo determinarse que cerca de un tercio de las tiendas víctimas de estos delitos lo había sido más de diez veces en el año.

¹⁷⁷ “Retail Theft Initiative” (RTI)

III.1.2.2. *Elementos Comunes de los Programas Desarrollados*

Si bien los modelos aplicados en el país adquirieron modalidades específicas, adaptadas a cada realidad local, presentaron una serie de elementos comunes, referidos a los siguientes aspectos:

- Diagnóstico del problema de delincuencia en la zona¹⁷⁸⁻¹⁷⁹, permitiendo una clara identificación, por una parte, de las causales asociadas a la comisión de los hechos delictivos y, por otra, de las zonas de más alta delincuencia según la frecuencia de comisión de los hechos.

En este tema revestía gran importancia la serie de antecedentes que podían extraerse de encuestas a vecinos, transgresores, a partir de estadísticas policiales y, también, de las visitas a las víctimas con posterioridad a la comisión del hecho delictivo; en la mayor parte de estos esquemas, ellas se realizaban por personal especializado o por agentes policiales, para prestar ayuda y asesoría, así como para obtener informaciones adicionales a las que podía contener una simple denuncia. Se otorgó gran importancia al perfeccionamiento de la capacidad de análisis policial y al trabajo de inteligencia.

Esta clase de análisis permitió, además, determinar las reales causales asociadas a la comisión de cada tipo de hecho delictivo, determinando la realización de distintos tipos de campañas, según el problema que se deseaba tratar. Así, en relación con el delito de robo a residencias, el hincapié fue

puesto en el trabajo con víctimas y vecinos, para generar las estructuras e instancias necesarias para el logro de adecuados niveles de seguridad. Los programas que abarcaban los problemas de robo con fuerza o violencia hacían énfasis en el trabajo preventivo con jóvenes, pues la comisión de tales hechos tenía mayor relación con los estilos de vida o con los problemas sociales experimentados por las personas en la adolescencia¹⁸⁰.

Una clara identificación de los problemas en una comunidad, permitiría dirigir de manera más eficiente los recursos disponibles, destinándolos a aspectos de capacitación, tecnología o desarrollo de acciones, según las necesidades detectadas.

- Determinación de los aspectos más atractivos para delincuentes al seleccionar las residencias que serían robadas. A modo de ejemplo, el proyecto Kirkholt logró establecer que los medidores de gas y electricidad que funcionaban con monedas eran uno de los objetivos más atractivos para los transgresores.
- Desarrollo de una respuesta interagencias: esta modalidad enfatizaba el trabajo conjunto entre policía y comunidad, logrando generar una serie de instancias de participación de los actores comunitarios involucrados. Con esta finalidad fueron organizadas diversas modalidades de grupos de vigilancia vecinal¹⁸¹ e instancias de participación en las etapas de diseño de estrategias, en el entendido de que quienes participan en estos procesos son los más interesados en el logro de los objetivos propuestos.

¹⁷⁸ En la ciudad de Kirkholt fueron entrevistadas 237 víctimas, 136 vecinos de víctimas, y 76 asaltantes de residencias, y además se llevó a cabo un completo análisis de las estadísticas policiales.

¹⁷⁹ En la ciudad de Brixton, donde se desarrolló el programa contra robos con fuerza y violencia, la policía metropolitana realizó un análisis de cerca de 5.615 casos, determinando un patrón de conducta y un perfil de víctima que permitirían orientar los trabajos preventivos que se realizaran en el futuro. Lo anterior permitió identificar a los más jóvenes como las víctimas más recurridas de esta clase de delitos, terminando con la creencia común de que quienes se encontraban más expuestos a sufrir estos atentados eran las personas mayores de edad. También se logró establecer que en la mayor parte de los casos, el hecho delictivo había sido cometido en las cercanías del hogar de la víctima.

¹⁸⁰ The Prevention of Street Robbery. Police Research Group. Home Office. 1993.

¹⁸¹ En la ciudad de Kirkholt se desarrollaron pequeños grupos de vigilancia, denominados "cocons"

En el manejo práctico de estos esquemas se desarrollaron diferentes estructuras de trabajo, que variaban desde la creación de consejos ad hoc hasta el trabajo conjunto de representantes de asociaciones involucradas, que celebraban un contrato para regular y fijar sus respectivos deberes y atribuciones.

- Focalización en el tema de victimizaciones reiteradas. Aquellas personas que resultaban víctimas de esta clase de hechos delictivos, presentaba un riesgo cuatro veces mayor de serlo nuevamente en el corto plazo¹⁸². Lo anterior hacía urgente la adopción de medidas en favor de dichas víctimas, para prevenir hechos delictivos futuros.
- Generación de alertas en la comunidad, para que fuera ésta la principal interesada en adoptar las precauciones necesarias para evitar la ocurrencia de estos hechos.
- Estudios de impacto y evaluación de las estrategias aplicadas¹⁸³.
- Una adecuada campaña de comunicación y publicidad. Estas iniciativas permitían hacer de las estrategias algo más cercano

y comprensible para la comunidad, facilitando la toma de acciones conjuntas y motivando la participación de los actores comunitarios. La idea tras un trabajo comunicacional es el logro de un sentido de unidad entre las diferentes actividades que se desarrollan en una comunidad, siendo frecuente la adopción de imágenes y slogans característicos para cada programa desarrollado.

Junto a lo anterior, la estrategia comunicacional se refería al logro de adecuados niveles de información en la comunidad, permitiendo crear canales permanentes de comunicación y facilitando la adopción de acciones coordinadas y coherentes.

Durante los últimos años, específicamente desde 1998, se ha previsto la creación de un “Equipo de reducción de la delincuencia a la propiedad”¹⁸⁴ y, por otra parte, la incorporación de una normativa legal que establezca un período de reclusión mínimo de tres años en los casos de reincidencia de comisión de robos a residencias. Este equipo se constituyó con representantes del gobierno central y local, oficiales de policía y representantes empresariales, entre otros, para hacer frente coordinadamente a dicho problema.

.....

¹⁸² Safer Cities Domestic Burglary. Home Office. Research Study.

¹⁸³ En el proyecto Kirkholt la Universidad de Manchester constituyó un gran aporte en el desarrollo de estudios y seguimiento de la iniciativa.

¹⁸⁴ “Property Crime Reduction Action Team”

III.2. *Justicia Delictiva*

La respuesta judicial en el trabajo antidelictivo se ha centrado, de manera especial, en las siguientes materias:

- i) Fomento a la coordinación entre las diferentes instancias que intervienen en el procedimiento de tribunales, permitiendo agilizar la respuesta del sistema ante la comisión de un ilícito penal y, por otra parte, salvaguardando de mejor manera los derechos de las víctimas, a lo que se ha dado especial tratamiento e importancia en los nuevos esquemas de prevención del delito.

Algunas dificultades enfrentadas a partir de las deficiencias y faltas que se comprobaban en los procesos de coordinación entre las instancias judiciales tenían relación, por ejemplo, con las demoras que enfrentaba el servicio de prisiones para acceder a información relativa a antecedentes penitenciarios previos, para decidir acerca del otorgamiento de la libertad vigilada, tardanzas que implicaban gastos adicionales por más de 1 millón de libras esterlinas. Otro ejemplo lo constituye el hecho de que ciertas unidades policiales decidieran aplicar un esquema de tolerancia cero en determinado territorio, sin coordinar dicha acción con el sistema de justicia penal, el que enfrentaría, en el corto y mediano plazo, un mayor número de procesamientos.

Algunas iniciativas para lograr una adecuada coordinación entre los diferentes estamentos judiciales: creación de la nueva “Unidad de Planificación en Justicia Delictiva”¹⁸⁵, destinada a facilitar y mejorar el manejo de programas conjuntos entre estas instancias; establecimiento del Consejo de Integración de Negocios y Sistemas de Información¹⁸⁶. Esta mejor coordinación se traduciría en el logro de una serie de beneficios, tales como reducción de los períodos que median entre la detención y la dictación de sentencia, lo que resulta especialmente beneficioso en el caso de transgresores juveniles (por la relación entre pronta aplicación de sanción y función ejemplificadora), y mejora en la protección de los derechos de las víctimas¹⁸⁷.

- i) Establecimiento de un esquema de sanciones graduadas de acuerdo a la gravedad de los hechos cometidos, fomentando, además, el sentido rehabilitador de las mismas y permitiendo establecer cierta conciencia de retribución a la sociedad por el mal causado.

En este esquema se han revisado los criterios que orientaban la labor del “Servicio de Libertad Vigilada”¹⁸⁸, lo que ha permitido determinar aquellas áreas prioritarias a las que debe tender el trabajo que esta institución realiza. Cabe destacar:

¹⁸⁵ Delictivo Justice Joint Planning Unit

¹⁸⁶ IBIS: Integrating Business and information System Board

¹⁸⁷ Como ejemplo de los programas iniciados para reducir los tiempos de los procesos judiciales en el caso de menores, en North Hampshire se estableció un equipo que agrupaba a representantes judiciales, policiales y de gobierno, entre otros, para analizar las posibles razones que explicaban dichas demoras. Como producto de esta identificación fue planteada una serie de acciones orientadas a revertir tales situaciones, determinando que el promedio de tiempo entre la detención y la dictación de sentencia se redujera de 133 a 89 días.

¹⁸⁸ Probation Service-

- Recopilación estadística de una serie de factores y condiciones sociales que pueden ser útiles al tratar la rehabilitación de ofensores;
- Trabajo con infractores de ley penal que se encuentran en situaciones de libertad vigilada, bajo supervisión, menores en custodia, etc.;
- Desarrollo de las medidas de servicio comunitario¹⁸⁹;
- Trabajo en la comunidad en las áreas de control y prevención.

En relación con este último tema, destaca la idea de servicio como un factor principal de prevención, lo que contrasta con el enfoque tradicional, que le atribuía sólo funciones de control. Así, se han realizado esfuerzos por dimensionar las distintas esferas preventivas a que debe orientarse esta entidad. Destacan: una etapa de prevención primaria, para crear condiciones que dificulten la comisión de delitos por los propios infractores o sus pares; una etapa de prevención secundaria, para evitar crear ambientes que propicien la comisión de delitos por menores; esto se traduce en promoción de actividades de tiempo libre, orientadas a actividades constructivas; finalmente, la prevención terciaria desarrolla actividades para rehabilitar a personas que han sido condenadas por cometer delitos penales.

- ii) Además, destacan la modernización y la evolución en el área de justicia juvenil, así como los cambios en relación con la aplicación de penas, que se tratan a continuación.

III.2.1. Justicia Juvenil

III.2.1.1. Antecedentes

Estadísticas del gobierno británico indican que, en 1996, los jóvenes menores de 17 años eran responsables de la comisión de alrededor de 7 millones de hechos delictivos. Las infracciones juveniles correspondientes a menores de entre 10 y 15 años de edad ascendían al 14% del total de delitos cometidos; en el caso de delitos cometidos por jóvenes de entre 10 a 17 años, el porcentaje aumentaba a 25%¹⁹⁰.

Sin embargo, la gran mayoría de estos transgresores no eran delincuentes habituales y sólo un porcentaje menor era responsable de un alto número de delitos. Además, la mayor parte de los delitos cometidos por delincuentes juveniles correspondía a infracciones contra la propiedad.

Junto con el desarrollo de estadísticas delictivos más certeras, el país ha hecho esfuerzos por determinar e identificar aquellos factores más frecuentemente asociados al desarrollo de conductas delictivas por menores de edad, entre los que se menciona: pobreza, desarrollo de conductas delictivas por algún miembro de la familia, escasa supervisión o control de parte de los padres, bajo coeficiente intelectual, fracaso escolar, abuso de drogas y alcohol. También ha podido comprobarse que un gran porcentaje de ellos ha sido víctima de algún tipo de abuso, emocional, físico o sexual, o alguna pérdida traumática durante la niñez.

¹⁸⁹ En relación con esta clase de medidas se ha realizado una serie de programas tendientes a determinar de manera más clara y específica los objetivos y estándares según los cuales debe aplicarse esta sanción, destacando la finalidad preventiva como otra línea que debe considerarse al establecer fines y motivaciones. Esto fue llevado a la práctica por el proyecto “Cheadle Health Project”, en el cual los infractores se abocaron a trabajar en tareas preventivas en colegios y a mejorar espacios públicos destinados a menores.

¹⁹⁰ Extraído del texto “No more excuses- a New Approach to Tackling Youth Crime in England and Wales”. Home Office. 1997.

III.2.1.2. Evolución del Sistema Delictiva Juvenil .

En cualquier sistema penal cobra especial importancia la disposición de mecanismos que adopten medidas tanto sancionatorias como rehabilitadoras y educadoras en relación con la comisión de actos antisociales o delictivos por menores de edad, para lograr responsabilizarlos por los hechos cometidos. En Inglaterra, la justicia delictiva juvenil se hace cargo de aquellos infractores de ley cuyas edades fluctúan entre los 10 y 17 años.

Durante largos años, el enfoque del sistema judicial de menores se ha orientado, de manera exclusiva, a la entrega de asistencia. En este esquema, los jóvenes que han cometido delitos menores o simples faltas, pero que provienen de familias con antecedentes de abusos o abandono, eran remitidos a hogares; muchos menores percibían esto como un verdadero castigo, perdiendo toda proporcionalidad entre el problema delictivo y la respuesta entregada, ya que en muchos casos las medidas de internamiento eran indeterminadas en el tiempo. Además, se observó una serie de problemas asociados a la internación del menor: separación de la familia, del grupo de amigos, de la escuela o trabajo; interrupción del proceso normal de maduración; refuerzo de las actitudes y delictivas al estar en contacto con infractores juveniles de mayor peligrosidad; segregación; experiencias de violencia e intimidación; riesgo de creciente dependencia de estas instituciones (institucionalización); estigmatización; pérdida del sentido de responsabilidad, entre otras.

Dicha modalidad fue variando con el tiempo, y creció el interés por modelos alternativos como el retribucionista, caracterizado por la aplicación de sanciones graduadas de acuerdo

a la gravedad de los hechos cometidos por el joven infractor. Entre estas medidas graduadas se menciona la denominada “Diversión Stage”, que consistía en una amonestación escrita entregada por un oficial de policía, frecuente en casos de infracciones de menor gravedad o transgresores primerizos. En 1994, siete de cada 10 delincuentes menores de 18 años de edad habían sido amonestados en vez de ir a la corte.

Sin embargo, en la aplicación de este nuevo modelo retribucionista también advirtieron deficiencias, tales como:

- El sistema de advertencias reiteradas resultaba de poca efectividad y, además, entregaba una señal de impunidad a la comunidad;
- Constantes faltas de supervisión respecto de aquellas medidas que permitían la permanencia del menor en el medio libre, durante la tramitación del proceso (fianza) o como modalidad de sanción propiamente tal (trabajos comunitarios);
- Excesivos retardos en la aplicación de justicia, por el desarrollo de procesos que se extendían hasta por cuatro meses y medio.
- Ausencia de orientaciones generales que permitieran dirigir las iniciativas que se emprendían en el país en materia de justicia juvenil.

Por lo anterior se emprendió una serie de reformas en esta materia, que implicaron, entre otros, la creación de nuevas estructuras, tales como los “Consejos de Justicia Juvenil” y los “Equipos de Prevención” Juvenil”, que serán analizadas más adelante¹⁹¹.

.....

¹⁹¹ Youth Justice Board y Youth Offender Team (YOT).

III.2.1.3. *Nuevo Sistema de Justicia Delictiva Juvenil.*

El gobierno inglés¹⁹², en conocimiento de los múltiples problemas que enfrentaba el sistema de juzgamiento juvenil, se abocó a una reforma cuyas principales motivaciones eran:

- Desarrollar una estrategia que se centrara de manera especial en el tema de prevención de hechos delictivos y de conductas reincidentes entre niños y adolescentes. En este ámbito, adquiriría especial importancia el reconocimiento de aquellos factores que exponían a los menores a mayores riesgos;
- Asesorar y guiar a jóvenes que han delinquido, y a sus respectivas familias, con el objeto de que éstos enfrenten dicho problema y se hagan responsables de las consecuencias que sus actos acarrearán. Se intentaba fomentar y reforzar no sólo la responsabilidad de quienes offendían, sino también la de los padres a cuyo cargo se encontraban, con el objeto de que éstos participaran en los procesos de cambio de hábitos y conductas de los jóvenes infractores.
- También adquiriría relevancia la necesidad de un sistema que enfatizara el papel de la víctima en los procesos y previera sistemas que facilitaran sus intervenciones en los procesos judiciales. Se otorgaba gran importancia a las medidas de reparación a la víctima, como un elemento esencial en el proceso de educación en responsabilidad para los transgresores, teniendo siempre en cuenta la anuencia y disposición de la propia víctima;
- Intervención temprana y oportuna respecto de menores que delinquen por primera vez;

- Creación de procedimientos procesales ágiles, eficientes y breves, sin extender mayormente los períodos entre la detención y la sentencia;
- Establecimiento de sanciones proporcionadas a la seriedad de los hechos y a los niveles de reincidencia que se registran, permitiendo incluso remitir aquellos casos de menor gravedad a esquemas no judiciales;
- Fomento de las asociaciones entre los agentes involucrados en este tema, generando respuestas que cubran todas las necesidades de los menores transgresores. En esta materia se hacía indispensable cumplir con una serie de etapas que aseguraran un efectivo trabajo mancomunado: integración de los involucrados en el tema, establecimiento de metas comunes, desarrollo conjunto de planes, aportes de recursos igualitarios y, finalmente, establecimiento de canales permanentes de información.

En resumen, esta nueva tendencia en la justicia delictiva juvenil se caracterizó por ser **reparadora**, fomentando los esquemas que permitían enmendar, en cierta manera, los males y daños producidos a la víctima; **reintegradora**, por cuanto se intenta que los transgresores logran una efectiva rehabilitación e inserción social; y, finalmente, que **responsabiliza** al infractor por el hecho cometido, obligándolo a asumir las consecuencias de sus actos.

Así, la ley de Delincuencia y Desorden estableció como objetivo principal en el tema de justicia juvenil la prevención del desarrollo de conductas delictivas por la población juvenil, generando nuevas modalidades de sanción e intervención que

.....

¹⁹² Encargado de estas materias es el Ministerio del Interior, por medio del “Grupo de Políticas Delictivos”, subdividido en trece unidades, una de las cuales correspondía a la unidad de “Infractores Juveniles” o “Juvenile Offenders Unit”

permitieran a la comunidad local y a las agencias de justicia llevar a cabo una intervención efectiva, que frenara la delincuencia. Estas nuevas facultades se refieren al tratamiento del problema en sus etapas iniciales, evitando que los jóvenes se involucraran en actividades ilícitas (órdenes de toque de queda para niños, órdenes de seguridad infantil, órdenes relativas a conductas antisociales, y la facultad de la policía de detener a los desertores escolares). Por otra parte, se prevenían medidas que permitieran a los organismos policiales y a las cortes de justicia tratar a los transgresores juveniles (en esta materia destacan los esquemas de advertencia final, las órdenes reparatorias, los planes de acción, las órdenes a padres y, finalmente, las detenciones que llevan aparejadas obligaciones de capacitación y educación¹⁹³⁻¹⁹⁴).

Las nuevas medidas previstas por el proceso de reforma delictiva juvenil previeron también el desarrollo de nuevas estructuras y el desarrollo de una serie de medidas, algunas de las cuales se analizan a continuación:

i) El Consejo de Justicia Juvenil se estableció como un órgano no gubernamental, auspiciado por el Ministerio del Interior, cuya principal misión es la fijación de estándares nacionales a los cuales debe tender toda la actividad desarrollada en el área de justicia juvenil. Además, este órgano debe encargarse de monitorear el sistema de justicia juvenil como un todo,

velando por una buena administración de justicia por las cortes, un buen trabajo preventivo por las autoridades locales y una función de asesoría, vigilancia y coordinación por los “Equipos de Prevención Juvenil”. Este órgano debía encargarse también de requerir las informaciones necesarias de las instituciones relacionadas para realizar una buena gestión de control y evaluación. Otras funciones del órgano tenían relación con:

- Entrega de asesoría al gobierno en estas materias, especialmente en la fijación de estándares nacionales, para generar los cambios y modernizaciones necesarias;
 - Identificar y dar a conocer las experiencias exitosas con jóvenes infractores.
- ii) Las autoridades locales, en conjunto con los representantes de áreas de educación y de servicios sociales, fueron instadas a organizar, localmente, los denominados “**Equipos de Prevención Juvenil**”, que se constituirían como agencias encargadas de coordinar las acciones de todas aquellas instituciones prestadoras de servicios cuyas intervenciones fueran esenciales en los procesos de prevención y control de la delincuencia juvenil (servicios de salud, educación, de libertad vigilada y organismos policiales, entre otros.)¹⁹⁵⁻¹⁹⁶ Entre las funciones de estos grupos destaca:

.....

¹⁹³ Las nuevas órdenes de detención y entrenamiento (Detencion and Training Order o DTO) debían sujetarse a las mismas limitaciones en la ley de Justicia Criminal, del año 1991, respecto de la sanción de custodia, que se intentaba reemplazar con esta nueva modalidad. De esta manera, la medida podía aplicarse a menores de 10 a 11 años, si se cumplían dos requisitos: que se tratara de reincidentes y, en segundo lugar, que la corte considerara que tal medida era necesaria para lograr proteger a la comunidad. En relación con jóvenes de 12 a 14 años, para aplicar la medida debía comprobarse que se trataba de reincidentes; en menores de 15 a 17 años, la sanción sería procedente ante cualquier caso de infracción penal, cuya seriedad lo justificara. Estas sanciones podían extenderse por un mínimo de cuatro meses y un máximo de dos años.

¹⁹⁴ Para menores entre 10 y 17 años era posible aplicar las siguientes medidas: órdenes reparatorias a favor de la víctima, órdenes que previeran el desarrollo de planes de acción, órdenes que obligaran a asistir a centros de orientación, órdenes de supervisión, orden de toque de queda para menores, y Ordenes de detención y entrenamiento. Además, sólo en relación con jóvenes de entre 16 y 17 años, se podían dictar Ordenes de servicios comunitarios y de libertad vigilada. Para menores de 10 años se previeron las Ordenes de asistencia infantil y toque de queda.

¹⁹⁵ La autoridad se ha encargado de dar espacios suficientes para la incorporación de todas aquellas agencias locales cuyas actividades resulten relevantes en el ámbito de actuación de los Equipos de Prevención Juvenil.

¹⁹⁶ En el sistema de justicia juvenil, los infractores de 16 años o menos eran derivados a sistemas de servicio social, mientras que los menores entre 16 y 17 años eran atendidos por el servicio de libertad condicional (Probation Service). La determinación específica de las responsabilidades que competían a cada una eran establecidas localmente.

- Entrega de asesorías e intervenciones en relación con la aplicación de las medidas de “*Advertencia Final*” o “*Final Warning*”. Estas medidas, a diferencia de las tradicionales advertencias que no llevaban aparejadas obligación alguna, imponían la necesidad de cumplir ciertos requerimientos: incorporación a grupos de apoyo o consejerías individuales para generar cambios en la conducta del menor; deber de desarrollar acciones reparatorias en favor de la víctima; logro de un trabajo conjunto con el menor y el colegio para evitar situaciones de deserción o de inasistencias injustificadas a clases; supervisión de actividades de tiempo libre, garantizando que se trate de acciones constructivas; trabajo conjunto con los padres para lograr que éstos supervisen las actividades de sus hijos de manera adecuada¹⁹⁷.
 - Supervisión de las medidas comunitarias impuestas al menor infractor, tales como: supervisión intensiva, libertad vigilada, trabajos comunitarios, órdenes de reparación a favor de la víctima¹⁹⁸ y las órdenes que implican la elaboración y cumplimiento de un plan de acción en favor del menor.¹⁹⁹
 - Asegurar la existencia de un adecuado sistema de entrega de orientación y asistencia a padres.
 - Asesorar a las cortes en las decisiones relativas a fijaciones de fianzas, controlando la aplicación de las mismas²⁰⁰.
 - Elaborar informes a cortes, para que éstas puedan determinar la medida más adecuada a cada caso, teniendo en cuenta el entorno del menor y su rendimiento escolar, entre otras materias.
 - Desarrollo de programas a favor de delincuentes juveniles, los que adoptaban diferentes modalidades tales como: trabajos grupales, personales, familiares y mediante guías o mentores.
- iii) Junto a la creación de estos grupos, las autoridades locales están obligadas a generar “Planes Anuales” relacionados con la justicia juvenil, que no sólo deben incorporar medidas relativas al control de las infracciones juveniles y al tratamiento de los transgresores, sino, sobre todo, al desarrollo de acciones preventivas que eviten el ingreso de los jóvenes a esta clase de actividades.
- iv) Las nuevas tendencias imperantes en el país también apuntaron a generar mayores responsabilidades de los padres, ya que si bien ellos no podían ser sancionados por las conductas delictivas de sus hijos, sí podían asumir responsabilidades por las faltas de control y supervisión sobre los mismos. Así fueron dictadas las denominadas “órdenes a padres” (Parenting Order), que aseguraban que éstos enfrentaran las responsabilidades que les correspondían en el cuidado y atención de sus hijos y entregaban, al mismo tiempo, la

.....

¹⁹⁷ En relación con la modalidad de advertencia final, al tratarse de una primera ofensa menor, los funcionarios policiales tenían la facultad de proceder mediante la imposición de esta medida, tras lo cual, cualquier nueva infracción derivaría automáticamente en la presentación de cargos delictivos, salvo que hubiesen pasado más de dos años desde la advertencia y se tratara de una nueva ofensa menor.

¹⁹⁸ Las Ordenes de reparación (reparation order) no debían extenderse más allá de un total de 24 horas, que debían cumplirse en un período de tres meses. Las reparaciones podían consistir en la redacción de cartas de disculpa, o mediante disculpas personales, o por medio de reparaciones directas de los daños causados o compensaciones monetarias. En esta clase de medidas, el consentimiento de la víctima desempeñaba un papel fundamental en la determinación final de la aplicación de dicha sanción.

¹⁹⁹ En relación con las sanciones denominadas “Action Plan Order” u Ordenes que imponían la obligación de cumplir determinado plan, se trataba de programas cortos e intensivos de intervención comunitaria, que reunían en una misma medida las finalidades de sanción, rehabilitación y reparación. Eran impuestas por la autoridad judicial tras consultar al menor, su familia y la víctima y por recomendación del equipo constituido para tratar los delitos juveniles

²⁰⁰ Para un efectivo control del menor, se imponía la obligación de que el delincuente asistiera a todas las audiencias fijadas, evitando que se viera involucrado en nuevos hechos delictivos.

posibilidad de guiar y asesorarlos en el cumplimiento de dicha tarea²⁰¹.

Estas órdenes procedían contra padres cuyos hijos habían sido condenados por conductas delictivas, o habían sido sujetos de una orden de comportamiento antisocial, de órdenes de cuidado a favor de menores o debido a que los padres habían fallado en su obligación de enviar a los menores al colegio. En relación con esta última situación, la Ley de Delincuencia y Desorden, en su sección número 16, faculta a los oficiales de policía para tener a menores, respecto de los cuales existen razonables y fundadas sospechas de que han desertado o no han asistido a clases injustificadamente y se encuentran en un lugar público, y para remitirlos al lugar que determine la autoridad local educacional o de regreso al establecimiento educacional correspondiente, tras lo cual los padres deberán enfrentar medidas judiciales por la responsabilidad que les compete en relación con las conductas de sus hijos (normalmente se traduce en el establecimiento de una multa o a la obligación de asistir a cursos de orientaciones)

v) Otra medida aplicada por este nuevo sistema de justicia delictiva apunta a evitar la generación de conductas transgresoras, que si bien no justifican la realización de un proceso penal, deben ser oportunamente tratadas para evitar constituirse en la fase inicial del posterior desarrollo de actividades delictivas. Así, fueron introducidas las “Órdenes de conductas antisociales”²⁰², que impedían la realización de determinados actos o actividades en ciertas áreas por períodos no inferiores a dos años. Se trataba de frenar la comisión,

generalmente reiterada, de actos que causaban alarma, preocupación e intimidación a las personas, en perjuicio de la calidad de vida de las mismas.

Se aplicaba la orden para proteger a la comunidad de esta clase de hechos y de la comisión de hechos futuros, en la medida en que los perjudicados no correspondieran a residentes en la misma morada del infractor; de lo contrario, la medida adquiriría dimensiones no deseadas, transformándose en una forma de mediación y control de disputas familiares y del ámbito privado en general. La ley se encargó de ejemplificar algunas situaciones en las que era procedente la aplicación de esta medida:

- Situaciones en que vecinos se ven intimidados por otras personas, mediante actos de violencia y amenazas²⁰³.
- Existencia de pequeños grupos en la comunidad cuyos comportamientos, tales como la comisión de daños menores a propiedad ajena durante la noche, alteran e intimidan a las personas.
- Existencia de grupos de familia cuyas costumbres y comportamientos alertan a la comunidad, ya que ellas conllevan el uso de fuerza física y agresiones verbales.
- Zonas donde es frecuente encontrar señales de comportamientos racistas o, áreas donde los comportamientos antisociales surgen como fruto de altos niveles de drogas y alcohol.

²⁰¹ Estas Ordenes obligaban a los padres a asistir a charlas de orientación, las que no podían extenderse más allá de una vez a la semana y por un lapso máximo de tres meses. Además, se podía obligar al cumplimiento de otras tareas adicionales: comprobación diaria de que sus hijos se encuentran asistiendo a clases, asegurar la llegada del menor a casa no más allá de ciertas horas.

²⁰² “Antisocial Behaviour Orders”

²⁰³ En uno de los casos analizados por el Ministerio del Interior, se comprobó la existencia de cierta área que sufría actos de violencia y amenaza por pandillas provenientes de otras zonas, por lo que la medida de orden antisocial prohibió a dichos jóvenes el ingreso a estas áreas, que para ellos se habían transformado en su propio territorio

- Actos de intimidación y violencia juvenil, en los colegios del sector, en las zonas destinadas a la recreación de los más jóvenes, como plazas, o en las vías públicas.

vi) Respetto de los más jóvenes, menores aún de 10 años de edad, también existió la posibilidad de intervenir, estableciéndose las *“Ordenes de Seguridad para Niños”* (Child Safety Order) y *“Toques de Queda local para Niños”* (Local Child Curfew). La primera medida permitía realizar intervenciones oportunas respecto de menores de 10 años de edad que enfrentan problemas de falta de supervisión, deficientes relaciones familiares y presencia de conductas desertoras, entre otras, para evitar el riesgo de que se vieran involucrados en actividades delictivas. La orden judicial habilitaba a que un agente, normalmente un trabajador social, pudiera tener la supervisión del menor por períodos no superiores a un año e imponer el cumplimiento de una serie de medidas: asistencia regular a clases, desarrollo de actividades extraprogramáticas (deporte, por ejemplo), prohibición de contactar menores que constituyen malas influencias, así como la prohibición de concurrir a ciertos lugares, obligación de estar en casa a una determinada hora, asistir a ciertos cursos o sesiones para tratar problemáticas específicas (drogas, por ejemplo)

Por las medidas de toque de queda se intentaba evitar la presencia de menores de entre 10 y 17 años e incluso, de menores de 10 años, en calles durante la noche²⁰⁴, por los peligros que podían enfrentar en tales lugares. La medida

debía ser adoptada por la autoridad local, contando para ello con la colaboración de los organismos policiales y la comunidad.

vii) Destacan, además, iniciativas abocadas al tratamiento de transgresores primerizos, respecto de los cuales se intentaba enfatizar el sentido de responsabilidad, mediante medidas tales como las de reparación a la víctima y énfasis en el papel de las familias y de los grupos de amigos en la prevención y control de dichas conductas. En este esquema fueron establecidas las *“Ordenes de Derivación”* (Referral Order) que permitían trasladar el conocimiento del menor a “Paneles Comunitarios”, compuestos por representantes del sistema de justicia delictiva²⁰⁵, un miembro del equipo de trabajo de tratamiento de delitos juveniles existente en la localidad y oficiales de policía, entre otros, quienes celebraban un contrato con el transgresor y sus padres; éste imponía una serie de obligaciones tendientes a evitar la nueva generación de conductas delictivas y a reparar de alguna manera el daño causado. Cabe mencionar: participación en actividades determinadas, tales como terapias familiares y tratamientos antidrogas, cumplimiento de obligaciones escolares, prohibición de asistir a ciertos lugares o realizar determinadas actividades. Dichas medidas eran periódicamente monitoreadas por el panel respectivo, al menos cada tres meses; en caso de verificarse incumplimientos por el transgresor, éste debía derivarse nuevamente a la justicia delictiva, para ser condenado por el delito inicial que motivó dicha transferencia.

.....

²⁰⁴ La medida prohibía que los menores entre 10 y 17 años se encontraran solos en estos lugares sin la supervisión de un adulto. Las horas en que regía tal medida fluctuaban entre las 9 de la noche y las 6 de la mañana y no podían extenderse por un período superior a los 90 días. En caso de ser hallados menores infringiendo la normativa, los policías se encontraban autorizados para remitirlos a sus hogares e informar a los servicios sociales locales para la posible adopción de una medida.

²⁰⁵ En el caso del representante judicial integrante del respectivo Panel, se intentaba que coincidiera con el magistrado que había ordenado la derivación a dicho órgano. Estos personeros eran debidamente entrenados y capacitados, junto con recibir antecedentes e informaciones de los Equipos de Prevención Juvenil (por ejemplo, acerca de la existencia de advertencias previas que registrara el menor).

viii) En materia de tratamientos para transgresores reincidentes se diseñaron programas adecuados de rehabilitación, identificando factores de Éxito que ellos debían presentar, para asegurar una efectiva intervención:

- Trabajo grupal o personalizado, diseñado especialmente para eliminar la conducta delictiva;
- Acciones compensatorias, a favor de la víctima o de la comunidad en general, para fomentar las responsabilidades personales;
- Fomento de la participación en actividades positivas recreativas, tales como deportes, teatro y otras;
- Inclusión del colegio y la familia en el trabajo con el menor.

ix) Se otorgó prioridad en el nuevo esquema de justicia delictiva a las demoras registradas en los procesos que debían enfrentar los menores que infringían la ley penal. En 1996, el promedio de demora en el proceso era de 142 días desde la detención hasta a dictación de la sentencia. Si bien hacia el año 1998 había disminuido a 106 días, las metas en este nuevo proceso propendían a la reducción a la mitad de dicho período. En la ley de Delincuencia y Desorden se previó la posibilidad de establecer, estatutariamente, tiempos máximos de duración de los procesos delictivos de jóvenes.

x) Capacitación de integrantes de las cortes y modernización de los sistemas de internamiento. En relación con el segundo punto, para generar una mejor capacidad de tratamiento de infractores juveniles se suprimieron los regímenes de internamientos especiales para menores entre 18 y 20 años en instituciones juveniles, considerando que sobre la mayoría de edad (18 años) el mecanismo aplicado debía ser igualitario, y corresponder al de adultos²⁰⁶. Además, se plantearon sugerencias relativas a los espacios físicos de los tribunales, enfatizando la necesidad de contar con espacios que no fomentaran la adversarialidad²⁰⁷⁻²⁰⁸.

En el tema de capacitación de los magistrados de cortes se buscó que consideraran la opinión de quienes han delinquido y de sus padres antes de adoptar decisiones finales.

III.2.2. Evolución de la Respuesta Penal

Cabe analizar la forma cómo ha evolucionado la respuesta que da el sistema penal inglés ante la comisión de delitos.

III.2.2.1. Tasa de Resolución Policial.

La tasa de resolución policial se refiere al porcentaje del total de causas, respecto de las cuales se decide iniciar una investigación, y que son finalmente esclarecidas por la policía.

²⁰⁶ Este mecanismo permitió liberar cierta capacidad de instituciones juveniles donde residían menores entre 18 y 20 años, pero, al mismo tiempo, recargó el sistema carcelario adulto, ya que ellos debían asumir estas nuevas responsabilidades. El antiguo sistema preveía, incluso, el internamiento exclusivo de jóvenes condenados entre 18 y 20 años en estos centros juveniles, sin considerar a quienes, teniendo la misma edad, se hallaban procesados, ya que antiguas normativas establecían la obligación de internar a procesados entre 18 y 20 años en centros que nunca fueron creados. Esto determinó su derivación en centros previstos para adultos y la existencia de condiciones de internamiento para ciertos condenados entre 18 y 20 años mejores que para otros procesados de igual grupo etáreo.

²⁰⁷ En relación con los espacios, las sugerencias apuntaron a crear mesas de diálogo, donde era posible ver y escuchar a los involucrados e interesados en el caso discutido.

²⁰⁸ "No more excuses- a new approach to tackling youth crime in England and Wales" Home Office. 1997.

En el cuadro N°1 se presenta la evolución del total de ofensas registradas²⁰⁹ y de las ofensas que son esclarecidas²¹⁰. La

tasa de resolución cayó hasta el año 1993 y luego comenzó a subir, aunque sin alcanzar los niveles de finales de la década del ochenta.

Cuadro n° 2 :

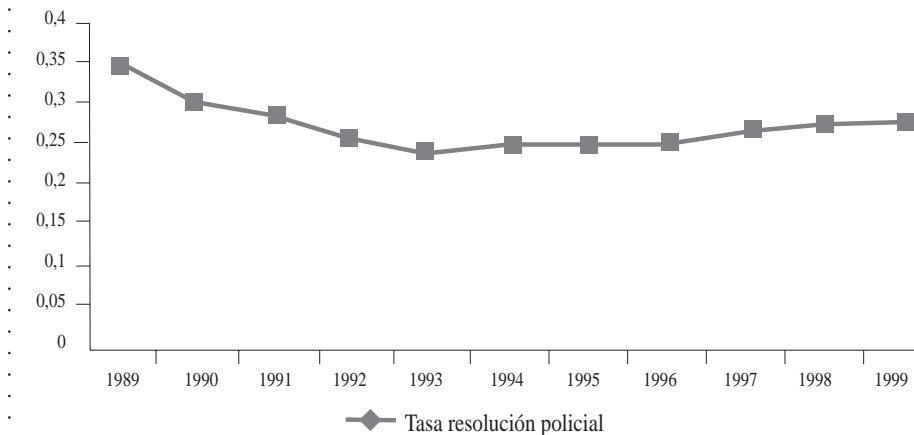
evolución de la tasa de resolución policial

	Total Ofensas	Tasa resolución	Ofensas Esclarecidas (esclarecidas/total)
1989	3.706.000	1.247.000	33,6%
1990	4.364.000	1.379.000	31,6%
1991	5.075.000	1.479.000	29,1%
1992	5.383.000	1.391.000	25,8%
1993	5.317.000	1.328.000	25,0%
1994	5.032.000	1.331.000	26,5%
1995	4.886.000	1.277.000	26,1%
1996	4.868.000	1.288.000	26,5%
1997	4.461.000	1.258.000	28,2%
1998	4.429.000	1.252.000	28,3%
1999	5.109.000	1.497.000	29,3%

Fuente: Delictiva statistics, England & Wales (The Stationery Office).

Gráfico n° 9 :

evolución de la tasa de Resolución Policial



²⁰⁹ La referencia a delitos registrados alude al término “recorded”, que, a diferencia de “registered”, incluye todos aquellos delitos respecto de las cuales la policía decide investigar. “Registered” corresponde a todas los delitos denunciados, sin distinción alguna.

²¹⁰ “Clear up”

La reducción de la tasa de resolución policial que se observa en los primeros años del período bajo análisis sugiere un ablandamiento de la respuesta que da el sistema frente a los delitos cometidos, por cuanto, todo lo demás constante, implica un menor número de delincuentes que eventualmente serán castigados. En efecto, sólo los casos que sean resueltos serán susceptibles de ser castigados si el sujeto resulta culpable, por lo que, a menor proporción de casos resueltos, menor será la proporción de delincuentes que, eventualmente, puedan ser castigados.

Si, en cambio, se toma el año 1993 como base, se observa que la tasa de resolución ha aumentado, por lo que, siguiendo el análisis anterior, la respuesta al delito se habría endurecido a partir de ese año.

III.2.2.2. Sobre las Penas Impuestas.

A continuación se presentan las estadísticas referentes al tipo de pena que se impone al sancionar al transgresor.

Cuadro nº 3

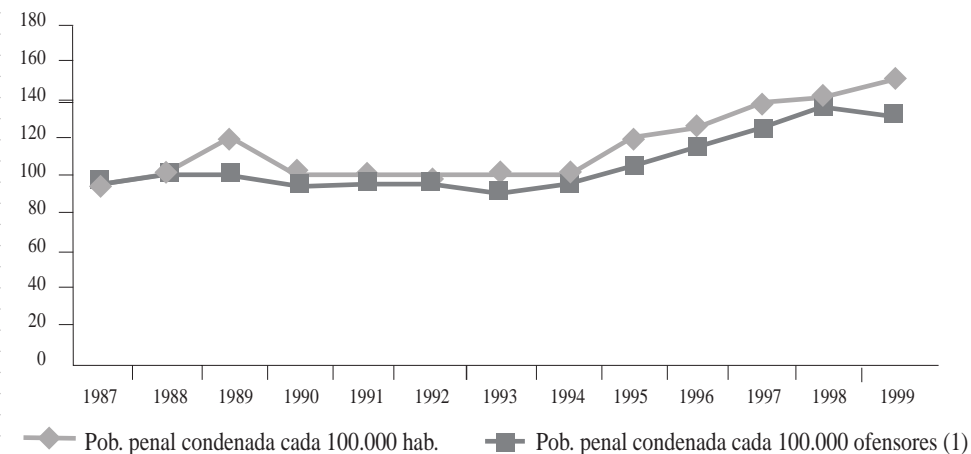
· evolución de la tasa de Condenados en Prisión

Año	Condenados recluidos cada 100.000 habitantes	Condenados recluidos cada 100.000 transgresores
1987	100,0	100,0
1988	102,5	104,4
1989	101,4	115,6
1990	95,2	102,2
1991	96,2	100,0
1992	95,7	95,6
1993	90,2	95,6
1994	97,4	102,2
1995	104,8	115,6
1996	116,1	131,1
1997	129,9	142,2
1998	140,8	148,9
1999	138,6	153,3

Fuente: Prison statistics, England & Wales 1999 (Home Office).

Gráfico n° 10

evolución de los condenados en prisión sobre 100.000 habts. Y transgresores



En el Cuadro N°2 se observa la evolución de la tasa de condenados en prisión por cada 100.000 habitantes y transgresores. Hasta 1993, estas tasas siguen un movimiento ondulado, pero desde ese año se observa un crecimiento sostenido. Sin perjuicio de los movimientos descritos, la tasa de condenados en prisión por cada 100.000 habitantes aumentó en 38,6% durante el período 1987 a 1999. Esto puede ser producto de uno o más de los siguientes factores:

- (i) Aumento de la delincuencia
- (ii) Mayor eficiencia del sistema: mayor cantidad de casos resueltos.

(iii) Mayor uso de la cárcel como castigo.

Al revisar la evolución de los condenados presos sobre el total de transgresores, se observa que aumentó en un 53,3% durante el período antes señalado. El crecimiento mayor de esta serie respecto de la anterior sugiere que el tercer factor indicado debe haber tenido una fuerte aplicación²¹¹.

En lo referente a la cárcel como respuesta frente al delito, se presenta en el Cuadro N°3 un esquema de la evolución de la imposición de la pena de reclusión frente a otras penas.

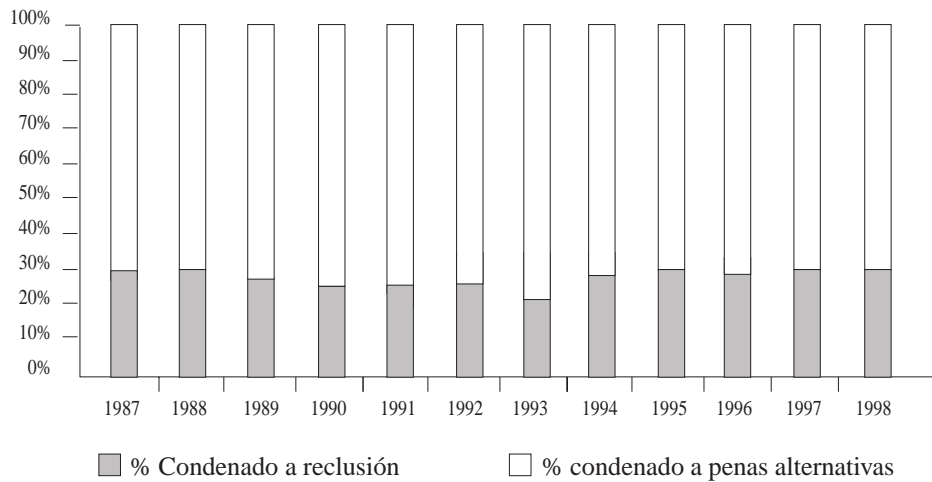
²¹¹ Aunque las dos series analizadas presentan una evolución muy parecida, esto no necesariamente debe ser así. Al revisar las series durante un período más largo (1950-1999), se observan movimientos distintos; los condenados en prisión por cada 100.000 habitantes son, en 1999, 2,5 veces el valor de 1950, mientras que, por cada 100.000 infractores, son un 31% menos.

Cuadro nº 4
distribución de los condenados según tipo de pena impuesta

	Total condenados		Reclusión		Penas Opciones	
	personas	%	personas	%	personas	%
1987	328.858	100,0%	95.710	29,1%	233.148	70,9%
1988	327.910	100,0%	94.632	28,9%	233.278	71,1%
1989	279.197	100,0%	76.966	27,6%	202.231	72,4%
1990	275.711	100,0%	68.954	25,0%	206.757	75,0%
1991	263.963	100,0%	71.247	27,0%	192.716	73,0%
1992	247.972	100,0%	64.883	26,2%	183.089	73,8%
1993	233.487	100,0%	49.701	21,3%	183.786	78,7%
1994	242.823	100,0%	55.709	22,9%	187.114	77,1%
1995	238.093	100,0%	62.827	26,4%	175.266	73,6%
1996	238.454	100,0%	68.066	28,5%	170.388	71,5%
1997	253.100	100,0%	74.600	29,5%	178.500	70,5%
1998	271.700	100,0%	80.100	29,5%	191.600	70,5%

Fuente: Elaboración a partir de Delictiva Statistics, England and Wales (The Stationery Office)

Gráfico nº 11
distribución de condenados según pena impuesta



Esta relación se ha mantenido bastante estable durante el período de análisis. Tanto a fines de la década del ochenta como a fines de la década del noventa, la relación reclusión / pena alternativa se encuentra cercana al 70% / 30% de los condenados. El *peak* de las penas alternativas ocurre en 1993, registrándose un 78,7% de uso de ellas. A partir de dicho año, la cárcel vuelve a ganar terreno sistemáticamente como castigo a los transgresores.

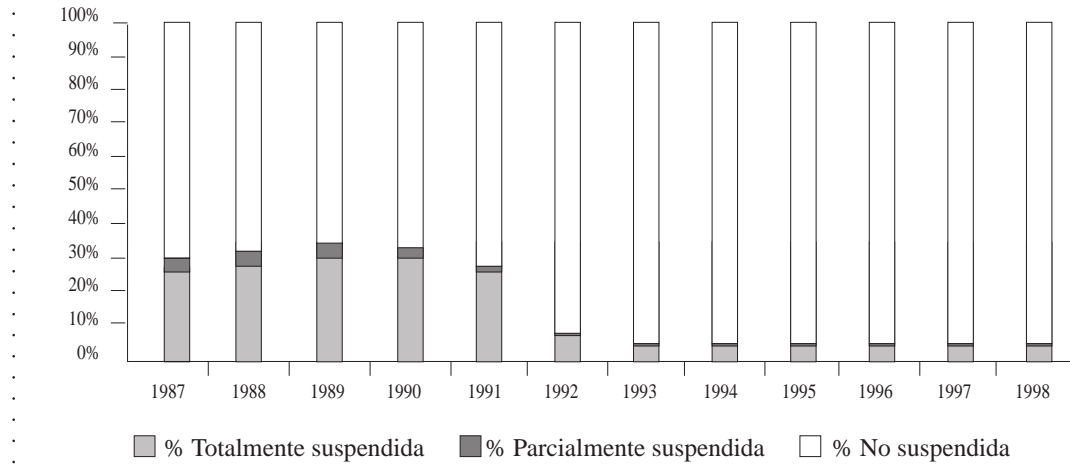
El Cuadro N°4 presenta el porcentaje de condenados a quienes se les impuso una pena de reclusión y el porcentaje al cual se le suspendió total o parcialmente la aplicación de la pena. Nuevamente, en el año 1993 se produce un quiebre: a partir de ese año ya no se suspenden parcialmente las penas de reclusión y las suspensiones totales caen drásticamente desde 26.2% a 5% sólo en ese año. Las suspensiones totales siguen cayendo sistemáticamente a partir de 1993, llegando a representar sólo un 3.5% del total de penas de reclusión impuestas durante 1998.

Cuadro n° 5 :
distribución de los condenados a reclusión

	T.condenados a reclusión		Pena totalmente susp.		Pena parcialmente susp.		Pena no suspendida	
	personas	%	personas	%	personas	%	personas	%
1987	95.710	100,0%	25.784	26,9%	2.755	2,9%	67.171	70,2%
1988	94.632	100,0%	27.320	28,9%	2.716	2,9%	64.596	68,3%
1989	76.966	100,0%	22.711	29,5%	2.106	2,7%	52.149	67,8%
1990	68.954	100,0%	20.794	30,2%	1.426	2,1%	46.734	67,8%
1991	71.247	100,0%	21.146	29,7%	1.104	1,5%	48.997	68,8%
1992	64.883	100,0%	17.030	26,2%	599	0,9%	47.254	72,8%
1993	49.701	100,0%	2.729	5,5%	0	0,0%	46.972	94,5%
1994	55.709	100,0%	2.359	4,2%	0	0,0%	53.350	95,8%
1995	62.827	100,0%	2.451	3,9%	0	0,0%	60.376	96,1%
1996	68.066	100,0%	2.622	3,9%	0	0,0%	65.444	96,1%
1997	74.600	100,0%	2.800	3,8%	0	0,0%	71.800	96,2%
1998	80.100	100,0%	2.800	3,5%	0	0,0%	77.300	96,5%

Fuente: Elaboración a partir de Delictiva Statistics, England and Wales (The Stationery Office)

Gráfico nº 12 :
distribución de la Pena de Reclusión



Esto puede ser interpretado como un endurecimiento sistemático del sistema penal. Si la imposición de penas carcelarias no ha disminuido (de hecho, ha aumentado desde 1993), pero la proporción de ellas que se suspende ha caído drásticamente, la proporción de transgresores que cumplen su sanción recluidos ha aumentado durante el período 1987- 1999.

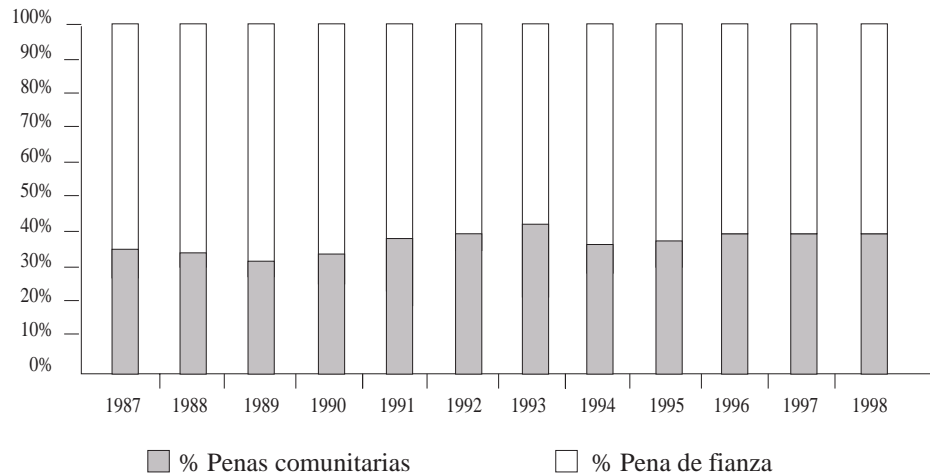
En el cuadro N°5 se presenta la evolución de las penas alternativas desagregadas en penas comunitarias y pago de fianzas. Estas se dividen en pagos de fianzas y penas que se cumplen insertos en la comunidad. Entre estas últimas se incluye la libertad vigilada, el trabajo en beneficio de la comunidad, la obligación de asistir a centros y las reclusiones parciales, entre otras.

Cuadro nº 6 :
distribución de los condenados con Penas Opciones

	T. condenados c/penas opciones		Penas comunitaria		Pago fianza	
	%	personas	%	personas	%	personas
1987	233.148	100,0%	84.279	36,1%	148.869	63,9%
1988	233.278	100,0%	81.562	35,0%	151.716	65,0%
1989	202.231	100,0%	66.828	33,0%	135.403	67,0%
1990	206.757	100,0%	72.095	34,9%	134.662	65,1%
1991	192.716	100,0%	74.044	38,4%	118.672	61,6%
1992	183.089	100,0%	74.015	40,4%	109.074	59,6%
1993	183.786	100,0%	80.860	44,0%	102.926	56,0%
1994	187.114	100,0%	88.919	47,5%	98.195	52,5%
1995	175.266	100,0%	85.842	49,0%	89.424	51,0%
1996	170.388	100,0%	85.771	50,3%	84.617	49,7%
1997	178.500	100,0%	90.500	50,7%	88.000	49,3%
1998	191.600	100,0%	97.000	50,6%	94.600	49,4%

Fuente: Elaboración a partir de Delictiva Statistics, England and Wales (The Stationery Office)

Gráfico nº 13 :
distribución de las Penas Opciones



Estos datos indican que, del total de penas alternativas a la reclusión que anualmente se imponen, la proporción de multas ha disminuido durante la década mientras que la de penas comunitarias ha aumentado.

En cuanto a considerar este cambio como un endurecimiento o ablandamiento del sistema penal, cabe considerar lo siguiente: para personas con bajo nivel de ingresos, la imposición de multas resultar más gravosa que una pena que restrinja sus libertades individuales; esto, simplemente por el mayor costo alternativo que tiene el ingreso para las personas

que viven en pobreza. Lo contrario suceder para quienes tienen niveles de ingreso superiores, por el mayor costo alternativo que tiene su tiempo. Por lo tanto, para esclarecer el efecto que tiene este cambio, habría que analizar el nivel de ingreso de la población condenada.

III.2.2.3. Duración de las penas carcelarias.

Por último, se presentan los datos relativos a la duración de las penas de reclusión impuestas como castigo por la comisión de delitos.

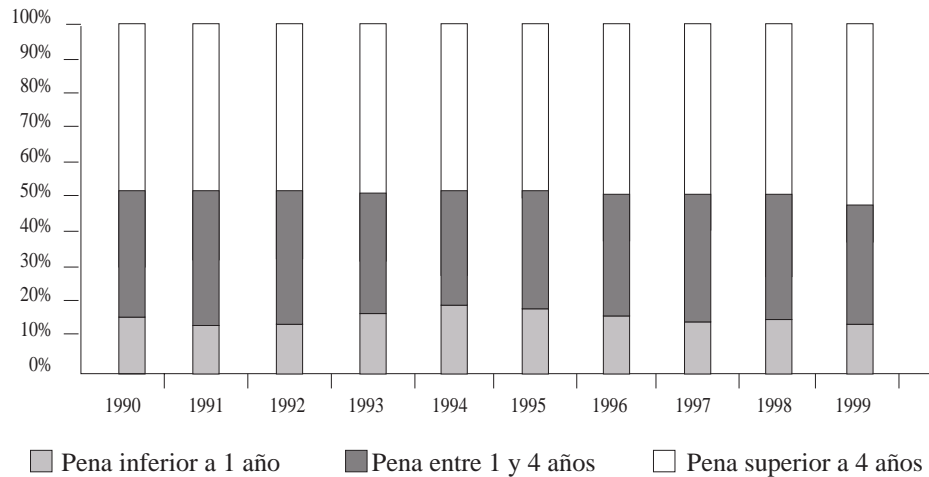
Cuadro n° 7

distribución de la población condenada carcelaria según la duración de la pena

	Total Condenados		Cond. con penas inferiores a 1 año		Cond. con penas entre 1 y 4 años		Cond. con penas superiores a 4 años	
	personas	%	personas	%	personas	%	personas	%
1990	29.267	100,0%	4.121	14,1%	10.999	37,6%	14.148	48,3%
1991	29.581	100,0%	3.882	13,1%	11.313	38,2%	14.387	48,6%
1992	29.951	100,0%	3.835	12,8%	11.480	38,3%	14.637	48,9%
1993	28.187	100,0%	4.119	14,6%	9.975	35,4%	14.094	50,0%
1994	30.477	100,0%	4.806	15,8%	10.933	35,9%	14.739	48,4%
1995	33.251	100,0%	5.263	15,8%	11.993	36,1%	15.995	48,1%
1996	36.320	100,0%	5.294	14,6%	13.291	36,6%	17.645	48,6%
1997	40.579	100,0%	5.556	13,7%	15.072	37,1%	19.950	49,2%
1998	43.667	100,0%	6.008	13,8%	16.079	36,8%	21.577	49,4%
1999	43.347	100,0%	5.721	13,2%	15.048	34,7%	22.578	52,1%

Fuente: Prison Statistics, England & Wales 1999 (Home Office)

Gráfico n° 14 :
duración de la Pena de Reclusión



Del cuadro y gráfico anterior se desprende que la duración de las penas carcelarias durante la década de los noventa presenta una leve tendencia hacia la imposición de penas más largas. En efecto, tomando los valores de 1990 y 1999, se observa una disminución de 0,9% en relación con las penas de duración menor a un año, una disminución de 2,9% en las ubicadas entre uno y cuatro años, y un aumento de las penas de mayor duración de 3,8 puntos porcentuales.

Se observa también entre 1998 y 1999: las condenas inferiores a un año se mantienen (disminuyen un 0,6%), pero las penas entre uno y cuatro años se reducen en dos puntos porcentuales más, situación que determina que las penas largas (mayores a cuatro años) aumenten en este año 2.7% respecto del año anterior.

Sin embargo, la amplitud de los rangos en que se presentan las cifras imposibilita un análisis en mayor profundidad.

III.2.2.4. Conclusiones.

A partir de este breve análisis, se establece que Inglaterra ha endurecido su respuesta frente a la delincuencia, especialmente desde 1993.

Desde ese año se observa un aumento en la tasa de resolución policial; una inclinación hacia las penas de reclusión por sobre las alternativas; una drástica disminución de las penas de reclusión que se suspenden total o parcialmente; una mayor duración de las penas carcelarias impuestas; y una preferencia por las penas comunitarias por sobre el pago de fianzas dentro de las penas alternativas.

Anexo n° 1*Ciudades y Respectivas Poblaciones de las Ciudades de "Safer Cities"*

Hartlepool	91.900
Middlesborough	145.100
Hammersmith and Fulham	157.500
Islington	179.000
Tower Hamlets	181.300
Rochdale	208.200
Salford	225.900
Derby	235.800
Wolverhampton	241.600
Lewisham	243.800
Wandsworth	265.600
Kingston upon Hull	266.900
Nottingham	286.800
Sunderland	292.300
Leicester	294.300
Coventry	304.300
Wirral	327.100
Bristol	400.600
Bradford	486.400
Birmingham	1.000.000



ESTRATEGIAS ***A***NTIDELICTIVAS EN ***F***RANCIA

Acción ***D***escentralizadora y ***F***ocalizada
Niveles de temor y ***P***romoción Social

Fundación Paz Ciudadana
Octubre 2000

I ANTECEDENTES GENERALES

I.1. Evolución de la Delincuencia

Entre los años 1983 y 1988, la criminalidad disminuyó en una tasa del 12%¹, tras un período caracterizado por fuertes alzas delictivas, como lo había sido el período 1972 -1984, con aumentos de un 119%² y caracterizado, además, por deficiencias en los sistemas de justicia criminal, donde sólo entre un 20% y 40% de los casos era esclarecido y donde existían tasas de reincidencia del 50% entre los que eran sometidos a penas privativas de libertad.

Desde 1994 y, tras un nuevo período de alza -aunque en esta oportunidad inferiores a las señaladas con anterioridad³-, las tasas de delincuencia y criminalidad vuelven a disminuir, registrando una baja del 9% para el período 1994- 1998.

El problema delictivo en este país se ha caracterizado por una marcada concentración territorial. El 80% de los hechos delictivos se concentra en 26 provincias⁴, que corresponden a las zonas más urbanizadas y, sólo en la región de París se concentra el 25% de este total. En términos generales, en 1998, el 30% de los delitos se concentraba en zonas rurales. y el 70% restante en áreas urbanas.

Otro problema que ha caracterizado al fenómeno delictivo en Francia es el aumento por los delitos cometidos por menores de edad, esto es, el aumento de la delincuencia juvenil. En 1998, 171.000 menores fueron enjuiciados, esto es, el 21% de las personas sometidas a proceso. Hace 20 años, los menores representaban entre el 12% y el 13% de las personas sometidas a proceso. En los años 60 y 70, cuando la delincuencia hizo explosión en Francia, la correspondiente a menores de edad aumentaba algo menos rápido que el conjunto. A partir de 1993, se observa un movimiento inverso: la delincuencia de los menores progresa fuerte y regularmente, en tanto que la delincuencia en general se estabiliza: entre los años 1974 y 1992 la tasa de delitos juveniles registrados por la policía había aumentado en 33%, mientras que la de adultos había disminuido en 18%; sólo en relación con delitos violentos⁵, el aumento entre menores de entre 10 a 17 años fue de 143% y, en adultos, de 32%⁶⁻⁷.

En cuanto a la naturaleza de los delitos cometidos, el 43% de los robos con violencia (sin arma de fuego) es cometido por menores; el 36% de la delincuencia en la vía pública se comete por menores; y 53% de las víctimas de menores son también menores de edad.

¹ Como un ejemplo de esta tendencia se puede señalar que en la ciudad de Lille la baja alcanzó un 12% entre 1985 y 1986.

² Para el período 1972 a 1980 los delitos de robos a residencias se habían duplicado y los robos con fuerza cometidos contra víctimas mujeres se habían cuadruplicado en igual período.

³ Entre los años 1989 y 1994 se registraron alzas de un 20%.

⁴ La división administrativa francesa se refiere a regiones, departamentos y cantones, lo que equivale a las regiones, provincias y comunas de nuestro país.

⁵ El término de delitos violentos no es posible homologarlo al utilizado en otros países debido a que en este caso no fue posible incluir una serie de delitos catalogados comúnmente como violentos, como la violación y ciertas modalidades de asaltos, en atención a que la información utilizada en el estudio no permitía este tipo de desagregaciones. Delitos violentos se conformaban en este caso por robos con violencia y asaltos en general.

⁶ Entre menores de 10 a 17 años, el aumento de delitos violentos registrados por la policía fue de un 24% entre los años 1992 y 1994 y, de un 87% entre 1984 y 1994.

⁷ "Crime and Justice: A review of Research". University of Chicago Press. Volúmen 23.

Gráfico n° 1 :
evolución del total de delitos en Francia (1978- 1998)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
Cada 100.000	4.031	4.374	4.931	5.423	6.406	6.688	6.909	6.474	5.955	5.736	
Indice	100	109	122	135	159	166	171	161	148	142	
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cada 100.000	5.667	5.908	6.156	6.599	6.752	6.842	6.908	6.460	6.098	5.961	6.084
Indice	141	147	153	164	168	170	171	160	151	148	151

Fuente: respuestas a la Inseguridad. Jean- Claude Monet. Comisario policía Nacional.

Cuadro n° 2 :
comparación de la evolución de los Delitos Juveniles y Adultos Violentos (1974, 1984, 1992 y 1994)⁸



1.2. Principales Estrategias Antidelictivas

1.2.1. características de las iniciativas desarrolladas

A finales de los años setenta y ante el crecimiento del problema delictivo, se aplicó una política que apuntaba a evitar la comisión de este tipo de actos mediante una tendencia más bien

represiva, que fortaleció los mecanismos tradicionales de control, como la policía y el sistema de justicia criminal.

A principios de los ochenta, ante la persistente alza de la actividad criminal, se puso en marcha una estrategia que abordaría no sólo los aspectos de control antes enunciados, sino

⁸ Para el año se disponía de la información para delitos violentos juveniles.

también aquellos relativos a factores sociales desencadenantes de estas conductas; entre ellos se puso especial énfasis en lo relativo a la promoción del desarrollo social en cada comunidad. Dentro de lo que podemos llamar “promoción social”, el tema juvenil desempeñó un papel preponderante, entendiendo que los esfuerzos de integración de los menores a la actividad social y, de manera especial, al mundo laboral, ejercían fuerte influencia en el desarrollo de conductas adecuadas, que evitaran el surgimiento de sentimientos de frustración y sus respectivas manifestaciones, esto es, violencia y agresividad, entre otras.

La estrategia de prevención aplicada permitió un acercamiento a diversas áreas, entre ellas la renovación del hábitat (repintado de paredes, por ejemplo); revolución del urbanismo, cuyo principal objetivo era la lucha contra el aislamiento de los barrios; disciplina y enseñanza mediante el desarrollo de actividades recreativas; mejoramiento de los rendimientos escolares; acciones en favor de la integración laboral, económica y social entre otros.

En este contexto, otra característica principal de la estrategia antidelictiva aplicada en Francia ha sido la de reconocer la imposibilidad de generar una respuesta única y global al problema, en atención a la multiplicidad de formas que éste puede adoptar, según la región o localidad que se analice.

Debido a lo anterior, la metodología utilizada en Francia intentó ser localizada y descentralizada, esto es, adecuada al territorio donde iba a ser aplicada, tomando en cuenta criterios tales como tasa de desempleo, número de jóvenes en la zona y población extranjera residente, entre otros.

1.2.2. análisis de la estrategia antidelictiva en Francia

1.2.2.1. Año 1976 Establecimiento comisión Peyrefitte: centralización en Temas de Violencia y de Procedimiento Criminal.

Los primeros acercamientos a esta materia se produjeron con el establecimiento de la “*Comisión Peyrefitte*”⁹, en 1976, en respuesta al incremento de la actividad delictual y a la preocupación existente en la comunidad por los crímenes violentos. Los diversos análisis realizados por este grupo de expertos permitieron establecer que la situación de mayor criminalidad obedecía al deterioro del nivel socioeconómico experimentado en algunas ciudades y, además, a la necesidad de un mejoramiento del entorno en que se desarrollaba la vida de los ciudadanos -lo que ellos denominaron “*Better Building Design*”-. Por otra parte, el problema de los mayores Índices de violencia observados en la comisión de los delitos respondía, de acuerdo a sus análisis, a situaciones personales de vida, relacionadas con experiencias negativas que requerían de esquemas de tratamiento más que sanciones de reclusión.

A partir de esta experiencia se creó el “*Consejo Nacional de prevención de la Violencia*”, cuyas principales funciones eran:

- Desarrollo de políticas nacionales en materia de prevención del crimen, para lo cual sus miembros realizaban reuniones periódicas con el fin de analizar las tendencias del problema delictivo en el país. Esto permitió formular recomendaciones

.....
⁹ La estrategia iniciada a partir de la comisión Peyrefitte fue conocida bajo la célebre frase “Francia tiene miedo”.

a las distintas autoridades de los gobiernos centrales y locales, y a todas las instituciones relacionadas. Lo anterior motivó la creación de grupos especializados en distintas materias, según las necesidades y cambios experimentados por la comunidad; por ejemplo, grupos de mediación, relativos a delitos que afectan al empresariado y al comercio, entre otros.

- Fomento de la cooperación entre autoridades locales, el sector de voluntariado y el sector privado. Este objetivo partió de la premisa de que todos los integrantes de la comunidad se ven afectados en mayor o menor medida por el problema de la delincuencia y, por tal razón, todos incurrían en gastos relacionados. Junto a lo anterior, se pudo determinar que la mayor parte de dichos esfuerzos solía llevarse a cabo aisladamente, desconociéndose, en muchas oportunidades, las demás iniciativas que se llevaban a cabo en la misma localidad. De esta manera, se fomentó la creación de Consejos Locales en las ciudades, coexistiendo y cooperando con la acción del Consejo Nacional de prevención de la Violencia.

Los fondos asignados a esta entidad permitieron llevar cabo diferentes programas e iniciativas, mediante contratos que se celebraban con las autoridades locales o con instituciones relacionadas con el tema, que se encargaban de aplicarlas.

- También fue misión de este organismo mantener informada a la comunidad acerca de las tendencias existentes en el país en materia delictiva, nuevas medidas y experiencias analizadas, medidas de seguridad y prevención que debían adoptarse, entre otras materias. Todo eso se materializaba mediante el financiamiento, por este organismo, de campañas de comunicaciones transmitidas por televisión, radio, periódicos y conferencias, además de otros sistemas.
- Otra gran función desempeñada por esta institución se refirió al sistema de evaluaciones y seguimientos que realizó y fomentó, especialmente en relación con aquellas áreas beneficiadas con fondos mediante la celebración de contratos locales con las autoridades.

Junto a lo antes señalado, la nueva estrategia puso Énfasis especial en lo relativo al anacronismo de la legislación penal, lo que se traducía en la imposición de penas que no guardaban relación con la gravedad de los hechos y en la lentitud con que se desarrollaban los juicios criminales. Además, se concentró en corregir y mejorar las instituciones policiales, que no sólo carecían de recursos y dotación, sino, además, eran destinadas al cumplimiento de funciones no estrictamente policiales, como las notificaciones judiciales.

Eso motivó la creación de un sistema criminal que evitara que el delincuente primerizo tomara contacto con reclusos de mayor peligrosidad, fomentando para ello la aplicación de sanciones alternativas a la reclusión, que se orientaran a la rehabilitación del ofensor. así, en algunos delitos menores y no violentos se hizo procedente la aplicación de arrestos domiciliarios o detención en establecimientos especiales para jóvenes. Como contrapartida, las sanciones de conductas violentas y serias fueron agravadas, estableciéndose las denominadas penas de seguridad, que consistían en el aislamiento de los infractores en colonias penales.

En relación con el tema de la violencia, diversos estudios permitieron concluir que dicho problema no presentaba un comportamiento similar y acorde al resto de los temas delictivos: mientras las estadísticas delictivas nacionales podían registrar disminuciones y bajas generales, el porcentaje de delitos violentos aumentaba de manera independiente a dicho contexto.

Además, se advirtió que la mayoría de los ciudadanos no había sido víctima de un hecho violento personalmente, determinando que el incremento en la generalizada sensación de inseguridad respondía a percepciones por referencias y no por experiencia. Esto identificó la urgente necesidad de generar políticas de intervención que contrarrestaran las reacciones sociales que provocaba la violencia delictiva.

En este contexto, la comisión asignó prioridad al reforzamiento del sistema educativo, prestando atención a los comportamientos violentos que pudieran presentar los menores.

Además, se aplicó un esquema en el cual se capacitaba a educadores especializados en estos comportamientos, de modo que ellos pudieran detectar tempranamente, en los distintos establecimientos educacionales, a los niños que presentaban tendencia a aquellos.

1.2.2.2. Año 1981 Establecimiento de la comisión
 Bonnemaïson: Enfatiza la promoción Social y
 Crea los Consejos de Ciudad.

Años más tarde, en 1981, coincidiendo con el cambio gubernamental¹⁰ en Francia, se dio inicio a un nuevo esquema de prevención y control delictivo, desarrollado por la comisión conocida como “*Commission Bonnemaïson*”¹¹, de la cual surgen dos principios básicos:

- La necesidad de redistribuir y repartir los recursos y herramientas para hacer frente a la criminalidad e inseguridad, entendiendo que la actuación de los organismos policiales sólo constituye parte de la solución.
- La necesidad de adaptar las respuestas a las realidades concretas de cada lugar, fomentando el principio de descentralización y transferencia desde una política de Estado a una política local.

De acuerdo a este nuevo enfoque, pudo establecerse que era insuficiente el tradicional acercamiento al problema a partir de reformas introducidas en materias de justicia criminal y policía. De esta manera, se pretendió abarcar también aquellas situaciones que se encontraban tras este tipo de problemas, constituyendo sus causales más próximas: entre otras, existencia de malas relaciones familiares, pobreza, desempleo, exclusión social y estados de ocio entre los jóvenes, conductas que se exacerbaban aún más con la presencia de drogas y alcohol.

También pudo establecerse que una política exitosa en el tema de prevención delictiva debía ser flexible, capaz de adaptarse a las distintas realidades locales, y que permitiera que las distintas instituciones comunitarias pudieran incorporarse y tomar parte en las iniciativas que se lleven a cabo¹², desarrollando, de este modo, un esquema de trabajo asociado y concordado.

En esta nueva modalidad se creó el *Consejo Nacional de Prevención del Crimen*¹³ y, como una forma de dar aplicación a los criterios descentralizadores imperantes en el país, se establecieron, a partir de la década de los ochenta, los *Consejos Departamentales de Prevención* y, finalmente, en las ciudades, se establecieron los *Consejos Comunes o Consejos de Ciudad de Prevención del Crimen*¹⁴⁻¹⁵, integrados por los principales representantes locales; a éstos se encomendó la elaboración de planes de prevención comunal.

.....

¹⁰ En este nuevo esquema desempeñó un rol de importancia el primer ministro Pierre Maurois.
¹¹ En el verano de 1981 habían estallado violentos brotes de violencia en el barrio de Les Minguettes, en la periferia de Lyon, lo que complicaba el escenario político, hecho que además coincidió con un cambio de gobierno: Mauroy pidió a un grupo de alcaldes que reflexionaran sobre el tema de la violencia urbana bajo la tutela de Gilbert Bonnemaïson, diputado y alcalde de Epernay Sur Seine, a partir del cual surgió el informe conocido bajo su nombre.
¹² Bajo la denominación de instituciones comunitarias se comprendían a organismos policiales, instancias judiciales, servicios sociales, sistema público y privado de salud, establecimientos ligados a la educación, a los jóvenes y al deporte, autoridades de gobierno, representantes del comercio, organizaciones sin fines de lucro no gubernamentales, entre otros.
¹³ El NCPC o National Crime Prevention Center, cuya dirección corresponde al Primer Ministro, fue creado por decreto el 8 de junio de 1983.
¹⁴ City level Crime Prevention Council (CCPC).
¹⁵ La división política francesa se basa en la existencia de 22 regiones subdivididas a su vez en 96 departamentos diferentes. Todos los departamentos tienen un consejo regional y la unidad política menor la constituye el alcalde.

En cada uno de estos cuerpos coexistían tres ámbitos de representación distintos: representantes de cuerpos policiales; autoridades comunales y representantes de las distintas áreas de la administración gubernamental (salud, educación y justicia, entre otros); y representantes de la ciudadanía en general, entre los cuales se encontraban los vecinos, las organizaciones voluntarias, de comerciantes y otras¹⁶. Los consejos, que se reunían cada dos meses, permitieron mejorar y coordinar las relaciones existentes entre la comunidad, los órganos policiales y las autoridades locales, creando un ambiente de disposición y ayuda mútua frente al problema común de la delincuencia¹⁷.

Esta nueva tendencia en la estrategia nacional, iniciada a partir de la Comisión Bonnemaison, a diferencia de la que había sido aplicada desde 1978 como consecuencia del reporte Peyrefitte y de las políticas de la “Comisión Nacional de Prevención de la Violencia”, puso Énfasis en los aspectos de desarrollo social, en la lucha contra las exclusiones y, especialmente, en cuanto a abordar el tema de inseguridad en los niveles locales. Ese cambio significó centrar los esfuerzos en los siguientes aspectos:

- Fomentar la elaboración de planes nacionales de prevención.
- Promover y coordinar las acciones gubernamentales.

- Cooperar con las autoridades locales y asociaciones públicas y privadas del sector.
- Financiar programas preventivos.
- Generar adecuados mecanismos de capacitación de manera de lograr que los representantes locales integrantes de los consejos comunales de prevención puedan cumplir adecuadamente sus funciones y puedan ser asistidos mediante la incorporación del trabajo de especialistas en la materia.
- Mantener al público informado y lograr estimular las responsabilidades cívicas, en el entendido de que el problema delictivo debía ser abordado como un problema de todos y no exclusivamente de las autoridades. Lo anterior se tradujo en el desarrollo de programas publicitarios vía spots en televisión, videos explicativos dedicados a temas específicos, celebración de la semana de prevención delictiva, entre otras iniciativas.
- Evaluar la efectividad de las acciones preventivas

Mediante la aplicación de estas políticas se logró que el tema delictivo y sus potenciales soluciones fueran un asunto mucho más visible y específico y, finalmente, cercano a la realidad de las personas¹⁸.

¹⁶ Ya en el año 1983, existían consejos comunales en cerca de 18 ciudades francesas; en el año 1984 eran 42 y, en 1989 existían alrededor de 570 consejos. Es importante destacar que en grandes ciudades coexistían dos o más consejos comunales de manera de lograr abordar la realidad local de las distintas áreas ciudadanas.

¹⁷ Como ejemplo de la actividad desarrollada por estos consejos, es posible mencionar la llevada a cabo en "Val-de-Marne" (al sur de París donde durante todo el verano fueron organizados cerca de 76 programas, involucrando alrededor de 20.000 jóvenes entre 13 y 25 años. Los programas fomentaban actividades recreativas tales como motocross, equitación, aikido, realización de videos, exploraciones, presentación de obras de teatro, entre otras, permitiendo que los niveles de delitos cometidos por menores de edad disminuyeran en un 40% en relación al año 1981 en igual período.

¹⁸ "Crime in Europe" Editado por Frances Heidensohn y Martin Farrell 1991.

1.2.2.3. Fines de los años ochenta. Fomento de la Coordinación Local - Central y Creación de los Contratos de Ciudad.

No obstante la efectividad de muchas de estas iniciativas¹⁹, hacia finales de los años ochenta la estructura en la cual operaba el sistema preventivo en Francia comenzó a enfrentar un problema de des coordinación entre las iniciativas impulsadas por los organismos locales o “Consejos Comunales” -caracterizados por una orientación mucho más relacionada con el aspecto de desarrollo y fomento social- y las que desarrollaba el gobierno central, que se centraron, de manera exclusiva, en el tema de la seguridad. Debido a lo anterior y, tras algunas evaluaciones, el esquema operativo fue reestructurado, mediante la integración de la Comisión Nacional para la Prevención del Crimen y el Consejo Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios, dando origen al organismo conocido como “*Delegación Interministerial para las Ciudades*”²⁰.

En este nuevo esquema surge un enfoque de trabajo que intenta delegar mayores facultades e iniciativas al ámbito local, por medio de financiamientos provenientes de la autoridad central. De esta manera, los Consejos locales o comunales proponían a los poderes públicos medidas adecuadas a las realidades del territorio, las que, una vez aprobadas, eran financiadas por el organismo ministerial de Prevención del Crimen, mediante la celebración de los “Contratos de Ciudad”²¹⁻²².

Los contratos implicaban, a su vez, la realización de tres fases diferentes: una primera fase de diagnóstico de la realidad delictiva local (examinar cuál es la naturaleza del conflicto, cuáles son los actores de la solución, entre otras variables); una segunda

fase de acciones (cuál es la naturaleza de las acciones que deben llevarse a cabo); y, finalmente, una fase de evaluación de la efectividad de las medidas aplicadas.

La modalidad de contratos también previó la necesidad de contar con un claro papel y participación de los ciudadanos, generando las instancias de diálogo requeridas para tal efecto; de contar, también, con los agentes capacitados, que permitieran traducir esas necesidades en acciones en terreno; y, finalmente, de planificar las modalidades de aplicación de las medidas acordadas que deberán llevarse a cabo, en un plano de coordinación con todas las entidades públicas y privadas involucradas.

Estas acciones, que se aplicarían durante la segunda etapa, apuntaban a objetivos precisos, tales como:

- Lograr la inserción social de la población juvenil en riesgo.
- Estimular las responsabilidades de los adultos en su función educativa y preventiva.
- Prevenir el consumo de sustancias abusivas.
- Prevenir la reincidencia delictual.
- Detener el aumento de la posesión y robo de armas.
- Fomentar las medidas de mediación y conciliación, alternativas al encarcelamiento.
- Fomentar los mecanismos de información y de asistencia a la ciudadanía.

.....

¹⁹ El índice nacional de delitos había disminuido para los años 1985, 1986 y 1987, siendo la del año 1986 la más baja registrada desde 1972 con la disminución del 8%.
²⁰ DIV, Inter-Ministerial Delegation for the City (1998).
²¹ "Los Contratos de Ciudad" o "City Actions Contracs" constituye el marco por el cual el estado, las colectividades locales y sus socios se comprometen a poner en aplicación, de manera concertada, políticas territorializadas de desarrollo solidario y de renovación urbana. Contribution de la France pour le 5eme Anniversaire du CIPC Strategies de Prevention.
²² Para el año 1985 se habían celebrado más de 214 contratos incorporando a alrededor de 750 municipalidades y 1.300 grupos vecinales.

- Fomentar la toma de medidas de seguridad en determinados sitios públicos: colegios, transportes y centros comerciales, entre otros.
- Crear mecanismos de asistencia a víctimas de delitos.

Surgen, asimismo, los denominados Planes Locales de Seguridad, cuyo objetivo era lograr un acercamiento y coordinación entre las fuerzas administrativas, de policías y judiciales²³, y también entre la policía Nacional y las municipales, y entre éstas y Gendarmería. El ámbito de aplicación de estos planes era, como lo señala su nombre, de carácter local-departamental, en un intento de formular planes concertados que se adaptasen a cada realidad territorial. Para favorecer estas iniciativas se organizaban en cada localidad comités interdepartamentales que, al menos dos veces al año, permitían una mejor coordinación con otros funcionarios de servicios descentralizados del estado y generaban grupos de trabajo ad hoc y especializados en ciertas materias (Información al público, lucha contra los estupefacientes, seguridad en establecimientos escolares y coordinación con policías municipales, entre otros). Esta clase de planes también se desarrollaba en etapas diferenciadas, entre las que era posible encontrar una fase de diagnóstico; una fase que permitía determinar los medios y recursos disponibles; una fase de determinación de objetivos; y, finalmente, una etapa de del trabajo.

Todas estas tendencias fueron dando origen a lo que recibiría el nombre de “Políticas de las Ciudades”, que constituyó una verdadera delegación de autoridad desde el nivel ministerial hacia la ciudad. Ello permitió que, por medio de un esfuerzo conjunto, se diera cierta coherencia entre las acciones que en los ámbitos de salud, educación, empleo, vivienda y esparcimiento emprendían las autoridades gubernamentales centrales y las locales.

Junto a lo anterior, la nueva política dio prioridad a la adopción de mecanismos que permitieran un trabajo conjunto de los diferentes actores en la comunidad, esto es, la integración de las principales agencias sociales: justicia, servicios sociales, educación, vivienda, organismos de servicio social no gubernamentales y sector privado en general. Lo anterior permitió modificar el tradicional concepto que restringía el tema de prevención y control delictivo, de manera exclusiva, al ámbito de actuación de los organismos de justicia y policía. En este esquema de trabajo, la participación ciudadana se consideró esencial en el desarrollo de las diferentes etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

Los Contratos de las Ciudades son un claro ejemplo de esta integración y participación conjunta de actores afectados por el problema social delictivo, ya que por medio de ella se pretendió favorecer la creación y puesta en marcha de proyectos concertados, basados en un diagnóstico previo de la situación local.

1.2.2.4. Principales Conclusiones

En resumen, las diversas experiencias realizadas en el país han permitido sentar las bases de una estrategia antidelictiva que reúne las siguientes características:

1. Desarrollo de una política antidelictiva coherente, que se aplique tanto en el ámbito nacional como local, permitiendo así reconocer las particularidades del problema en cada zona;
2. Generar un trabajo preventivo y de reducción de los Índices de inseguridad existentes en la comunidad, sin limitarse a una estrategia que haga hincapié en la sola reducción del número de delitos cometidos;

²³ Los prefectos y procuradores de la República son las autoridades encargadas de las políticas de prevención y represión respectivamente.

3. Desarrollo de un esquema de trabajo participativo, que involucre no sólo a los organismos policiales y judiciales, sino a todos los representantes comunitarios de las distintas instituciones existentes, públicas o privadas;
4. Establecimiento de medidas de mediano y largo plazo. Las

primeras se prevén con el fin de alentar a la ciudadanía a tomar parte en estas iniciativas, lo que se fomenta en la medida en que los proyectos se traducen en logros concretos. Las medidas de largo plazo se orientan a generar cambios de fondo, que involucran macroestructuras, como el sistema educacional, policial y judicial²⁴, entre otros.

.....

²⁴ Estos temas serán analizados en detalle en los próximos capítulos.

II

POLITICAS ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

II.1. Programas Dirigidos a Jóvenes

El tema de prevención juvenil se convirtió en uno de los principales pilares de la política antidelictiva en el país, respondiendo al enfoque centrado en el área preventiva relacionada con la promoción social. El trabajo en esta materia se apoyaba en un contacto efectivo con los más jóvenes y en una voluntad resuelta de ayudarlos, mediante la aplicación de programas de largo plazo.

II.1.1. educación juvenil

El aspecto de educación juvenil adquirió un carácter esencial en la política preventiva aplicada en Francia, debido a que diversos estudios habían concluido que aquellos jóvenes que durante el periodo escolar mostraban conductas agresivas y evasivas, o habían desertado del colegio, tenían mayores posibilidades de verse envueltos en situaciones límites y transgresoras, como la delincuencia.

En este mismo sentido, se quiso abordar el problema de violencia en el medio escolar, ya que el aprendizaje en el uso de la violencia se convertía en el común denominador en la manera de enfrentar las futuras dificultades. Con el objeto de atacar este

tipo de violencia, se aplicó un esquema -en conjunto con el programa de empleos juveniles- que utilizaba a los propios jóvenes como mediadores en la resolución de conflictos escolares, tema que será analizado más adelante con mayor profundidad.

Reconociendo la enorme influencia del sistema educativo, se llevó a cabo por la autoridad una política que daba prioridad a:

- Reforzamiento y mejora en los sistemas de incorporación y atención de los alumnos en el sistema educacional;
- Capacitación especializada a profesores, especialmente de aquellos encargados de prestar servicios en barrios más difíciles, conocidos como zonas de educación prioritaria (ZEP)²⁵;
- Entrega de apoyos especiales a establecimientos donde se manifiestan mayores problemas de violencia, mediante, por ejemplo, iniciativas de pedagogía diferenciada, que abordasen de manera personalizada los diferentes problemas de los alumnos; también se prevén medidas en relación con la creación de unidades locales encargadas de dar asesoría a estos establecimientos, y con la existencia de un marco de garantías y protecciones para funcionarios²⁶.

²⁵ En esta materia se contemplaron, entre otras medidas, aquellas que garantizaban un apoyo pedagógico mediante acompañamientos de los maestros debutantes.

²⁶ Un acuerdo entre gobierno y algunas compañías de seguros ha permitido que los funcionarios que sean víctimas de daños puedan obtener una reparación rápida e integral.

- Generación de instancias de apoyo y orientación a las relaciones entre padres e hijos, desarrollando para ello iniciativas que promuevan el diálogo y la aplicación de esquemas de mediación en los problemas que se susciten.
- Protección y mejora del recinto escolar y su entorno, lo que implicó, entre otras cosas, el establecimiento de límites en relación con el tamaño de los establecimientos y orientación en cuanto a la mejor ubicación de éstos.

II.1.2. medidas asociativas

i) Convenios y Comités

Esta clase de convenios fue concebida para generar asociaciones y lazos de cooperación entre establecimientos educacionales e instituciones especializadas en asuntos juveniles. A partir de estos convenios se crearon comités ad-hoc, integrados por autoridades locales representativas de diversas áreas (educación, justicia y policía, entre otras), con el fin de elaborar diagnósticos en una serie de materias, tales como niveles de seguridad de los establecimientos escolares y modalidades de detección de menores en riesgo, entre otras.

ii) Contrato Educativo Local

Se trata del establecimiento de un proyecto educativo acordado entre el Estado²⁷ y las colectividades locales, puesto en ejecución en un territorio determinado, asumiendo las particularidades de su propia realidad. En la práctica, este contrato es acordado entre el Estado y el alcalde de la respectiva comuna, con el fin de asegurar su ejecución y permanencia en el tiempo.

Debido a ello, los objetivos del proyecto (que darán origen al contrato) deberán responder de manera dirigida a cuestiones de espacio, tiempo, necesidades detectadas y recursos disponibles de cada área, lo que determinará las modalidades y tipos de actividades concretas que se desarrollarán en favor de niños y jóvenes. En este periodo de elaboración de diagnósticos previos y acuerdo de las actividades a desarrollar, participan padres, niños, profesores, agentes municipales, profesionales del área de la salud y representantes de entidades sociales, entre otros, los que en conjunto darán origen a una respuesta acordada.

El proyecto prevé todo un sistema de evaluación, para asegurar la efectividad y viabilidad de las acciones emprendidas durante los tres años de duración de cada contrato.

Las actividades apuntan, principalmente, a superar las desigualdades en los accesos a la cultura y esparcimiento entre los jóvenes, especialmente en vacaciones y, en general, en aquellos periodos en los cuales no están a cargo ni del colegio, ni de las familias (realización de campamentos de verano y cursos de deportes, entre otras actividades); también se prevé el desarrollo de ejercicios de apoyo escolar, de integración entre las diferentes iniciativas juveniles que existen en la localidad, entre otras.

II.1.3. actividades de recreación y esparcimiento

Las actividades de recreación y esparcimiento juvenil fueron previstas con la finalidad de lograr una efectiva participación e integración de los más jóvenes, especialmente de aquellos entre 13 y 18 años, alejándolos de las posibles situaciones de riesgo a que pudieran verse expuestos o, en su caso, entregándoles las herramientas necesarias para hacerles frente.

.....

²⁷ El estado actúa por medio del Ministerio de Educación Nacional y por medio del Ministerio de Juventud y Deportes.

De esta manera fueron aplicadas las operaciones de verano, en 1982, cuyo objeto era permitir que los jóvenes de menores recursos y con menos posibilidades de participar en actividades de este tipo, especialmente durante los periodos de vacaciones, tuvieran la oportunidad de acceder a ellas. Estos programas incluían la realización de campamentos en distintas regiones del país, a los que los menores asistían por lapsos de 15 días, desarrollo de actividades deportivas y culturales -teatro, conciertos, carnavales y otros-.

Con estos programas se intentaba ejercer una supervisión sobre los niños y jóvenes, a cargo de profesionales capacitados, en periodos caracterizados por disminución y hasta total ausencia de autoridad y supervisión formal, la que en periodos normales era ejercida, por una parte, por los padres y, por otra, por los profesores de los establecimientos educacionales.

Mediante estas iniciativas se intentaba recoger los intereses de los jóvenes de modo que las actividades resultaran realmente atractivas para ellos y existiera interés por participar en ellas (deportes, teatro, conciertos, camping y tours)²⁸.

En Francia se han aplicado ciertas políticas que demandan esfuerzos conjuntos por autoridades y representantes de diversas áreas, con el objeto de adoptar medidas respecto a los problemas asociados a actividades juveniles nocturnas de recreación (disturbios, excesos y accidentes) que trastornaban la vida comunitaria y creaban un permanente rechazo hacia iniciativas de este tipo, incluso cuando estas fueran aplicadas con las mayores seguridades. Así, personas de distintas áreas, tales como artistas, dueños de discotecas, profesores, jóvenes y músicos,

se reunieron con una primera finalidad de determinar los principales problemas asociados a estas actividades: excesos de ruido, accidentes de tránsito, consumo excesivo de alcohol, consumo de drogas, Comisión de hechos delictivos y conductas transgresoras en general; y, luego, para adoptar aquellas medidas que permitieran hacer compatibles las actividades juveniles de recreación con el mantenimiento de un ambiente comunitario tranquilo. Algunas de las medidas adoptadas fueron:

- Creación de centros de estudios de música y coreografía para los jóvenes.
- Disminución de los accidentes y delitos asociados con el consumo excesivo de alcohol, mediante la aplicación de sistemas de transportes y alojamientos o albergues provisorios con el fin de evitar que los jóvenes, bajo la influencia del alcohol, pongan en peligro su vida o la de otros. También se consideró la posibilidad de desarrollar eventos sin expendio de bebidas alcohólicas, o prohibir la venta de este tipo de sustancias una hora antes del cierre de las discotecas y bares.
- Fomento de la contratación de guardias privados en este tipo de lugares, para evitar tener que destinar recursos policiales a la seguridad de recintos privados.
- Rechazo al surgimiento de discotecas o centros similares en zonas residenciales.
- Creación de comisiones locales que cumplieran una función coordinadora entre las diferentes instancias, de manera de lograr la aplicación efectiva de estas sugerencias y acuerdos.

²⁸ En el programa denominado "Ete-Jeunes" se entregaban credenciales a una cierta cantidad de socios, menores de 25 años, lo que les permitía participar de manera permanente en las diversas actividades que la institución organizaba. Este programa apuntaba principalmente a la integración de jóvenes marginalizados. Estudios evidenciaron que, en aquellas ciudades donde este programa había sido puesto en ejecución, las tasas de denuncias habían disminuido.

II.1.4. sistemas para fomentar la comunicación con los jóvenes y responder a sus intereses.

La nueva política preventiva iniciada en Francia se preocupó de manera especial de lograr una cercanía entre los grupos juveniles y las diversas instituciones locales, para generar un mayor entendimiento entre estos grupos y, específicamente, de los intereses de los más jóvenes.

En un principio, estas iniciativas se establecieron como grupos de expertos que se encargaban de realizar los contactos necesarios con los jóvenes, profesionales, empresarios y otros. Con el transcurso del tiempo fueron adoptando la modalidad de comités permanentes, que contaban con la presencia de representantes locales del mundo del comercio, grupos juveniles, de organismos gubernamentales y representantes de instituciones privadas²⁹.

Junto a lo anterior, y como consecuencia del mejor entendimiento de los intereses juveniles, el programa se preocupó de otorgar apoyo efectivo a los jóvenes que se encontraban en situaciones de desventaja, ya fuera para acceder al mundo laboral o para permanecer en el sistema educacional. Esta desventaja se traducía, generalmente, en jóvenes desempleados y no capacitados, lo que identificó la necesidad de que los trabajos apuntaran a otorgar el tipo de capacitación requerida, así como lograr los contactos necesarios en el mundo laboral.

Otro aspecto de las misiones tuvo relación con la posibilidad que tenían estos jóvenes de desarrollar sus propias iniciativas mediante la participación en fondos concursables. Los

proyectos eran inicialmente evaluados por un comité del programa, que hacía las correspondientes sugerencias y comentarios. Luego eran presentados al Consejo Local de Prevención del Crimen existente en la ciudad, con la recomendación del comité para que fueran financiados de manera parcial o total. Los proyectos apuntaban a diversas áreas, entre las que se cuentan grupos de teatro, clubes deportivos y escuelas de baile, entre otros.

II.1.5. Fomento de la Participación y Ocupación Juvenil

Este tipo de iniciativas buscaba emplear a jóvenes provenientes de barrios conflictivos, con bajas posibilidades de acceder a trabajos remunerados, por la falta de capacitación o por ser estigmatizados en razón del sector de donde provienen³⁰.

Muchos de estos empleos se han creado con la idea de contribuir a la paz y seguridad social:

- Alrededor de 6.500 agentes locales de mediación social son jóvenes reclutados para fines tales como ayudar en la resolución de conflictos menores mediante la utilización de mecanismos de mediación y diálogo; asegurar una presencia humana (vigilancia) en los lugares más peligrosos; crear lazos sociales, especialmente con sus pares, los que se sentirían más entusiasmados para participar en la medida en que la convocatoria sea hecha por jóvenes de sus mismas edades.
- 10.000 jóvenes entre 18 y 26 años son contratados como ayudantes de seguridad por el Ministerio del Interior. Ellos

.....

²⁹ Ejemplos de este tipo de iniciativas lo constituye la formación de programas tales como: "Misines Locales", en 1983, que se especializaba en el otorgamiento de capacitación laboral para jóvenes; los "Consejos Juveniles de la Ciudad", en 1991, que promovía la participación de los más jóvenes en la vida cívica y, finalmente, el programa "Voceros Juveniles", en 1993, que apuntaba a generar instancias de diálogo entre los jóvenes de la ciudad de Epinay y las diferentes instituciones y organizaciones locales.

³⁰ Los empleos juveniles alcanzaban a 175.000 al 31 de marzo de 1999.

ejercen sus funciones en la policía nacional y se consideran como un eficiente mecanismo de aproximación entre la policía y la población.

- Mediante proyectos que buscan reducir los niveles de violencia escolar, se ha contratado a jóvenes desempleados que, tras un breve periodo de capacitación durante el cual son informados sobre los asuntos concernientes al problema de la droga y la violencia, se incorporan a los establecimientos educacionales, con el cargo de mediadores, e intentan aconsejar y guiar a los jóvenes por medio de charlas sostenidas en los tiempos libres, durante la colación o, después de la jornada.

II.1.6. Iniciativas para disminuir los niveles de Violencia Juvenil

En materia de violencia juvenil, diversos estudios permitieron concluir que gran parte de estas conductas respondía a factores relacionados, por una parte, con deficiencias en el desempeño escolar y su consiguiente decepción por aspiraciones no cumplidas; y, por otra, con la falta de vías de participación e integración en la actividad escolar, asumiendo como única alternativa la creación de una cultura de violencia antiescolar.

También se advirtió la ocurrencia de desordenes y motines juveniles en barrios donde se concentraba gran número de dificultades sociales, creándose, al mismo tiempo, una atmósfera de tensión y frecuentes enfrentamientos entre jóvenes y policías. Lo anterior determinó, en muchas ocasiones, la creación de áreas consideradas como “fuera de la ley”, donde las fuerzas policiales muchas veces decidían mantenerse al margen de los disturbios.

Cabe agregar un problema diferente, relativo a la creación de pandillas basadas en grupos juveniles y agrupadas de acuerdo a determinado territorio, el que se esforzaban por controlar

y defender de agresiones externas, asumiendo un papel de protección respecto de aquellas situaciones que sobrepasaban la capacidad de respuesta de la autoridad policial.

Francia ha optado por un mecanismo más bien preventivo, que busca evitar el surgimiento de conductas violentas entre los más jóvenes, mediante una modalidad de fomento de participación, de aplicación de cursos de mediación en los colegios y, además, mediante el desarrollo de diagnósticos que faciliten la identificación de los principales problemas asociados a este problema de violencia:

- i) Así se desarrollaron nuevos modos de *participación* social y política, apareciendo como las primeras opciones de solución al problema y percibiéndolas, además, como el medio más eficaz para transformar el problema de violencia abierta en un aporte social constructivo, pues los jóvenes eran dotados de espacios e instancias de participación social y política, alejándolos de la Comisión de conductas violentas y antisociales.
- ii) Las medidas de *mediación*, por su parte, se previeron como otro mecanismo eficaz, capaz de restaurar el ambiente y ofrecer una mediación efectiva entre los jóvenes y las diversas instituciones. Algunos ejemplos de ello han sido el reclutamiento de equipos de jóvenes capacitados en solución pacífica de conflictos, los que generalmente provenían de los propios barrios conflictivos³¹; los colegios han recurrido a mediadores y a la ayuda de educadores especialistas; algunos barrios han contratado a jóvenes como vigilantes, desalentando la participación de éstos en actividades antisociales y entregando, al mismo tiempo, una señal de confianza hacia ellos.
- iii) En relación con el tema de violencia escolar, y para determinar de mejor manera la real extensión de dicho problema, se fomentó la elaboración de *diagnósticos*. A modo de ejemplo

³¹ Ver capítulo II.1.5. referido a las campañas de empleos para jóvenes.

puede señalarse el piloto realizado en el año 1992 en el departamento de “ Essone, donde se realizaron encuestas y diagnósticos en 142 establecimientos educacionales, pudiendo determinarse, entre otras cosas, que las situaciones generadoras de inseguridad y violencia en el colegio iban desde conductas de agresión hasta insultos y amenazas; y, por otra parte, que los daños y deterioros iban desde grafitis hasta cerraduras forzadas e incendios³². también se catalogaban como conductas desviadas aquellas referidas al ausentismo escolar, al robo y la toxicomanía, entre otras.

Esta clase de informaciones permitió determinar, además, los factores desencadenantes de este tipo de ambientes

de inseguridad y violencia en los colegios, entre los cuales cabe mencionar:

- Falta de adecuada vida comunitaria-escolar, que fomente la participación y contacto entre los distintos segmentos - educadores, padres y alumnos-. Este aspecto también se relaciona con la idea de generar redes no sólo en el colegio, sino también con otras instituciones de la sociedad;
- Atraso cultural en términos de programas, manuales, sistemas de apoyo y aprendizaje, métodos y otros;
- Falta de autoridad y dirección de parte de los educadores.

Cuadro nº 3 :

Principales problemas detectados al interior de Establecimientos Educacionales	
Colegios	Liceos Profesionales
Robo de útiles	Robo de útiles
Robos en el exterior (alumnos)	Robos en el exterior
Robo de materiales	Riñas en el establecimiento
Racket ³³	Fugas
Racismo	Robo de materiales
Suicidios	Racket
Intervención de la policía por robos	Intervención de la policía por robos
Riñas en el Establecimiento	Agresión contra adultos y suicidios
Problemas Sexuales	Racismo
Racismo	Droga

Fuente: “Respuestas a la Inseguridad” de Jean.- Claude Monet.³⁴

³² Esta nueva orientación en la violencia contra los bienes se encontraba referido a incendios o tentativas de incendios de bienes distintos tales como: basureros, instalaciones, etc. Estas actitudes se presenciaron en la mayoría de los establecimiento y que se veía fuertemente influidos por la televisión.

³³ El racket o desvalijamiento se encuentra referido al delito de robo con violencia contra la persona.

³⁴ Se refiere al estudio realizado en el año 1983 "Violencia y Delincuencia entre los Jóvenes" entregado a directores de Lieos, conocido como "Informe León", contenido en la publicación "Respuestas a la Inseguridad".

II.2. *Programas de Integración de la Comunidad: Creación de los Consejos Locales para la Prevención de la Delincuencia*

Mediante este tipo de programas se intentaba generar una respuesta local al problema de la delincuencia, fruto del acuerdo de las diversas instancias que componen una localidad. Lo anterior se basó en estudios llevados a cabo en todo el país, los cuales determinaron que, al involucrar a la comunidad en los mecanismos de solución, se lograba reducir el sentimiento de inseguridad de manera mucho más efectiva que si sólo se reducía el número de delitos cometidos, a partir de estrategias aplicadas y acordadas exclusivamente por las autoridades centrales. Estas iniciativas permitían, además, fomentar la solidaridad y la integración social.

Para lograr esta participación general en la toma de iniciativas se debió involucrar a la sociedad en su conjunto y, en especial, a los que tradicionalmente habían sido excluidos de la toma de decisiones, entre ellos, jóvenes y minorías étnicas.

Mediante la creación de consejos comunales³⁵ que contaran con la participación de residentes de vecindarios, policías, representantes de la justicia, servicios sociales, agrupaciones juveniles y autoridades en general, se pudo aplicar una serie de iniciativas basadas en diagnósticos preliminares de la realidad de cada territorio y la de sus principales necesidades. Uno de los principales objetivos logrados mediante la creación de estos consejos fue generar una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones y el desarrollo de la sensación de que el problema delictivo pertenece a todos por igual. Otras iniciativas llevadas a cabo por estos consejos fueron:

- Establecimiento de distintos consejos en lugares específicos de una ciudad, determinados previamente por el consejo general de la misma. Lo anterior permitía que el acercamiento a la población y la participación de la comunidad fuera mayor y más expedita.
- Los consejos se preocuparon también del entorno físico en el cual se desarrolla la actividad diaria, dando importancia al mejoramiento de los sistemas de iluminación, la limpieza de las calles y el reforzamiento de las entradas a edificios o casas, entre otras medidas.
- El tema de los jóvenes tuvo una especial importancia al elaborar estas políticas de prevención. Debido a lo anterior, los consejos llevaron a cabo una serie de iniciativas especialmente destinadas a niños y adolescentes, entre ellas: campañas durante el verano para realizar excursiones a diferentes lugares, programas de prevención tanto de la violencia en los establecimientos educacionales como del consumo de drogas, fomento de actividad artística en los menores mediante la ayuda de profesionales en la materia.
- El tema de la droga también fue asumido como una prioridad por estos consejos, por lo cual fomentaron la creación de Grupos de Trabajo y Apoyo en relación con el uso y abuso de la droga.
- Muy vinculado al tema de la violencia escolar surge el interés por abordar el problema de los conflictos intrafamiliares en una instancia prejudicial, para lo cual fueron establecidos servicios de mediación en los vecindarios más conflictivos.

³⁵ Instituidos en el año 1983, se encuentran compuestos por representantes comunales del estado y personas calificadas. Existen, actualmente, alrededor de 850 consejos encargados de definir las orientaciones de la prevención en el área comunal, determinar las acciones que se llevarán a cabo y, finalmente, de evaluar los trabajos desarrollados.

- Los centros de ayuda e información especialmente dirigidos a las víctimas de delitos, las instancias de acercamiento entre jóvenes y organizaciones sociales, así como la modernización

en los mecanismos de combate a la delincuencia utilizados por la policía, son iniciativas derivadas de estos consejos y serán abordados más adelante en detalle.

II.3. *Sistemas de Información y Asistencia al Público*

Por la aplicación de esta clase de programas se pretendía mantener informada a la ciudadanía en relación con las diferentes políticas que se aplicaban en las distintas localidades.

Ejemplos de esta clase de iniciativas se encuentran en las campañas de televisión, actualmente en ejecución³⁶, y los diversos medios escritos de comunicación utilizados.

Sin embargo, no existía solamente interés por dar a conocer las medidas preventivas que se estaban llevando a cabo, sino que también se pretendió generar las suficientes instancias de ayuda y orientación legal a favor de quienes habían resultado víctimas de delitos y, en general, para todo quien tuviera interés en el tema. En relación con las víctimas, los organismos encargados de otorgar esta clase de asesorías se encontraban vinculados a diversas instituciones de tipo social, legal y judicial, para otorgar una asistencia lo más completa posible³⁷.

Es importante destacar que estas medidas de información y asistencia exigían, generalmente, una orientación específica según el público al cual iban dirigidos. Así, se utilizaron mecanismos de información especializados y focalizados para los jóvenes, los que constituían una de las principales preocupaciones de la estrategia nacional.

También se llevaron a cabo campañas de información en favor de las personas mayores de edad. Dichas campañas se preocupaban, por una parte, de entregar la adecuada información, de modo que estas personas tuvieran conocimiento de las medidas y reglas de seguridad que era útil adoptar en relación con ciertas materias de mayor preocupación: transporte y retiro de dinero, instalación de mecanismos de seguridad en el hogar, por ejemplo; y, por otra parte, atendieron a generar un sentimiento de confianza hacia los organismos policiales, por medio de visitas y conferencias realizadas en sus residencias o asociaciones. Esta última iniciativa se reforzó mediante la aplicación del plan cuadrante, que permitió un mayor acercamiento hacia funcionarios destinados de manera estable a un área territorial.

³⁶ A partir de mediados de 1999 se inició en Francia una campaña televisiva la que tendrá una duración de tres años.

³⁷ En 1991 fue creada en Francia la Oficina de Ayuda a las Víctimas y de Información Legal que otorgaba guías y apoyos a las personas, víctimas de delitos, con la finalidad de contrarrestar los nocivos efectos de las lesiones y daños resultantes del hecho.

II.4. *Prevención y Terror Ciudadano*

Tanto el aumento de la criminalidad como el problema relativo al sentimiento de inseguridad han sido los factores que suscitaban mayor preocupación entre la ciudadanía.

Lo anterior se ha establecido a partir de encuestas de victimización realizadas desde finales de los años ochenta, permitiendo complementar los antecedentes y datos recabados por las tradicionales estadísticas de criminalidad, e incorporando información relativa a hechos delictivos de los que han sido más frecuentemente víctimas las personas, actitud frente a tales hechos (denuncia o no) y razones de tales actitudes, entre otras.

También a partir de análisis se logró determinar una fuerte vinculación entre el sentimiento de inseguridad y el grado de integración social y, además, que y "a mayor edad y menos completa educación, más se declara sentir inseguridad, y ésta se agudiza"³⁸. El criterio diferenciador en los distintos niveles de temor se encontraba fuertemente relacionado con el nivel social y cultural, indicando que el temor se ve directamente relacionado con los factores de pobreza y educación.

Estas consideraciones movieron a las autoridades a centrar sus esfuerzos tendientes a disminuir la sensación de temor en la población, en el fomento y logro de una mayor participación y respuesta de quienes se sentían más vulnerables ante la realidad delictiva.

Por eso se orientaron las políticas hacia una estructura multidisciplinaria, en la cual la mayor parte del que hacer preventivo ya no descansaba de manera exclusiva en instituciones tradicionales como Justicia, Policía o Gendarmería, sino que involucraba otra serie de áreas y factores, tales como cesantía, existencia de una adecuada urbanización y la promoción juvenil.

Junto a lo anterior y, ante una realidad de temor que se caracterizaba, principalmente, por ser muy superior a los riesgos objetivos presentes en la población y a la frecuencia de comisión efectiva de hechos delictivos³⁹, se realizó una serie de estudios y análisis que permitieran determinar las causas desencadenantes de tales conductas.

³⁸ "Respuesta a la Inseguridad". Jean-Claude Monet.

³⁹ Ejemplo de lo señalado lo constituyen las estadísticas arrojadas por el estudio francés denominado "Actitudes de los franceses con respecto a los problemas de seguridad" de acuerdo al cual, si bien un 11% de la población había resultado víctima de una agresión en la calle, el 51% se mostraba temerosa de sufrir un atentado de este tipo.

III

POLITICAS ORIENTADAS AL CONTRAPAPEL DE LA DELINCUENCIA

III.1. Sistema Judicial

III.1.1. justicia de proximidad⁴⁰

Con esta clase de iniciativas se intenta lograr un mayor acercamiento hacia las víctimas de delitos y, además, facilidades de acceso a consultas legales.

Así, se crearon diversas asociaciones destinadas especialmente a víctimas de hechos delictivos, para otorgarles apoyo legal y psicológico. También se crearon los “Consejos Departamentales de Acceso al Derecho”, cuya finalidad era brindar facilidades de acceso a consultas legales y agilizar así el inicio de los procedimientos.

Las “Casas de Justicia y Derecho”⁴¹ se han instalado, especialmente, en barrios que enfrentan mayores dificultades, con el objeto de facilitar el acceso a la justicia y ayudar a las personas en los procesos que deban iniciar, logrando generar una mayor aproximación entre la justicia y los ciudadanos, contribuyendo a la manutención de la paz social y al estado de derecho. Estas instituciones no se han abocado exclusivamente al desarrollo de acciones judiciales, sino también al de medidas de mediación penal

y de reparación en caso de delitos menores.

III.1.2. reforma al sistema de justicia juvenil

Se intenta, mediante la instalación de una justicia especializada, dar respuesta oportuna y adecuada a los primeros hechos delictivos cometidos por menores de edad.

Para esto se da especial importancia al desarrollo de medidas no carcelarias⁴² como las reparaciones del daño causado⁴³, por el efecto educativo y ejemplificador que ellas implican, así como también a los mecanismos de mediación entre víctima y autor de los hechos. Por estos medios se intenta evitar el surgimiento de una cierta sensación de impunidad en los afectados, logrando, mediante la intervención de un tercero, adoptar una solución adecuada y libremente negociada.

Para lograr una efectiva rehabilitación y favorecer el retorno de los infractores juveniles al medio libre, se ha estructurado toda una política que fomenta la colocación laboral

⁴⁰ Es importante señalar que las estadísticas criminales son centralizadas, analizadas y difundidas por la dirección General Judicial a partir de las informaciones transmitidas por los servicios de la policía nacional y de la gendarmería Nacional, instituciones que serán analizadas más adelante con mayor detención.

⁴¹ Las “Casa de la Justicia y Derecho” se organizan en el marco de convenios celebrados con autoridades judiciales, el prefecto y una o varias colectividades locales, convenio en el cual las obligaciones recíprocas de cada parte se encuentran claramente definidas. En la actualidad existen 37 instituciones de este tipo.

⁴² Durante el año 1998 se adoptaron alrededor de mil medidas de reparación y, durante ese mismo año, en comparación con el año 1997, la capacidad de respuesta de la justicia de menores se incrementó en un 10%.

⁴³ Hasta el año 1999, habían sido adoptadas alrededor de mil medidas reparatorias.

de jóvenes recién salidos de la cárcel, mediante la celebración de convenios entre la administración penitenciaria y la agencia nacional para el empleo, así como mediante el refuerzo de los

trabajos en red, que vinculan a toda la comunidad. Esta modalidad de trabajo ha tenido efectos positivos, especialmente entre los adictos juveniles, quienes, junto a una labor de cuidados especiales, logran superar el problema y reinsertarse socialmente.

III.2. *Política Policial*

III.2.1. *organización y estrategia general aplicada*⁴⁴

El término “policía” en el derecho francés se encuentra referido, por una parte, a las autoridades policiales que disponen de las facultades y el poder para establecer normas imperativas y, por otra, a aquellas fuerzas policiales que tienen por misión hacer respetar las reglamentaciones establecidas por las autoridades antes señaladas.

Las autoridades policiales se subdividen en tres grupos: La Policía Nacional, que depende del Ministerio del interior, con alrededor de 120.000 funcionarios: la Gendarmería Nacional, que depende del Ministerio de Defensa⁴⁵, con unos 90.000 efectivos: finalmente, las Policías Municipales y Guardias Rurales, que son funcionarios territoriales colocados bajo la dependencia de los alcaldes (15.000 agentes)

En relación con las estrategias incorporadas por los organismos policiales para hacer frente al problema delictual, cabe destacar⁴⁶:

- i) Resguardo a la seguridad de las personas y sus bienes: la primera misión de los organismos policiales es la velar por la seguridad de las personas, respondiendo a la creciente sensación de inseguridad experimentada por la población. Esta tarea tiene relación con una serie de acciones concretas, tales como:
 - Acercamiento de la policía a la comunidad mediante el desarrollo de cuadrantes (por manzanas);
 - Lucha contra la pequeña y mediana delincuencia (especialmente la efectuada por delincuentes juveniles), mediante un mayor

⁴⁴ De acuerdo a encuestas realizadas, la imagen que la opinión pública tiene de la policía es más bien positiva: (a) De esta manera, el 83% de las personas interrogadas en 1990 por el instituto de mediciones CSA “Le Parisien” tienen una muy buena opinión de la policía, al responder si la imagen que estas tenían era muy buena, más bien buena, más bien mala o muy mala; (b) en el año 1998, tras un sondeo realizado por “Le Nouvel Observateur”, ante la pregunta ¿tiene usted más bien confianza o más bien desconfianza en las siguientes instituciones?, la policía obtuvo el primer lugar con un 74% de personas interrogadas que le entregaron su confianza. Las instituciones aludidas eran: bomberos, gendarmes, policías, alcaldes, profesores, asistentes sociales, jueces, jefes de empresas, vigilantes y guardias privados.⁴⁵ En 1991 fue creada en Francia la Oficina de Ayuda a las Víctimas y de Información Legal que otorgaba guías y apoyos a las personas, víctimas de delitos, con la finalidad de contrarrestar los nocivos efectos de las lesiones y daños resultantes del hecho.

⁴⁵ La Gendarmería Nacional es equivalente a las fuerzas militares en nuestro país, a cargo de la seguridad pública en ciertas regiones.

⁴⁶ Es posible mencionar entre otras materias abordadas por la policía, las siguientes:

- i) Mantención del Orden Público.
- ii) Control de los flujos migratorios y del trabajo clandestino.
- iii) Control de la Delincuencia Financiera y económica.
- iv) Protección del país contra la amenaza exterior y el terrorismo.

refuerzo de la presencia policial en la vía pública, lo que implicó, además, una mejora de la movilidad de los agentes y una modernización de los medios de comunicación utilizados;

- Lucha contra la inseguridad en las calles, para lo cual fue desarrollado un esquema de fuertes controles en lo relacionado con alcoholes, drogas y otra serie de acciones de prevención y educación cívica.
- ii) Represión del Tráfico de Drogas: Se intentaba detener por esta vía al factor responsable de más de la mitad de la delincuencia en la vía pública⁴⁷. Para ello fueron reforzadas en la policía las áreas especializadas en esta clase de delitos y, además, se coordinó un trabajo entre todos los servicios implicados en el tema de drogas.

III.2.2. aumento de la presencia policial

Este aumento de presencia policial se ha puesto en práctica de diversas maneras:

- En zonas calificadas como de alta peligrosidad, en atención a la frecuencia con que ocurren los hechos delictivos, se designa un funcionario policial como coordinador general, cuya función principal es realizar un análisis de las circunstancias que determinan que esta zona registre Índices de delincuencia elevados y, posteriormente, lograr el diseño de un plan de acción, en conjunto con los servicios administrativos y sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- El aumento de presencia policial busca también aumentar el nivel de frecuencia y cobertura en la entrega del servicio de vigilancia durante periodos determinados. De esta manera se

ha estructurado la operación “tranquilidad durante las vacaciones”. Mediante este programa se intensifican los patrullajes, logrando asegurar una presencia visible, disuasiva, en períodos en que muchos inmuebles quedan sin ocupantes.

III.2.3. policía de proximidad

Con el fin de crear lazos de confianza entre los organismos policiales y la población, se han instaurado diversos mecanismos que permitan esta aproximación. Un ejemplo de ello han sido los programas denominados “Vigilancia por Cuadrantes”.

Un gran refuerzo a esta clase de proyectos ha sido la contratación de jóvenes, provenientes de los programas de empleos juveniles, como adjuntos de seguridad, logrando un doble objetivo: por una parte, el contacto directo con quienes pertenecen a los barrios y tienen, por ende, pleno conocimiento de los problemas que afectan a su zona; y, por otra, colaborar con el programa de empleos, permitiendo a los jóvenes participar directamente en los temas de seguridad ciudadana.

En este mismo esquema de trabajo conjunto y coordinado, se ha procedido a designar, por sector, a un funcionario coordinador, cuya misión fundamental es agrupar las informaciones obtenidas de los propios ciudadanos en cuanto al tipo de violencia ejercida, lugares de ocurrencia y autores, para poder transmitirla, posteriormente, a los servicios competentes, del gobierno o de la propia comunidad, para realizar un operativo conjunto mucho más eficiente.

Puede señalarse que esta reestructuración en la policía permitió hacer más familiar y presente la imagen de la policía, favoreciendo la formación de alianzas de confianza, y haciendo

.....

⁴⁷ En el año 1998 fue dado a conocer el incremento de 5000 agentes policiales que dejarían sus tradicionales tareas administrativas para reforzar la presencia policial en las calles.

percibir a los agentes como partes integrantes de los barrios. En este esquema, el funcionario policial se convierte, en muchas oportunidades, en un mediador que actúa ante problemas menores para calmar los ánimos y las desavenencias que existen entre los propios residentes de un área, logrando generar entre ellos un sentido comunitario y de ayuda mútua mucho mayor.

III.2.4. policía especializada

Se intenta crear una especialización entre los funcionarios de la policía basada en los tipos de infracciones cometidas, permitiendo que la acción de la institución sea más dirigida y eficiente: “La creación de unidades más directamente orientadas hacia cada nuevo problema, permitirá, mediante la especialización, un mejoramiento en el rendimiento global de la institución”⁴⁸.

i) *Policía especializada en drogas*

Existe en la actualidad un grupo de oficiales dedicados al combate de la droga⁴⁹, mediante trabajos de información dirigidos al público más susceptible de enfrentarse a estos problemas, esto es, los jóvenes, los padres y los profesores, entre otros. También llevan a cabo la misión de capacitar a otros funcionarios en el tema y, en el desarrollo de técnicas específicas de lucha contra la adicción.

ii) *Policía de Menores*

Las unidades policiales especializadas en la atención de menores o “Brigadas de Menores”⁵⁰ se crean como unidades a cargo de funcionarios especialmente capacitados en la

atención de menores infractores. Ellos se dedican de manera especial al estudio de los expedientes de estos jóvenes, para establecer las posibles causas desencadenantes de conductas delictivas y de violencia, tales como malos tratos, privaciones y asuntos de moral. Para lograr una efectiva labor, las unidades han mejorado sus sistemas de transmisión de información y seguimiento, permitiendo la pronta detección de quienes han reincidido.

En estos estudios se asigna gran importancia al trabajo preventivo y de protección, para lo cual se realizan trabajos con las familias cuyos niños se encuentran en peligro o son autores de infracciones; se efectúan intervenciones en los casos de jóvenes que han desertado del sistema educacional y se hacen controles de los lugares de expendios de bebidas alcohólicas en lugares públicos, entre otras medidas.

Estas unidades se han convertido en verdaderos interlocutores de los jóvenes, permitiendo una acción más dirigida en la lucha contra la delincuencia juvenil, y logrando un trabajo conjunto con servicios especializados en la materia.

iii) *Policía de Violencia Urbana*

Fue creado, con estos fines, una sección denominada “Ciudades y Suburbios”, por parte del Servicio Central de Informaciones Generales de la Policía, para analizar en detalle el problema de la violencia urbana en el nivel nacional y local, orientando así las decisiones en materia de despliegue de efectivos y de destinación de nuevos medios.

La dirección general de la policía nacional creó, además, una estructura de coordinación entre los diferentes estamentos de

⁴⁸ “Crimes et Delits Constates en France en 1998”. Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía Nacional.

⁴⁹ En la actualidad, 217 policías se encuentran a cargo de programas de formación y capacitación en temas de drogadicción y adicciones. Con esta finalidad, se ha llevado a cabo una campaña preventiva que consiste en una exposición movilizada por medio de una camión y equipada para recibir al público, al cual se le entrega material impreso y videos relacionados con estas adicciones y sus potenciales peligros, así como, la labor de la policía en este campo.

⁵⁰ Existen, actualmente, 83 Brigadas de Menores repartidas en las grandes ciudades y 7 Brigadas departamentales para menores que se encuentran establecidas en los Servicios de Seguridad Departamentales.

la policía vinculados al tema de violencia urbana, que hasta ese momento operaban de manera independiente. Tal es la “célula de evaluación del seguimiento de fenómenos urbanos”. Ella se encuentra a cargo de la realización de encuentros

regulares entre los especialistas en la materia, asegurando así un adecuado intercambio de información. La célula se constituyó también como un ente generador de ideas y proposiciones.

III.3. *Brigadas de Prevención de la Delincuencia Juvenil*

Se instauran como un reflejo de la voluntad generalizada de disminuir las altas tasas de delincuencia juvenil que han venido presentándose especialmente, a partir del año 1993⁵¹.

Esta iniciativa se basa en la creación de unidades dependientes de la institución de Gendarmería⁵², en aquellas zonas en que este organismo se encuentra a cargo, exclusivamente, de las misiones de seguridad pública. Tienen como principal misión la de establecer un contacto regular con los jóvenes y sus problemas, contando para ello con la ayuda que puedan proporcionar las instituciones especializadas en temas juveniles establecidas en la zona.

Se trata de ejercer acciones en terreno y que se prolonguen en el tiempo, con miras a establecer contacto y diálogo directo con lo más jóvenes, permitiéndoles detectar los principales conflictos a los que se enfrentan o pueden verse enfrentados.

Los mecanismos para lograr un acercamiento con ellos se realizan en los colegios, mediante charlas y clases impartidas a los jóvenes, a la salida de estos establecimientos y, principalmente, en los lugares de esparcimiento y reunión, como plazas, calles y bares. Con esta misma finalidad, un integrante de la brigada es destinado a participar de manera directa en las diversas asociaciones y clubes locales más recorridos por los grupos juveniles.

.....

⁵¹ Ver página número 1 “Aumento de la Delincuencia juvenil”.

⁵² Entre 1º de septiembre de 1997 y el 1º de agosto de 1999 se han establecido 33 Brigadas de Prevención de la Delincuencia Juvenil.



ESTRATEGIAS ***A***NTIDELICTIVAS EN ***B***ARCELONA

Fuerte Papel Municipal y Fomento de la Participación Ciudadana

Niveles de temor y Promoción Social

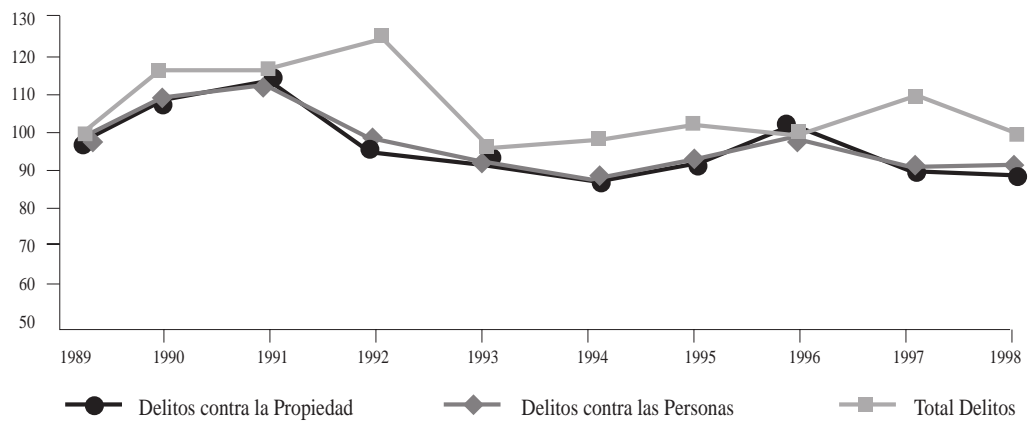
Fundación Paz Ciudadana
Agosto 2000

I ANTECEDENTES GENERALES

I.1. Evolución de la Delincuencia

Gráfico nº 1

evolución de los principales grupos de delitos 1989- 1998



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Delitos contra la Propiedad	100	109	112	97	91	83	86	96	92	94
Delitos contra las Personas	100	116	115	125	97	94	98	98	109	105
Total delitos	100	108	112	98	93	85	87	95	92	94

Si bien las bajas en los principales grupos de delitos en Barcelona no han sido constantes, en el período 1989-1998 el total de los delitos había disminuido en 6%, llegando a registrar una caída del 15% para el período 1989- 1994.

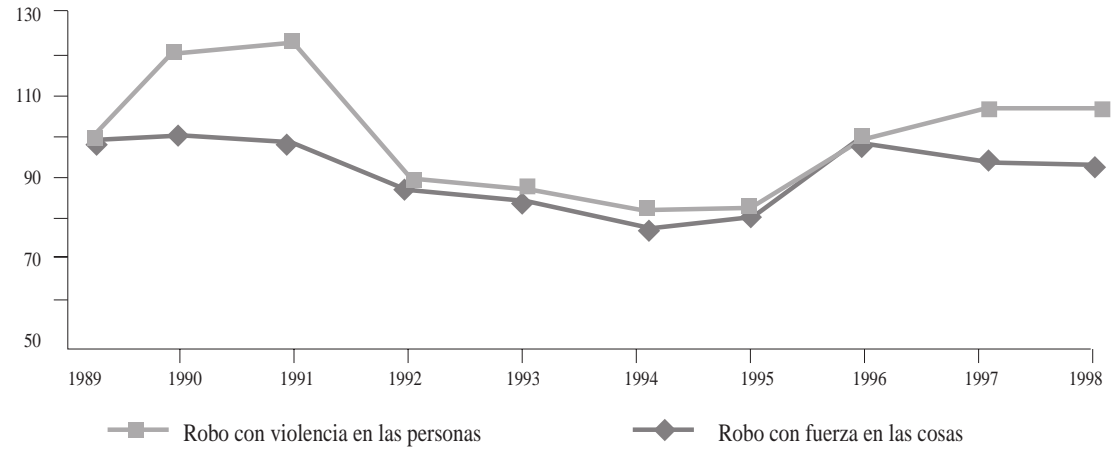
En relación con los delitos de robo con fuerza en las cosas y con violencia en las personas, la situación tampoco registró disminuciones constantes, registrándose para todo el período (1989-1998) una disminución del 15% y 1% respectivamente,

destacando lo ocurrido entre 1989 y 1994, cuando las bajas alcanzaron tasas del 29% y 21%, respectivamente.

Lo anterior, unido al hecho de que las encuestas de victimización han arrojado disminuciones en los índices globales de delincuencia -en 1996, 1 de cada 7 barceloneses había sido víctima de un hecho delictual, mientras que 12 años antes la proporción se elevaba a 1 de cada 4-, configuran una situación favorable en relación con la delincuencia en Barcelona.

Gráfico n° 2 :

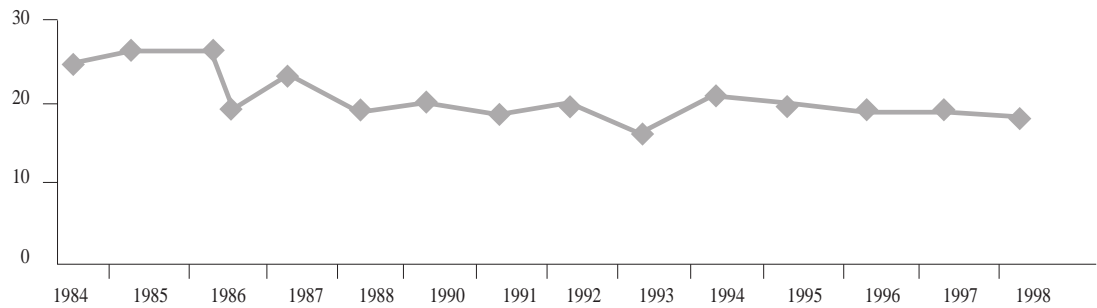
evolución del robo con fuerza y con violencia



	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Robo con fuerza	100	101	100	88	82	71	74	88	85	85
Robo con violencia	100	122	124	93	88	79	79	90	98	99

Gráfico nº 3 :

evolución índice victimización 1984-1998



1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998

Índice

100 104 104 100 88 72 72 68 68 56 72 64 56 56 52

En materia de información y antecedentes acerca del comportamiento y evolución de la delincuencia en Barcelona, destacan la función y el aporte de las encuestas de victimización, realizadas anualmente a partir del año 1984, y que han permitido articular la información en torno a un área objetiva y otra subjetiva:

- La Dimensión Objetiva mide los siguientes parámetros: delitos¹, denuncias², nivel o índices de victimización, estructura temporal (día y hora de la comisión del delito); estructura espacial (lugar de la comisión de los delitos); dispositivos de control (efectivos policiales y otros elementos de control social).

- Los elementos relativos a antecedentes de víctimas y detenidos, esto es, edad, sexo, profesión y estudios, entre otros, configuran los llamados perfiles de la víctima y el detenido, aportando información complementaria útil al elaborar medidas de prevención. Estos perfiles cuentan, además, con información aportada por los denominados indicadores sociales, que se refieren, entre otras, a las condiciones socioeconómicas, psicológicas y educativas del entorno familiar, así como a los aspectos urbanísticos del medio en que viven.

¹ En relación a los delitos, es posible mencionar que éstos, junto con ser cuantificados, son procesados y analizados, permitiendo, seleccionar aquellos que por su incidencia más directa en el aspecto de seguridad ciudadana o por su mayor frecuencia ameriten un estudio en mayor profundidad.

² Las denuncias corresponden a aquellas realizadas en las comisarías de policías y demás dependencias policiales habilitadas, así como las realizadas en los juzgados de guardia, configurándose como centros receptores y generadores de información del hecho delictivo.

A partir de la estructura espacial ha sido posible la elaboración de *Mapas de Conflicto o de Victimización*, que constituyen una cuantificación gráfica del hecho delictivo, expresada en términos globales y específicos por tipología de delitos.

- Dimensión Subjetiva: este aspecto de la encuesta se remite a consideraciones de vivencias, valoraciones y configuraciones de opiniones que se relacionan con el fenómeno social de la delincuencia y la seguridad ciudadana en general. La persona es interrogada, tanto en el nivel de ciudad como de distrito o barrio, acerca de las mejoras experimentadas por la

seguridad en su territorio respectivo³. En esta área es entregada información relativa a la opinión de la ciudadanía respecto de la seguridad y la delincuencia, expresada mediante sus preocupaciones y temores⁴.

Al igual que en el caso de la dimensión objetiva y los respectivos mapas de conflictos, la dimensión subjetiva permitió elaborar los denominados *Mapas de la Inseguridad o el Miedo*, los que, a partir de la identificación o localización por los encuestados de las zonas o puntos de la ciudad y barrio que creían más peligrosos, permitía determinar las características vinculadas al diseño urbano del lugar y adoptar medidas preventivas en relación con este tema.

I.2. Principales Estrategias Antidelictivas

La política de seguridad en España ha abarcado los distintos niveles de administración: el estatal, el autónomo y el local (en el caso de Barcelona, el tema ha sido asumido tanto por el municipio de la ciudad como de los 10 distritos en los que ésta se encuentra dividida). Los dos primeros ámbitos de actuación administrativa (estatal y autónomo) se han encargado de la política preventiva general, creando en la sociedad las condiciones que favorezcan la seguridad mediante una política de protección social, cobertura del desempleo y educación, entre otros.

En el caso de Barcelona se ha producido un aumento de las responsabilidades de los municipios, tanto en la gestión

general de los servicios como en materias de seguridad ciudadana en particular. En relación con este último campo, los municipios han asumido competencias sobre la base que son éstos quienes mejor conocen el entorno y, especialmente, las preocupaciones locales de las personas y los que, por lo tanto, pueden dar respuesta con mayor prontitud.

Lo anterior obedece a un proceso de descentralización de las políticas sociales experimentado en esta ciudad a principios de la década de los ochenta⁵, entendiéndose que los territorios locales debían tener siempre un margen de actuación y de intervención para adaptar a sus condiciones y prioridades la

³ La ciudadanía es interrogada acerca de la seguridad, estableciendo si ésta : ha mejorado mucho, ha mejorado un poco, sigue igual, ha empeorado un poco, ha empeorado mucho o no lo sabe.

⁴ Mayores antecedentes e información de estas encuestas de victimización se han analizado en el capítulo II del presente estudio.

⁵ En el año 1985 el Ayuntamiento de la ciudad de Barcelona llevó a cabo una importante reforma administrativa concretada mediante la división territorial de la ciudad en distritos municipales. Los distritos, de acuerdo al artículo 20 de la carta municipal de Barcelona correspondían a “órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana y para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de las diversas zonas y barrios del municipio”.

planificación y la programación. En este nuevo marco local de actuación primaban dos principios que orientarían las políticas⁶ que se llevaron a cabo: la promoción y mejora de la calidad de vida de las personas que viven en una misma comunidad, y el refuerzo de los mecanismos de integración y participación social, permitiendo favorecer la autonomía y la capacidad de autorganización de las entidades comunitarias y de las personas en la resolución de sus conflictos.

A principios de los años ochenta (1983) comenzó a agravarse en Barcelona el sentimiento de inseguridad ciudadana. Lo anterior movió al alcalde de la ciudad a encomendar a una comisión el análisis de la situación y efectuar propuestas para el desarrollo de una nueva política de seguridad pública⁷. De las conclusiones de esta comisión, tras catorce meses de investigación, las principales y más trascendentales fueron la necesidad de una política estructurada sobre la base de efectiva participación comunitaria, generando un verdadero “modelo de seguridad participada”⁸⁻⁹ y, por otra parte, la conveniencia de que esta nueva política de seguridad pública tuviera como criterio principal de su aplicación el territorio más cercano, lo que conllevaba gestionar el problema en relación con la proximidad del conflicto.

Este modelo de seguridad se basó en la aplicación de cuatro conceptos o criterios básicos: prevención, represión,

solidaridad y participación comunitaria, los que implicaban coordinar los esfuerzos de todas las instancias e instituciones relacionadas, esto es, de las fuerzas de seguridad y orden público, de justicia y de aquellas pertenecientes al ámbito de bienestar social.

Estas nuevas orientaciones debían aplicarse en especial a las siguientes áreas de trabajo:

- Conocimiento de la realidad, especialmente a partir de las estadísticas policiales y de encuestas de victimización que permitían tener un mejor acercamiento a las necesidades y preocupaciones de las personas;
- Cooperación y solidaridad institucional, lo que involucraba un esfuerzo conjunto de los servicios sociales, de educación, de la juventud, de salud y habitación, entre otros;
- Coordinación de las políticas llevadas a cabo por los servicios y entidades públicas y privadas, especialmente la relativa a las políticas policiales nacionales y locales;
- Fomento y canalización de la participación ciudadana para desarrollar una verdadera política de prevención ajustada a las necesidades comunitarias. Debido a lo anterior se consideró necesario que los órganos y servicios

.....

⁶ Las principales políticas desarrolladas en esta ciudad se orientaron a tres materias específicas: a) políticas de atención social, cuyos objetivos eran la inserción social, la integración de personas excluidas y, en general, el desarrollo de programas destinados a mejorar las condiciones de vida; b) las políticas de promoción eran aquellas que promovían el desarrollo personal en una dimensión comunitaria; c) y finalmente las políticas de prevención que, en general, actuaban sobre las causas de las problemáticas sociales, anticipándose a la aparición o generalización de las mismas. Estas políticas tenían su núcleo en las acciones de información, comunicación y de asesoramiento.

⁷ La comisión de trabajo reunió a más de un centenar de profesionales organizados en torno a once grupos de trabajo: análisis, menores, enseñanza, administración de justicia, policía, instituciones penitenciarias, drogas, seguridad del comercio, juventud, medios de comunicación y extranjeros.

⁸ La comisión estableció en relación con la participación de la comunidad en las políticas de seguridad: “es impensable creer que es posible garantizar un nivel óptimo de seguridad y libertad sin tener en cuenta la corresponsabilidad de los ciudadanos”

⁹ En el marco de fomento de la participación experimentada por la ciudad de Barcelona fueron aprobadas, en el año 1985, las “Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana”, las que regularon los diversos mecanismos de participación de la ciudadanía en materias de interés, el derecho de información y de petición, creando nuevos modelos de relaciones entre la administración local y las entidades o grupos comunitarios y determinando que la red social existente en esta ciudad se convirtiera en un elemento constitutivo de la misma (existen más de ocho mil entidades sociales entre clubes deportivos, grupos de mujeres, entidades juveniles y asociaciones de ayuda mutua, entre otras).

descentralizados tomaran contacto con los organismos y entes representativos de la ciudadanía¹⁰.

- Desarrollo de programas de prevención y control.

Siguiendo las líneas de fomento de la participación comunitaria antes señaladas, se propone la creación de Consejos de Seguridad o Consejos de Prevención, bajo el alero de los municipios y sustentados como Órganos de representación y debate. En Barcelona existen, actualmente, el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona y los Consejos de Seguridad y Prevención de los Distritos¹¹.

Como resultado de esta nueva concepción de seguridad ciudadana, la ciudad registró disminuciones en sus Índices de victimización¹², pasando de 25% en 1983 a 14% en 1996.

Como producto de este nuevo acercamiento a los problemas delictivos, que suponía que la percepción de los ciudadanos sobre seguridad era algo más que la desaparición de los actos delictivos¹³, se ha desarrollado un mecanismo de análisis periódico de encuestas de victimización y de opinión, así como de los datos policiales, permitiendo lograr un mejor conocimiento de la realidad.

.....

¹⁰ En el caso de Barcelona, estos Órganos de participación ciudadana correspondían al consejo de seguridad urbana y a los consejos de prevención y de seguridad de los distritos, los que serán analizados más adelante con mayor profundidad.

¹¹ En la línea de fomento de la participación ciudadana, la carta municipal de Barcelona ha establecido, en diferentes normas, la posibilidad e importancia de tal participación:

- En el artículo 30 se establece que “el ayuntamiento de Barcelona garantiza la participación ciudadana, especialmente en las materias que afecten más directamente la calidad de vida de los ciudadanos”
- En el artículo 32 se prevé la posibilidad de que a iniciativa ciudadana, se solicite al ayuntamiento la realización de una determinada actividad de interés público y de competencia municipal, y que para su realización puedan aportar los ciudadanos, medios económicos, bienes, derechos o trabajo personal.
- En el artículo 36 se prevé la creación del consejo de ciudad, el que, integrado por los representantes de las entidades económicas, sociales, culturales, profesionales y de vecinos más representativas, surge como órgano de debate del programa de actuación municipal, de los presupuestos municipales, de los grandes proyectos de ciudad y de los indicadores de resultados de la gestión municipal. Este consejo debe sesionar al menos una vez al año.

¹² El índice agrupaba a todos los entrevistados que habían sido víctimas de algún hecho delictivo (ya fuera consumado o no) y los relacionaba con el total de entrevistados.

¹³ “Los ciudadanos construyen su percepción social a partir de un número elevado de datos, muchos de ellos ajenos a los delitos. La confianza en el sistema judicial, en las instituciones, en los recursos públicos, es básica e indisoluble de una política de seguridad basada en criterios democráticos” extraído de la publicación conceptos de Fundación paz ciudadana “Diez Años del Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona”

II

POLITICAS ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

II.1. *Políticas Orientadas a la Creación de Instancias de Participación para la Comunidad*

Como se señaló, la década de los ochenta se caracterizó por un marcado fomento de la participación ciudadana, la que en un primer momento se orientó a políticas de bienestar social en general y, con el transcurso del tiempo, se fue especializando en materias de interés común, como el control y la prevención delictiva. En este contexto se intentaba que las instancias de participación fueran reales, representativas y no burocratizadas y que, al mismo tiempo, se tuviera control sobre las políticas de administración.

Fruto de estas nuevas modalidades de participación, junto con la descentralización y la nueva organización de los distritos emprendidos por Barcelona¹⁴, se planteó que el papel de la administración local no está orientado de manera exclusiva a optimizar la utilización de los recursos, sino también a lograr que esta eficacia se dirigiera a resolver los conflictos de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta estas nuevas premisas, se llevaron a cabo los cambios necesarios para que esta política participativa pudiera concretarse:

- Fomento del potencial de organización y capacidad de acción entre los ciudadanos, entidades, empresas y organizaciones no gubernamentales, para lograr un real compromiso y capacidad de interacción;
- Creación de un marco viable de cooperación e interacción entre las entidades públicas y privadas;
- Creación y modernización de los sistemas existentes en la administración local, para hacer realmente operativa la coordinación y cooperación propuesta;

Se pretendía que la participación fuera asumida como “el medio que podía permitir acordar estrategias comunes y compromisos de acción de acuerdo con objetivos definidos conjuntamente”¹⁵, entendiéndose que era imprescindible, en todo proceso de planificación, contar con la participación de aquellas personas y entidades capaces de influir en el desarrollo de un territorio o sector determinado¹⁶.

La constitución de los Consejos de Seguridad Urbana de Barcelona y de los Consejos de Seguridad y Prevención de los Distritos fueron ejemplos de este nuevo modelo de participación

¹⁴ Idem nota N°5.

¹⁵ “Prevención”. Cuadernos de Estudio y Documentación (N°14). Ayuntamiento de Barcelona. 1998.

¹⁶ De acuerdo a lo señalado por Paz Molinas, directora de servicios de prevención de Barcelona: “Una de las aportaciones más interesantes de los servicios municipales a la gestión pública ha consistido en incorporar a la comunidad para que participe en el diseño de las políticas y se sienta responsable de ellas, puesto que parece claro que la eficacia de las grandes opciones legislativas o gubernamentales depende de hasta qué punto la comunidad las asuma como propias”.

ciudadana en los procesos de planificación antidelictiva. Estas nuevas entidades que surgían determinaban que la canalización de la demanda de intervención pública se orientara al ámbito de la administración local, respondiendo a la lógica de que la concreción de estas exigencias se logra de manera más eficaz en la medida que más próximo se está a ellas.

Es de destacar, asimismo, el papel cumplido por las Secretarías Técnicas de Prevención¹⁷, las que, a partir de este nuevo modelo de participación en la planificación y diseño de políticas antidelictivas, surgen como órganos encargados de realizar una función de coordinación entre la demanda social, canalizada a través de estos nuevos consejos, y la capacidad de hacer frente a dichas peticiones por los órganos de la administración local.

Estas secretarías se constituyeron como las encargadas de entregar a los Órganos de representación local (consejos de seguridad y prevención) y de coordinación¹⁸, los criterios de intervención y de asignación de los recursos públicos y privados existentes en materia de políticas públicas, para hacer frente a la inseguridad en las ciudades y alcanzar los objetivos de una política antidelictiva, de acuerdo a la fijación de metas realistas que respondieran a las necesidades de las personas, por una parte, y a los medios y recursos disponibles por la administración, por otra. Se trataba, mediante estas instancias, de equilibrar las peticiones de los ciudadanos y la capacidad de respuesta de los servicios.

A continuación se analizan los consejos de seguridad y de prevención constituidos como organismos de participación, a la vez que de control social, respecto de la gestión que realizaban las autoridades en materias de seguridad ciudadana, tanto en el ámbito de la ciudad como en el nivel descentralizado que, en el caso de Barcelona, correspondía a los diez distritos en que se subdividía la ciudad.

1.1.1 el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona

Órgano creado en 1984 con competencia sobre toda Barcelona, cuya principal misión inicial fue la creación de una nueva política de seguridad pública, tratando tanto la represión del delito como el análisis de sus causas y su prevención, en un esquema de participación, representación y corresponsabilización ciudadana. El consejo también se encargó de realizar seguimientos, análisis y estudios de los datos relativos a evolución de la delincuencia y al estado general de la seguridad ciudadana, otorgando especial importancia no sólo a la reducción de la criminalidad, sino a la percepción social de esta reducción, razones que han motivado la realización de una serie de actividades:

- En el cumplimiento de las finalidades de análisis, seguimiento y estudio de los datos relativos a la evolución de la delincuencia y seguridad, se procedía a la realización y valoración de las

¹⁷ Las Secretarías Técnicas de Prevención se ubican al interior de la organización municipal a cargo de las relaciones comunidad- municipio.

¹⁸ Estos Órganos de coordinación corresponden a las entidades denominadas “Juntas Locales de seguridad” y “Mesas de coordinación Policial”, las que cumplían funciones de coordinación entre las distintas policías que operaban en el territorio de la ciudad de Barcelona y que serán analizadas en el capítulo III del presente estudio.

encuestas de victimización y opinión sobre seguridad. Se trataba de realizar esfuerzos por adquirir un adecuado conocimiento de la realidad mediante un análisis que comprendiera las encuestas, la recopilación de demandas de vecinos y la realización de mapas de zonas delictivas.

- En el ámbito de cooperación se desarrolló una serie de criterios e instancias de coordinación entre organismos y autoridades involucradas (gobierno civil, ayuntamiento y policías). Destaca la constitución de una mesa de coordinación policial para generar coherencia en la actuación de estos Órganos en sus distintos niveles de representación¹⁹.
- La coordinación de políticas se trabajó de manera conjunta con los consejos de seguridad de distritos, que serán analizados con posterioridad, y con los diversos servicios públicos. Se intentaba mantener informados a los distintos Órganos de gobierno para adecuar las políticas de seguridad propias de cada entidad a un plan común.
- Este organismo también tenía por misión hacer propuestas concretas de actuación, y su posterior seguimiento y evaluación.

En cuanto a su integración, el órgano era presidido por el Gobernador Civil²⁰ y su vicepresidente era el Alcalde. Además, contaba con la participación de 18 vocales, representantes de las principales instituciones y servicios de la ciudad²¹, entre ellos Generalitat, Diputación, Cuerpo Nacional de Policía, Ayuntamiento, Guardia Urbana, Poder Judicial, Colegio de

Abogados, Sindicatos, Asociación de Prensa y Fiscalía del Tribunal Superior de justicia, Federación de Asociaciones de Vecinos, Unión General de trabajadores, Consejo de Gremios, Federación de la Pequeña y Mediana Empresa, Colegio de Abogados y Colegio de Periodistas.

1.1.2. Consejos de Seguridad y prevención de los distritos²²

Junto al Consejo de Seguridad y Prevención de la ciudad fueron constituidos trece consejos distritales²³. El organismo era presidido por el regidor del distrito correspondiente; además, cada consejo era integrado por representantes de la administración de justicia, comisarías de policías, asociaciones de vecinos y de comercios, consejo escolar del distrito, fuerzas políticas y directores de colegios. Cada consejo distrital contaba, además, con la asesoría de un secretario técnico de seguridad y prevención, figura específicamente creada para esta estructura territorial. Su principal misión era asumir un papel de soporte técnico de la entidad, a la vez que como elemento de homogeneización de la política de seguridad acordada en el nivel de ciudad, en cada distrito.

Las principales funciones de estos organismos eran el estudio y análisis de zonas delictivas; seguimiento y valoración del sentimiento de inseguridad; elaboración de propuestas de prevención; y presentación de las mismas ante el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona, entre otras.

¹⁹ Policía Nacional y Guardia Urbana.

²⁰ El gobernador civil corresponde al representante del gobierno en la provincia y es responsable de ejecutar la respectiva política del gobierno. Algunas de sus funciones son: a) velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas; b) mantener el orden público y proteger a las personas y bienes; c) ejercer la prefectura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; d) ejercer la potestad sancionadora que le confieren las leyes y, e) dirigir y coordinar los servicios de protección civil.

Es importante destacar que junto a la figura del gobernador existe la del Delegado del Gobierno para la Comunidad Autónoma que puede asumir las funciones propias del gobernador civil en la provincia en la que radique su sede.

²¹ En total los integrantes ascendían a 25 vocales, representantes de los diferentes actores sociales de la comunidad: vecinos, fuerzas sociales, colegios profesionales, judicaturas y servicios sociales.

²² Idem nota N°5.

²³ Consejos correspondientes a los trece distritos en que se encontraba dividida la ciudad de Barcelona, equivalentes a las comunas de nuestro país.

En general, cada consejo distrital ha abordado los problemas específicos relacionados con el tema delictivo y, mientras en algunas zonas tuvo mayor relación con áreas sociales y urbanísticas (cierre de pensiones degradadas y rehabilitación de mujeres prostituidas, entre otros), en otras el tema se relacionó con mayor fuerza con aspectos de control de la delincuencia en la calle, control del ausentismo escolar y tratamiento de drogodependientes, además de otras materias.

Algunos ejemplos de las principales actividades desarrolladas por estos consejos:

- En el distrito de Ciutat Vella se llevó a cabo un proceso de rehabilitación urbanística y social, que se tradujo en acciones tales como cierre de pensiones degradadas, rehabilitación mediante cursos de formación a prostitutas y drogadictos, control delictivo en la calle mediante esquemas de vigilancia coordinada entre Cuerpo Nacional y Guardia Urbana, entre otros.
- En Eixample las acciones se desarrollaron en torno a la vigilancia y seguridad de los establecimientos educativos y al control de actividades ilegales en la vía pública (vendedores ambulantes, por ejemplo). Además, se constituyó

una comisión para controlar de mejor manera los disturbios e ilícitos ocurridos en locales de pública concurrencia.

- En el distrito de Sants-Montjuïc se aplicaron medidas de seguridad en plazas y áreas verdes, de control de comercio ambulante y de ocupaciones ilegales, entre otras.
- En Les Corts el problema más abordado fue el relacionado con las actividades de prostitución en los alrededores de áreas recreativas y de zonas deportivas (“Barca”) y, también, en relación con los problemas generados por las zonas de diversión nocturna (disturbios, ruidos y consumo de drogas, entre otros). También se han llevado a cabo actividades de prevención en escuelas y en centros de la tercera edad.
- En Sarrià-Sant Gervasi las medidas adoptadas por los consejos se focalizaron en el control de la proliferación y las molestias asociadas a los locales públicos nocturnos, en las acciones vandálicas en escuelas y la prevención de robos en vehículos estacionados.
- En el distrito de Gràcia se adoptaron medidas para prevenir situaciones de violencia en las escuelas, disturbios en plazas y en los locales de concurrencia pública.

II.2. *Políticas Generales de la Encuesta de Victimización*

II.2.1 *antecedentes generales de la Encuesta de Victimización*

Los planes de seguridad iniciados en Barcelona contemplaron el desarrollo de una serie de etapas necesarias para el logro de su efectiva aplicación, entre las que cabe mencionar:

- El diagnóstico de la situación delictiva experimentada por la ciudad y la evolución que ésta registraba, así como de las

preocupaciones y necesidades experimentadas por las personas en relación con este problema, para lograr un acabado conocimiento de las potencialidades y debilidades del sistema;

- Definición de las líneas de actuación y objetivos básicos necesarios para la aplicación de un esquema de trabajo;
- Puesta en marcha y concreción de los lineamientos establecidos.

Como se señaló, el diagnóstico constituía el elemento inicial de los planes y estrategias antidelictivas diseñados, lo que en Barcelona se materializó mediante el análisis de estadísticas policiales y la realización de encuestas de victimización²⁴.

Objetivo básico de estas encuestas era la medición de la extensión de la delincuencia en la ciudad, razón por la cual se medía tanto la realidad delictiva en términos objetivos (tipología de los delitos, índices de victimización, tasas de denuncia y mecanismos de seguridad personal utilizados, entre otros), como las opiniones y actitudes de las personas ante dichos problemas (temor, opinión acerca de la seguridad en la ciudad, en los barrios y acerca del sistema de justicia penal.). Así, anualmente y desde el año 1984²⁵, se realizaba en esta ciudad una encuesta de territorio, en la que se comparaba la delincuencia según ocurría en el barrio o en el resto de la ciudad. Este mecanismo permitió analizar el sentimiento victimológico de la población, en conjunto con las estadísticas policiales, accediendo a un más exacto conocimiento del problema: localización, medios y recursos disponibles, entre otros.

En relación con los objetivos que la encuesta pretendía alcanzar, es posible señalar:

- Conocimiento de la realidad de la delincuencia con una doble finalidad: acceder a la tasa real de denuncias, incluyendo la cifra negra o no denunciada a la policía y su correspondiente distribución geográfica en el territorio²⁶; y, por otra parte, el impacto de la delincuencia en la vida cotidiana de la población;
- Conocimiento o grado de confianza de la población respecto de la política de seguridad de la ciudad: índice de denuncia, evaluación y opinión acerca de la intervención de los poderes públicos en la materia (sistema judicial y organismos policiales, entre otros).
- Conocimiento de los niveles de seguridad de la población: sensación de seguridad o inseguridad entre los ciudadanos, opinión acerca de las posibles causas de la delincuencia y de la inseguridad, y medidas que se considera debieran adoptarse.

Finalmente, una de las principales funciones de las encuestas desarrolladas es fomentar la participación ciudadana en el proceso de análisis y medición de los problemas delictivos, así como en las etapas de elaboración y evaluación de políticas y planes, lo que se traducirá en un interés mayor y un sentimiento de corresponsabilidad en la consecución de resultados positivos²⁷.

.....

²⁴ Anualmente y desde el año 1984 se han desarrollado las encuestas de victimización en la ciudad de Barcelona, efectuándose revisiones en los años 1985 y 1987 que se tradujeron en la elaboración de un cuestionario más ágil, en la entrega de una mayor relevancia a los aspectos ligados al territorio, en una definición más completa de víctima, entre otras materias, las que han determinado su actual estructura que consta de dos partes, una destinada a medir la victimización y otra para estudiar la opinión sobre seguridad y delincuencia.

²⁵ En el año 1984, el alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall impulsó la realización de un estudio que analizara la situación de la seguridad ciudadana en esta ciudad, razón por la cual fueron llevadas a cabo una serie de entrevistas con responsables de instituciones relacionadas al tema (administración de justicia, policía y servicios sociales, entre otros.), opiniones que contenían un importante sesgo propio de la actividad que realizaban estos servicios y del grado de compromiso político que estas personalidades podían tener. Lo anterior, constató la necesidad de generar un mecanismo que eliminara tales sesgos y permitiera establecer un cuadro de la realidad delictiva y de inseguridad en la ciudad, para lo cual fue aplicado un sistema que accedía a las opiniones de los ciudadanos directamente, utilizando como método la encuesta domiciliaria lo suficientemente amplia como para diferenciar los resultados a nivel territorial, o sea, a nivel de distrito o barrio.

²⁶ La distribución geográfica o espacial de la criminalidad ha permitido, entre otras cosas, conocer las denominadas “vías o rutas delictivas”, las que determinan la relación existente entre el domicilio de la víctima y el lugar en el que sufre la agresión o hecho delictivo, si los ciudadanos de un determinado territorio son victimizados de manera frecuente en una zona específica, cuáles corresponden a las áreas más peligrosas dentro de cada distrito.

²⁷ Expertos en seguridad han señalado que este tipo de encuestas revierten una enorme importancia para la autoridad local (municipal) toda vez que constituye el único nivel de conocimiento e información al que pueden acceder, considerando, por una parte, la dificultad en el acceso a la información de policías y de la justicia y, por otra, en atención a la inexistencia de una fuente de información que permita separar los antecedentes a una escala municipal, determinando qué ocurre realmente en el territorio. (Extraído del texto “Instrumentos y Metodologías para el Conocimiento del Fenómeno Delincuencial. Ponencia señores Alabart, Aragay y Sabaté).

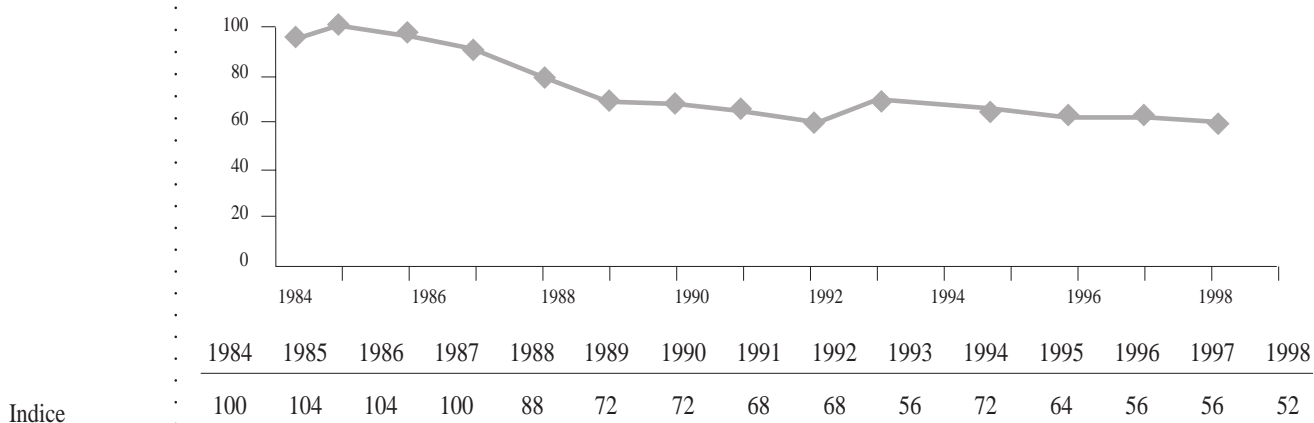
II.2.2. La Encuesta y sus Indices

II.2.2.1. Índice Global de victimización

Uno de los aspectos medidos por esta encuesta se refería al índice global de victimización²⁸, que permitía determinar el porcentaje de personas víctimas de algún hecho delictual en los distintos años.

Gráfico nº 4 :

evolución del Índice Global de Victimización (1984- 1998)



A partir de este índice global de victimización²⁹⁻³⁰, se ha podido establecer que durante los primeros años del periodo 1984-1998, la extensión de la delincuencia afectaba a alrededor de una cuarta parte de la población (25%). En 1988, dicha tasa había disminuido en cuatro puntos porcentuales y luego, en 1989, cuatro puntos más, llegando a un 17.6%. Ya para el año 1996 era posible establecer que 1 de cada 7 barceloneses había sido víctima de un hecho delictual, determinando una disminución del 48% para el periodo 1984- 1998.

Al analizar este índice territorialmente, esto es, por distritos, es posible determinar que entre los años 1984 y 1987, correspondientes a los primeros años de aplicación y puesta en marcha de la nueva “política antidelictiva participativa”, este índice había descendido prácticamente en todos los distritos, tendencia que se mantuvo hasta 1998, como lo demuestra el siguiente cuadro:

²⁸ El índice global de victimización agrupaba a todos los entrevistados que habían sido víctimas de algún hecho delictivo (sea cual sea el hecho y el número de veces que lo habían sufrido) y los relacionaba con todos los entrevistados de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{todas las víctimas}}{\text{todos los entrevistados}} \times 100.$$

²⁹ Al analizar estos antecedentes es necesario tener en consideración que más del 30% de los hechos producidos, de los que han sido víctimas las personas, corresponden a robos de objetos en el interior de vehículos o de elementos del propio vehículo y que en cerca del 10% del total de hechos, se trataba de hechos tentativos de delito.

³⁰ El anexo N°3 muestra la evolución del índice de victimización de acuerdo a los diferentes hechos delictivos.

Cuadro nº 1

evolución del Índice de Victimización por distrito (1984- 1998)

	Ciutat Vella	Eixamp.	Sants- Mont.	Les Corts	Sarria- St.Gerv.	Gracia	Horta- Guinar.	Nou Barris	St. Andreu	St. Martí
1984	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1985	82	82	97	86	93	91	89	103	76	84
1986	103	95	116	80	81	77	75	113	76	85
1987	89	87	87	76	84	81	100	107	90	74
1988	77	66	88	66	76	66	75	99	69	67
1989	66	56	68	39	58	51	59	92	66	56
1990	70	59	60	38	51	62	75	77	58	69
1991	62	57	79	61	60	49	51	74	65	39
1992	57	53	66	40	56	63	44	79	62	70
1993	48	42	57	54	45	46	41	54	39	50
1994	65	60	72	40	48	53	59	88	65	73
1995	64	48	71	45	46	41	43	81	51	64
1996	57	45	61	33	41	40	49	64	45	52
1997	49	55	58	39	35	59	47	58	52	50
1998	46	45	59	36	34	64	44	50	46	46

Fuente: Encuestas de Victimización en Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona

En este cuadro destacan las disminuciones registradas por los distritos de Les Corts, Sarria Sant Gervasi y Horta Guinardo, con bajas de un 64%, 66% y 56%, respectivamente. Junto a estas bajas, es importante señalar que todos los distritos

exhibieron disminuciones en sus índices, siendo la del distrito de Gracia la de menor impacto, si bien de todos modos implicó que, si en el año 1984 9 de cada 36 personas resultaban víctimas de un delito en este lugar, en 1998 lo eran 4 de cada 36.

Cuadro nº 2

· variación del Índice de Victimización por distrito (1984- 1998)

Distrito	Variación Índice 1984-1998
Ciutat Vella	-54
Eixample	-55
Sants- Montjuïc	-41
Les Corts	-64
Sarrià- Sant Gervasi	-66
Gràcia	-36
Horta- Guinardó	-56
Nou Barris	-50
Sant Andreu	-54
Sant Martí	-54

· Fuente: Catorce Años de Encuestas de Victimización en Barcelona, 1984- 1997. Ayuntamiento de Barcelona.

Otro de los antecedentes recogidos por esta encuesta y considerado al diseñar las políticas y los programas específicos de prevención y control en cada distrito, tuvo relación con la medición del índice de victimización en relación con los hechos delictuales clasificados de acuerdo a su tipología en: hechos contra el comercio, contra los vehículos, contra los domicilios y contra

las personas³¹⁻³². Si bien los cuatro ámbitos mencionados han experimentado bajas en sus tasas, los relacionados a hechos contra vehículos y contra el domicilio han disminuido en mayor medida, con tasas del 28% y 42%, respectivamente, para el periodo 1994-1998, mientras que los hechos contra la seguridad personal y el comercio lo hicieron con tasas del 16% y 25%, respectivamente, para igual periodo³³.

³¹ El índice de victimización de estos indicadores concretan y especifican el índice global de victimización, representando el porcentaje de todos los individuos victimizados por actos contra cada uno de estos ámbitos y en relación con la población entrevistada, sea cual sea el número de veces que los han sufrido.

³² En el anexo N°2 se especifican los delitos que conforman cada grupo de hechos.

³³ En el año 1996, el índice de victimización era de 1,2% para los hechos contra el comercio, de un 5,1% para los hechos contra la seguridad personal, de un 7,6% para los hechos contra los vehículos y, finalmente, de un 1,4% en relación a los hechos contra los domicilios. Es importante destacar que la mayor tasa de victimización registrada por los hechos contra los vehículos ha podido explicarse por la previsible mayor rentabilidad económica y menor riesgo asociado (este riesgo se encuentra referido a la menor posibilidad de enfrentamiento personal con la víctima, ya que los vehículos robados se encontraban, generalmente, en espacios anónimos como la calle).

Cuadro nº 3 :
 evolución del total de delitos en Francia (1978- 1998)

	Vehículos	Domicilio	Comercio	Seguridad Pers.
1994	100	100	100	100
1995	82	95	100	95
1996	75	74	150	80
1997	69	74	138	89
1998	72	58	75	84

En cuanto a los hechos contra los domicilios, distritos caracterizados por rentas altas (Sarrià-Sant Gervasi y Eixample) registraron índices menores a los esperados, en comparación con distritos más modestos, como Sant Andreu y Nou Barris. Una de las razones entregadas por los expertos para explicar tal fenómeno, que contradecía lo que ocurría con el índice global de

victimización³⁴, fue la de considerar que las medidas de seguridad y protección se contraponían al atractivo de viviendas más equipadas o pertenecientes a barrios de mayor riqueza, determinando, finalmente, que las más expuestas fueran las ubicadas en distritos con rentas más bajas, que podían destinar menos recursos a medidas de protección domiciliarias.

Cuadro nº 4 :
 Índice de Victimización (hechos contra los domicilios)

Distrito	Índice
Ciutat Vella	5,5
Eixample	4,1
Sants- Montjuïc	3,2
Les Corts	3,5
Sarrià- Sant Gervasi	4,4
Gràcia	3,6
Horta- Guinardó	4,6
Nou Barris	4,1
Sant Andreu	5,5
Sant Martí	2,3

Fuente: Cuadernos de Estudio y Documentación "Prevención". Ayuntamiento de Barcelona. 1988

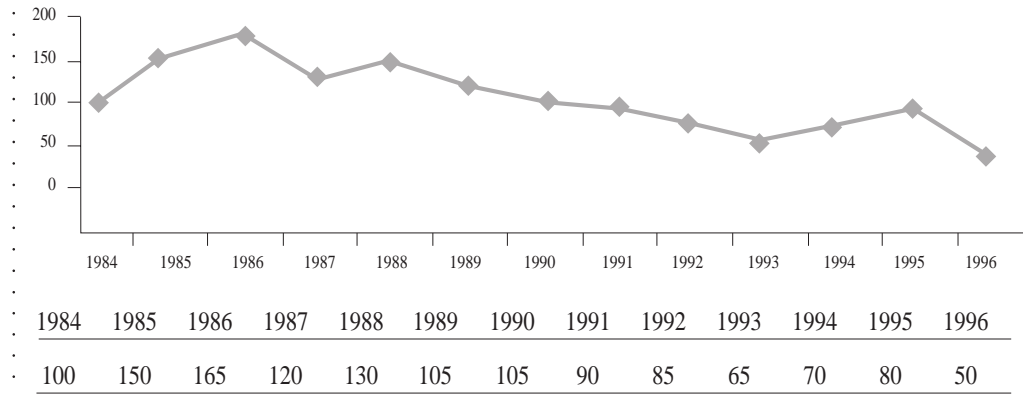
³⁴ Lo que estaría explicado por la incidencia mayor de hechos contra vehículos (que representaban más de un 30% del total de hechos cometidos) los que sí se concentran mayoritariamente en áreas de mayor riqueza.

En relación con el ámbito de la seguridad personal, los atracos han experimentado fuertes variaciones, aumentando de

2% en 1984 a 2,6% en 1988, tras lo cual el índice experimentó constantes bajas, hasta registrar un 1% de victimización para el año 1996.

Gráfico nº 5 :

evolución de los Atracos (1984- 1996)



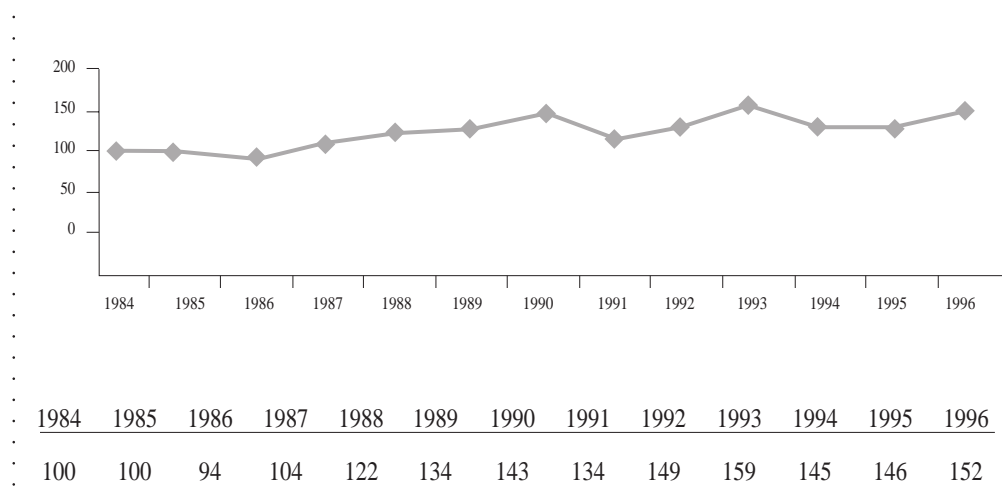
1.2.2.2. Índice de Denuncia

La encuesta se preocupó también de analizar el nivel de confianza de las personas en el sistema policial y de administración

de justicia, elaborándose el índice global de denuncia³⁵.

Gráfico nº 6 :

evolución del Índice de Denuncias (1984- 1996)



³⁵ El índice de denuncia es el porcentaje de denunciante en relación con los afectados.

Este gráfico muestra un sentimiento creciente de seguridad y confianza en el desarrollo y proceder de estas instituciones: mientras en 1984 un 28% de las personas víctimas de un delito denunciaba el hecho a las autoridades, en 1986 lo hacía el 42% de los afectados, lo que se traduce en un aumento del 52% para el periodo 1984- 1996.

II.2.2.3. Medición de los niveles de temor e inseguridad de las personas

Junto a todos los elementos y antecedentes antes señalados, se han constituido en gran aporte al estudio y análisis

del fenómeno delictivo, aquellos aspectos abordados por la encuesta de victimización y relacionados con una vertiente más subjetiva de los problemas, específicamente la relacionada al sentimiento de temor y miedo y a la situación de inseguridad personal. Vinculado al último de los aspectos mencionados se ha elaborado una evolución de las principales preocupaciones de las personas en relación con la seguridad personal, la que se muestra en el siguiente cuadro.

Lo que más preocupa a las personas (cerca del 80% de los casos) es el tema de la delincuencia y, específicamente, el de la delincuencia violenta. Además, con el transcurso de los años, las opiniones de las personas no muestran una tendencia sostenida a la baja del temor y la inseguridad.

Cuadro nº 5

evolución de las principales preocupaciones de las personas

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Delincuencia violenta	53	47	59	48	53	43
Seguridad ciudadana general	13	21	14	23	19	16
Delincuencia no violenta	15	9	6	6	10	8
Droga	7	8	4	6	4	4
Accidentes/Enfermedades	3	5	6	8	5	7
Encarecimiento de la vida	1	2	3	3	2	2
Otros	8	8	8	6	7	20

Fuente: Catorce Años de Encuestas de Victimización en Barcelona, 1984- 1997. Ayuntamiento de Barcelona.

³⁵ Instituidos en el año 1983, se encuentran compuestos por representantes comunales del estado y personas calificadas. Existen, actualmente, alrededor de 850 consejos encargados de definir las orientaciones de la prevención en el área comunal, determinar las acciones que se llevarán a cabo y, finalmente, de evaluar los trabajos desarrollados.

II.3. *Políticas Orientadas a Jóvenes*

Las políticas de juventud se han desarrollado en Barcelona a partir del municipio, lo que ha facilitado el elemento de proximidad que debe existir con éstos y con sus respectivos intereses, esencial en las políticas dirigidas a estos grupos.

A principios de los años ochenta se inicia toda una política tendiente a dar mayores espacios a los jóvenes, caracterizada, principalmente, por gestionar los planes en forma descentralizada e interdepartamentalmente³⁶.

Toda esta nueva tendencia orientada a los más jóvenes impulsó, por una parte, la creación del Consejo de la Juventud de Barcelona y, por otra, la elaboración del Proyecto Joven.

II.3.1. *Consejo de la Juventud de Barcelona*

El Consejo de la Juventud fue la entidad encargada de actuar como centro de relación y referencia de las acciones emprendidas por las distintas instituciones y asociaciones juveniles, constituyéndose, además, en principal interlocutor de estas asociaciones ante el ayuntamiento de la ciudad. El Consejo gestionó la creación del denominado “Casal de Asociaciones Juveniles”, donde las asociaciones de la ciudad contaban con una

serie de servicios y recursos, entre los que es posible mencionar: asesoría fiscal y contable, asesoramiento informático, red Internet, agencia de comunicación, oficina de relaciones internacionales y de cooperación, entre otras.

II.3.2. *Proyecto Joven*

Otro de los logros del periodo fue la elaboración y aprobación, en 1985, del Proyecto Joven³⁷, una experiencia innovadora de trabajo asociado e integral.

Mediante éste se intentaban aplicar programas juveniles que abarcaran las diferentes áreas que pudieran tener impacto en este sector de la población (educación, salud, cultura y tiempo libre, entre otros), lo cual se realizaba a partir de un diagnóstico global y de una fuerte estructura participativa³⁸. Se pretendió que el plan se convirtiera en el elemento director de las políticas juveniles a instancias que habían sido aprobadas por los propios jóvenes, representando las entidades juveniles organizadas de la ciudad³⁹.

La elaboración de estos planes contó siempre con un periodo de diagnóstico que permitía recabar los antecedentes necesarios para el diseño y aplicación de políticas de prevención ajustadas a la

³⁷ En este sentido el proyecto ha promovido la creación de espacios de encuentros entre los sectores juveniles y el resto de la sociedad.

³⁸ El proyecto Joven fue revisado en el año 1990 y, con posterioridad, en el año 1998 fue aprobado un nuevo Plan Joven adecuado a las nuevas demandas y cambios sociales.

³⁹ El Plan Joven, al igual que otra serie de planes ejecutados por el Ayuntamiento de Barcelona (Plan de Personas Mayores, Plan de Mujeres, entre otros), respondió a la siguiente metodología de actuación: diagnóstico general, determinación de elementos de planificación y de los medios de coordinación con otras entidades, y finalmente, aplicación de mecanismos de evaluación.

³⁸ “Políticas Locales de Bienestar. El caso del Ayuntamiento de Barcelona”. Txema Castiella y Albert Serra.

realidad, y para incorporar las modificaciones que surgían producto de las transformaciones sociales, económicas y políticas que experimentaba la población juvenil⁴⁰. Con estas finalidades se llevó a cabo una serie de instancias e iniciativas, entre las que cabe destacar:

- Desarrollo de una encuesta acerca de los valores y condiciones de vida de los jóvenes en Barcelona, cuatrienalmente;
- Elaboración de informes especializados acerca de temas de interés juvenil, como salud, esparcimiento y educación, entre otros;
- Incorporación de la variable juvenil en todas las encuestas y estudios promovidos por el ayuntamiento;
- Organización de foros y debates sobre políticas juveniles.

Entre las esferas abordadas por estos planes, cabe distinguir:

- Información
- Participación
- Ocupación Juvenil
- Recreación y esparcimiento
- Cultura
- Salud

II.3.2.1. Información

Para contribuir en el proceso de integración y participación de los más jóvenes en la vida social, se desarrolló un plan de mejoramiento y fortalecimiento de las redes de información existentes y disponibles para éstos. Con esta finalidad se llevó a cabo una serie de iniciativas:

- La creación del Centro de Información y Asesoramiento para Jóvenes (CIAJ), el principal servicio municipal de recopilación, elaboración, búsqueda, actualización, orientación y entrega de información juvenil;
- La instalación e incorporación de equipos y material informático en los establecimientos juveniles públicos;
- La creación de una red territorial de puntos de información en la ciudad (en colegios, bibliotecas, y otros lugares);
- La incorporación de una serie de publicaciones relacionadas (diarios, revistas y otros medios).

II.3.2.2. Participación

Otro elemento incorporado a esta nueva política contenida en el plan juvenil de la ciudad fue el impulso a la

⁴⁰ En la ciudad de Barcelona se comenzó este conocimiento de la realidad juvenil con los estudios específicos realizados durante el proceso de elaboración del proyecto joven del año 1985, luego con su actualización de 1990 y, además, en 1992, se llevó a cabo una encuesta acerca de las “condiciones de vida y valores de los jóvenes de Barcelona”. Todo lo anterior fue desarrollado de manera paralela a la serie de estudios realizados por áreas y servicios públicos relacionados (cultura y prevención, entre otros).

⁴¹ La iniciativa que dio origen al Centro de Información y Asesoramiento para Jóvenes incorporó además toda una red de trabajo e información en Internet denominada “CIAJ virtual”.

participación de los jóvenes en las diferentes instancias sociales (municipio, colegio, y otros), así como promocionar la creación de asociaciones entre ellos mismos⁴².

Con la finalidad señalada y, buscando una mejor representación y mayor participación juvenil, fueron creados los consejos juveniles distritales y el Consejo de Cien Jóvenes. Este último correspondía a un órgano de participación municipal que abría espacios para la discusión y la expresión de los temas relevantes y de las necesidades de los jóvenes de Barcelona. La oficina municipal a cargo del Plan Joven se encargaba de convocar anualmente a este Consejo y de elaborar conclusiones, propuestas y recomendaciones a partir de lo que allí se expresara, que eran debidamente canalizadas a las entidades públicas correspondientes.

Lo anterior, junto a una tendencia que fomentaba y garantizaba la participación de los jóvenes en los actos y proyectos del municipio, permitió generar toda una política de colaboración en el diseño de la ciudad⁴³.

II.3.2.3. fomento de la ocupación juvenil

En esta materia el municipio de la ciudad se ha preocupado de colaborar con aquellas instancias vinculadas directamente al tema de ocupación y trabajo⁴⁴. Esta colaboración se materializó, principalmente, mediante proyectos de formación y capacitación laboral, de apoyo a menores desescolarizados (esto es, que no habían completado su educación) y, mediante asesorías

y orientación a aquellos que enfrentan la transición entre el mundo escolar y el laboral, facilitándoles el proceso de inserción profesional.

Entre algunas iniciativas desarrolladas con estos objetivos, cabe mencionar:

- Creación de un centro de recursos para la inserción de los jóvenes. Se previó para la producción de información y metodologías de orientación profesional, especialmente destinado a jóvenes de entre 16 y 20 años;
- Realización de seminarios de información, orientación y marketing ocupacional;
- Fomento de la realización de practicas pre profesionales por las empresas;
- Diseño de programas innovadores en el campo de autogestión o autoocupación juvenil, facilitando los recursos en favor de jóvenes emprendedores;
- Una iniciativa destacada en esta materia puso en marcha los denominados “Programas de Garantía Social”, que agrupaban a todos aquellos planes dirigidos a lograr la finalización de los estudios secundarios obligatorios por jóvenes que se habían visto imposibilitados de hacerlo por diferentes razones. Esta clase de programas se encontraba incluida en la llamada educación no reglada, como una vía alternativa para aquellos que han desertado o abandonado el sistema educacional tradicional. El objetivo principal de estos programas era

⁴³ La participación de los más jóvenes se hizo presente en el Consejo Municipal de Bienestar Social, en el Consejo de la Mujer, en el Consejo del Medio Ambiente, en el Consejo Escolar de Deportes, entre otros. Para el logro efectivo de esta participación se realizó toda una campaña de fomento de la misma denominada “Jove, fes ciutat” o “Joven, haz ciudad”.

⁴⁴ Estas instancias se refieren, principalmente, al Ministerio del Trabajo, como órgano representante del Gobierno Nacional y la Generalitat de Cataluña, como órgano especializado correspondiente al gobierno autónomo.

ofrecer a los jóvenes una formación básica y profesional para incorporarse al mercado laboral, o bien, proseguir algún tipo de educación o formación superior. Junto a lo anterior, estos programas ofrecían también orientación por profesionales en técnicas de búsqueda de empleo⁴⁵.

II.3.2.4. Esparcimiento y Recreación

Las autoridades de la ciudad se preocuparon de aplicar planes de recreación, especialmente destinados a jóvenes en períodos de vacaciones y en horarios nocturnos.

En relación con el primer tipo de programas, cabe destacar la serie de actividades realizadas en el nivel de distrito y de ciudad, para ofrecer alternativas de vacaciones a menores con menos recursos económicos y más dificultades para la inserción social. Estas campañas eran patrocinadas por el Consejo de la juventud de Barcelona, a cargo de la oferta de vacaciones fuera de la ciudad para menores entre 16 y 20 años; actividades vacacionales organizadas por distritos para jóvenes de hasta 17 años; finalmente, mediante el desarrollo de actividades deportivas de verano en la ciudad, por el ayuntamiento.

También se señaló la necesidad de contar con programas que permitieran cubrir las necesidades de diversión y esparcimiento de los más jóvenes durante la noche y que aseguraran una cierta conciliación entre los legítimos intereses de quienes exigían tranquilidad en la vía pública durante estas horas y de quienes buscaban espacios de entretención. La

anterior discrepancia de intereses se originaba en los problemas asociados a las actividades juveniles nocturnas: ruido, música estridente, accidentes de tránsito, problemas de vandalismo, alcoholismo y drogadicción, entre otros.

Los antecedentes expuestos determinaron que las autoridades locales de la ciudad aplicaran un plan orientado a los siguientes objetivos⁴⁶:

- Generación de canales permanentes de diálogo y consenso entre las demandas de vecinos, padres, propietarios de establecimientos nocturnos y jóvenes, fomentando, especialmente, la participación de estos últimos en la elaboración de planes alternativos que permitieran eliminar los problemas asociados a actividades nocturnas de recreación.
- Creación de mayor diversidad de espacios y actividades socio-culturales que permitieran desviar a los menores de actividades peligrosas o ilícitas, como el consumo y tráfico de drogas. Se procedió a habilitar salas de estudio (mediante convenios de la municipalidad con colegios y universidades) y bibliotecas en horario nocturno, y se celebraron acuerdos para incrementar las actividades desarrolladas en parques y exposiciones durante la noche, entre otras actividades.
- Se llevaron a cabo programas de transporte nocturno para jóvenes, mediante la ampliación de la cobertura del transporte público en horario nocturno⁴⁷ o por medio del desarrollo de un transporte alternativo (nuevas líneas de autobuses, por ejemplo).

⁴⁵ Dentro de los cursos integrantes de esta malla de programas de garantía social es posible mencionar: el plan de transición al trabajo cuya duración es equivalente a la de un curso escolar (octubre a junio) y ofrecen formación teórica básica y formación encaminada a la incorporación al mercado laboral; cursos de formación ocupacional específicos que variaban en duración y de acuerdo al curriculum de cada joven; el programa de formación y empleo que combinaba la formación teórica con la realización de un trabajo que se desempeñaba en régimen de contrato laboral.

⁴⁶ El plan dispuesto por el ayuntamiento recibió el nombre de “Barcelona, bona nit” o “Barcelona, buenas noches”.

⁴⁷ Una de las alternativas consistía en el uso del taxi con tarifas rebajadas para menores y permitiendo, además, su uso compartido.

II.3.2.5. Salud

Mediante estas iniciativas se pretendió mejorar y ampliar el nivel de conocimiento que se tenía acerca de los problemas de la salud que afectaban a los más jóvenes (naturaleza y extensión del consumo de drogas, por ejemplo), lo que permitiría planificar adecuadamente los servicios y programas requeridos. Por otra parte, estos mecanismos orientados a la salud juvenil buscaban la elaboración de programas y la realización de actividades, tales como:

- Fomentar la participación de los jóvenes en instancias, cursos y talleres relacionados con la educación en la salud (embarazo, drogas y accidentes, entre otros);
- Mejorar e incrementar los canales y accesos de información y los materiales sobre salud dirigidos a este grupo de la población. Es importante destacar, en relación con la generación de material educativo, que las autoridades hicieron hincapié en incorporar a las entidades juveniles de la ciudad y a los propios jóvenes en la definición de los contenidos, entendiendo que eran ellos quienes mejor podían conocer los problemas y necesidades de este grupo y, determinar, además, las vías más eficaces para enfrentarlas;
- Actividades dirigidas a población escolar y aplicadas en escuelas y colegios de educación básica y media;
- Actividades dirigidas en especial a menores no escolarizados, ampliando la cobertura de programas orientados a disminuir los riesgos en estos menores, ya que no lograban ser cubiertos con los programas señalados con anterioridad;
- Se desarrollaron, igualmente, programas destinados en especial a jóvenes que presentaban problemas de drogas, en estado de no alta dependencia, que, por la misma razón, los transformaba en consumidores de alto riesgo. En favor de

este grupo de adolescentes fueron desarrollados cursos de atención personalizada;

- En general, los servicios de salud e instituciones relacionadas se preocuparon de generar y garantizar cobertura suficiente para enfrentar las necesidades de salud de los menores y, al mismo tiempo, de establecer programas adecuados a las problemas específicos que éstos pudieran presentar.

II.3.2.6. programas de Atención para menores en Riesgo

La política preventiva impulsada en Barcelona considera que la atención especializada a menores en situación de riesgo social es determinante para asegurar una política juvenil eficiente e integral. Se intenta, garantizar el acceso a los diferentes programas destinados a este grupo de la población por aquellos jóvenes que se encuentran en situaciones que van desde abandono y fracaso escolar hasta la comisión de actos delictivos.

Para enfrentar estos problemas, una de las primeras actividades llevadas a cabo por la autoridad local fue evaluar y determinar la extensión de las inquietudes sociales que afectaban a los más jóvenes de la ciudad: qué problemas enfrentaban, con qué frecuencia, qué originaba tales situaciones, qué cobertura se entregaba para atender a estos menores, entre otros. Lo anterior permitió determinar que los esfuerzos debían centrarse en aquellos problemas que, normalmente, se relacionan con situaciones generadoras de riesgo: ausentismo escolar, violencia familiar y consumo de drogas, entre otros.

Otro aspecto relevante de la política de atención a menores en riesgo social se refirió al fortalecimiento de las redes

.....

sociales existentes en la comunidad para hacer frente a dichos problemas, fomentando la ayuda mútua y la solidaridad entre ellas y, al mismo tiempo, la sensibilización ante esta clase de situaciones. En este marco han sido establecido los *Equipos de Atención a la infancia y a la adolescencia (EAIA)*⁴⁸, que se constituyen como equipos interdisciplinarios de profesionales dedicados a la atención de menores en situación de riesgo social.

Estas entidades han sido creadas con las siguientes finalidades:

- Asesorar y apoyar a los servicios y entidades que atienden problemas de menores en riesgo social en cada unidad territorial (distrito);
- Garantizar atención en aquellos casos en que los servicios

sociales⁴⁹, por la complejidad o gravedad de la situación o circunstancias que rodean el hecho, se ven imposibilitadas de actuar;

- Mantener información actualizada sobre los recursos -fondos- sociales disponibles en cada unidad territorial para hacer frente a los problemas sociales de este grupo de población;
- Garantizar que las diferentes entidades lleven a cabo evaluaciones periódicas y controles de la adecuada ejecución de los programas sociales, determinando y publicitando los resultados positivos que ellas puedan haber conseguido⁵⁰;
- Realizar diagnósticos que permitan detectar y prevenir oportunamente las situaciones de riesgo social que afecten a determinado territorio, coordinando a las diferentes entidades e instituciones relacionadas.

II.4. *Políticas Orientadas al Tema de la Droga*

II.4.1. *Antecedentes*

Las primeras encuestas realizadas por los Consejos de Seguridad en Barcelona evidenciaron que un 68% de los ciudadanos identificaba a la droga como una de las principales causas de la delincuencia y que, de ellos, un 27% la consideraba como la principal. Esto movió a las autoridades a asumir el problema como un tema principal en las políticas de prevención.

Cabe agregar que mientras en 1983 un 32% de los encuestados expresaba preocupación por el tema de la droga, en 1987 dicha tasa había aumentado en 2%, mientras el porcentaje de preocupación por temas delictivos, tales como robo de autos y robos con violencia, había disminuido en 13% (de un 46% en 1983 a 33% en 1987)⁵¹

⁴⁸ Cada EAIA se encontraba integrado por al menos tres profesionales: un psicólogo de orientación clínica, un pedagogo y un asistente social. Las necesidades de cada sector podían determinar la integración de estas entidades por más profesionales. El psicólogo hacía hincapié en la evaluación de las situaciones relacionadas a la esfera más personal de cada niño, su contexto familiar y el entorno social en el que se desarrolla; el pedagogo, por su parte, evaluaba las habilidades de aprendizaje adquiridas por el menor y su rendimiento escolar en general. El asistente social centraba su informe en materias socio familiares, determinando las necesidades del menor y su familia y disponiendo los cursos u otros recursos necesarios para su tratamiento.

⁴⁹ Los servicios sociales encargados de la atención de menores en situaciones de riesgo son los denominados Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP). Los EAIA se encuentran al servicio de estas instituciones, sin constituir autoridad, sino más bien un recurso técnico para los SSAP.

⁵⁰ En materias de evaluación, también se ha previsto una colaboración y orientación por parte de los EAIA hacia los servicios sociales de atención primaria.

⁵¹ Ver cuadro N°5.

II.4.2. Programas Aplicados

El Consejo de Seguridad de Barcelona, en conjunto con los Consejos de Distritos, desarrolló programas para enfrentar los problemas de droga, los que fueron inicialmente aplicados en dos zonas de la ciudad: Renfe Meridiana y Zona Franca.

En Zona Franca, la presión de los propios vecinos motivó la puesta en marcha del programa de prevención; en Renfe Meridiana, los responsables fueron las propias autoridades del distrito respectivo⁵², reaccionando ante el deterioro de la situación de la droga en el territorio.

En ambos casos se tuvieron en cuenta dos elementos al iniciar los programas: por una parte, la necesidad de contar con la colaboración y participación de toda la comunidad y de todas aquellas áreas y colectivos implicados en el problema; y, por otra, previamente a la puesta en ejecución del plan, contar con un completo análisis de la situación de cada sector en relación con la droga: características de la población, porcentaje de población juvenil, denuncias por consumo, tráfico y recursos existentes, entre otros.

En términos generales, fueron objetivos de los planes de prevención de drogas: a) disminución de la oferta y demanda de estas sustancias; b) orientación y formación en estos temas, destinadas a jóvenes, padres y profesores, permitiendo una pronta detección y tratamiento de los problemas asociados a esta situación. Para cumplir con dichos objetivos, se desarrolló una serie de iniciativas y planes, entre los cuales destacan⁵³:

- Fortalecimiento del desempeño de las instancias sociales que ejercen control e influencia en materia de drogas. Este fomento y mejoramiento de la red social se refirió principalmente a asociaciones de vecinos, de padres, escuelas y familias, entre otras; mediante una mejor integración y comunicación con el resto de la población, podían desempeñar un mejor papel preventivo y de control sobre estos problemas y otros relacionados (ausentismo escolar y violencia). Con esta finalidad se previó, en el caso del programa aplicado en Renfe Meridiana, la contratación de un especialista encargado de colaborar y asesorar a vecinos y padres en temas de drogodependencia, mediante entrevistas y evaluaciones de sus respectivas situaciones. En Zona Franca, por su parte, se llevaban a cabo cursos de formación de maestros en la prevención de la drogodependencia y charlas de información a padres.
- Potenciación y creación de instancias especialmente destinadas a la población juvenil, entre las cuales se preveían actividades deportivas y de recreación en general, de información y formación en temas de drogas, de promoción del empleo juvenil y de capacitación profesional, entre otras⁵⁴.
- Entrega de tratamientos adecuados a drogodependientes, así como creación de grupos de apoyo y orientación destinados a sus familiares. En Barcelona, la persona en situación de drogodependencia era remitida al denominado Centro de Atención y Seguimiento, que corresponde a la entidad encargada de analizar las necesidades de estas personas, dirigiéndolas a centros especializados (talleres o comunidades terapéuticas y centros de actividades, entre otras), o bien a residencias especializadas en estos tratamientos.

⁵² Los distritos correspondientes a las zonas de Renfe Meridiana y Zona Franca son el de Nou Barris y respectivamente.

⁵³ En términos generales fue posible advertir que mientras el área de Renfe Meridiana estuvo más centrada en los temas de formación e información, el de Zona Franca lo estuvo en relación al trabajo dentro del mismo territorio.

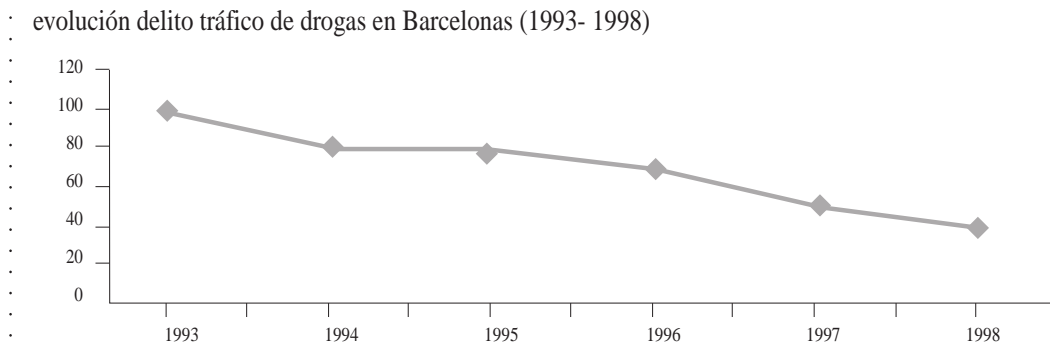
⁵⁴ En el área de zona Franca fue aplicado el programa “Engánchate al Deporte” y desarrollados una serie de talleres de títeres, teatro y otras actividades.

- Otro elemento incorporado a las estrategias antidrogas aplicadas en la ciudad fue el fortalecimiento de la labor policial en esta materia, que se concretó en planes de aumento de patrullaje⁵⁵, de coordinación entre las fuerzas de seguridad nacional y local, de formación especializada de agentes de policía en el tema de drogas y, finalmente, mediante la

realización de investigaciones sobre tráfico de sustancias y actividades ilícitas asociadas.

Tras la aplicación de estos programas de control y prevención del consumo de drogas, se advirtió en la ciudad una sostenida disminución en los niveles de tráfico de sustancias, como se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico nº 7 :



II.3. Políticas de *U*rbano y *D*iseño del *E*spacio

Barcelona, caracterizada por la calidad e importancia de sus espacios públicos, ha asignado gran importancia tanto al tema de diseño como al de destino social de los espacios⁵⁶⁻⁵⁷, entendiéndose que tales aspectos se encuentran en una relación directa en las condiciones de convivencia y relación humana y sus respectivos problemas, entre los que se incluye también la eventual actividad delictiva en el lugar.

En este sentido, el tema de seguridad y prevención ha sido abordado desde una doble perspectiva: una relacionada con parámetros estrictamente físicos del entorno urbano y de sus implicancias en este tema; y, otra, centrada en el estudio de las causas sociales y económicas de los problemas de delincuencia. La primera perspectiva considera que, al intervenir en el espacio físico de un lugar, se modifican las condiciones de convivencia, alterando, además, el uso que se hace de éste y las relaciones

⁵⁵ Uno de los principales objetivos perseguidos mediante la implementación de estos planes de aumento de patrullaje era la de dificultar la actividad de los pequeños traficantes.

⁵⁶ El liderazgo de la ciudad en estas materias se demuestra a partir de la celebración en Barcelona, en 1987 del Segundo Coloquio Europeo sobre prevención de inseguridad urbana, a partir del que se constituyó el Forum europeo para la seguridad urbana, del que Barcelona ostenta su vicepresidencia.

⁵⁷ El tratamiento de este tipo de materias por parte de la política preventiva de la ciudad se basó, entre otras cosas, en la definición que de prevención hizo en 1984 la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, mediante el trabajo de los sociólogos Juli SabatÈ y Anna Alabart, determinando que Ésta materia fuera entendida como “el logro de un marco social estable en lo que se refiere a sus niveles de estructura económica y política, del de las libertades y los derechos individuales, así como en relación a la configuración y dinámica de la sociedad civil y del funcionamiento democrático de las instituciones públicas.”

humanas que en él se desarrollan. El tratamiento del espacio físico busca medidas concretas que permitan mejorar la seguridad, a partir de un mejoramiento del entorno urbano; esto se traduce en medidas de iluminación o en la determinación de formas físicas de los espacios que eviten generar lugares de difícil control.

Algunos elementos que los especialistas de la ciudad contemplaron en un proyecto de mejoramiento del entorno fueron los siguientes:

- La intensidad de uso que dan las personas a los diferentes lugares;
- La ordenación de los espacios: de comercio, residenciales o de transición entre unos y otros;
- Grado de participación de los ciudadanos en la gestión de espacios comunitarios y en el desarrollo de actividades en los mismos;
- La oferta de espacios disponibles para actividades de educación y cultura y de lugares para grupos en situación de riesgo;
- La existencia de factores estresantes de carácter físico en el área respectiva, ya que éstos son causa y factor directo de trastornos sociológicos y, por lo tanto, también de comportamientos potencialmente conflictivos en el nivel social (ruido y nivel de hacinamiento, entre otros).

Otro elemento relevante en esta discusión fue el relativo a la necesidad de contar con diagnósticos previos de la realidad de cada localidad, que determinarían las principales necesidades de los lugares en relación con el diseño del entorno, en Barcelona fue llevando a cabo todo un sistema de análisis y estudio a partir de la encuesta de victimización que en 1984 fue encargada a la

Comisión Técnica de Seguridad Ciudadana⁵⁸. Este estudio permitió determinar, entre otros, la residencia de los detenidos, la localización del lugar de las detenciones, lugar de residencia de las víctimas, tipos de delitos más comunes en cada sector, zonas y barrios más conflictivos. Lo anterior permitió determinar:

- En relación con el lugar de residencia de los detenidos, se estableció que el sector viejo y más degradado de Barcelona albergaba a gran parte de estas personas;
- En cuanto a la localización de las detenciones, se pudo establecer que los delincuentes buscan, por lo general, grandes aglomeraciones urbanas;
- Que la mayor parte de los robos (40%) correspondía a vehículos o a objetos de su interior.
- Otro antecedente considerado en este estudio fue el hecho de que en los años anteriores a 1984 se había multiplicado rápidamente la población⁵⁹ y que la mayor parte de ella se había concentrado en las áreas periféricas de la ciudad, determinando: a) que las áreas viejas se densificaran; b) que se produjera un aumento explosivo de viviendas sin patrones de impacto ni seguimientos del entorno donde iban a ser construidas; c) que se procediera a la construcción, por sectores de menos recursos, de sus propias viviendas en áreas prohibidas y situadas en zonas marginales.

Estos elementos y una serie de estudios practicados al respecto permitieron sentar las bases del nuevo enfoque de planificación urbanística de la ciudad, el cual consideraba:

- Aspectos relacionados con el planteamiento de propuestas ajustadas a la realidad, a partir de la información y conocimiento adquiridos en una etapa anterior;

⁵⁸ La encuesta realizada en el año 1984 fue hecha sobre un total de 4.000 personas distribuidas en diferentes barrios, con un margen de error estimado del 1,6%.
⁵⁹ Entre 1950 y 1975 Barcelona multiplicó por uno y medio su población, mientras que el resto de los municipios vecinos del área metropolitana la quintuplicó. Lo anterior determinó que la población general pasara de ser un millón quinientos mil a cerca de tres millones de habitantes.

- La generación de espacios de encuentro, que permitieran conectar la ciudad y evitar la generación de áreas aisladas o marginales en la ciudad -construcción de parques⁶⁰, apertura de vías y otros elementos-. Estos permitían que los ciudadanos pudieran reapropiarse de aquellos espacios que habían sido concebidos para esa finalidad;
- También se destacó la rehabilitación de los espacios como un factor más barato y eficiente de planificación urbana, atendiendo al hecho de que las “grandes cirugías” solían implicar o largos períodos o la no ejecución de la obra.
- También se ha considerado la generación de condiciones que permiten la utilización de los espacios a toda hora del día, lo que durante la noche se traduce en sistemas adecuados de iluminación, vigilancia, recorridos claros y conocidos y edificaciones no laberínticas, entre otras medidas.
- Tomar las previsiones necesarias que evitan la destrucción o el deterioro de los espacios públicos, situación que

normalmente va aparejada a un detrimento de toda el área que circunda el lugar. Lo anterior determinó que los poderes públicos tomaran las previsiones necesarias para la ejecución y manutención de las obras, y que pudieran contar para ello con el apoyo de todas las asociaciones comunitarias interesadas.

- Desarrollar operaciones urbanísticas que contribuyeran a conectar territorios, permitiendo romper la marginalidad de zonas aisladas e incidir positivamente en las condiciones de seguridad ciudadana del lugar.
- Asignación de especial preocupación a los temas relativos a procesos de ocupación residencial en nuevos asentamientos. La presencia de problemas de vandalismo e inseguridad surgidos en áreas donde existían edificaciones y establecimientos, mas no población ni red social que determinara algún grado de control social, que en muchos casos era ejercido por la propia comunidad, constituía una causa de potencial degradación de las nuevas áreas.

.....

⁶⁰ En este punto es importante destacar la necesidad de concebir la construcción de los espacios públicos, como los parques, al interior de la comunidad, garantizando la conexión con todos los sectores y evitando que estos se ubiquen en zonas aisladas donde la apropiación por parte de la comunidad se hará mucho más lenta o imposible. También en este sentido se recalca la importancia de que los espacios que se vayan a crear sean adecuados a la población que los va a utilizar evitando fenómenos que determinen una superutilización o una utilización discontinua o periódica que determinen la depreciación de la obra.

III

POLITICAS ORIENTADAS AL CONTROL DEL DELITO

III.1. Sistema de Justicia Criminal

En materia de justicia criminal, Barcelona ha impulsado una serie de reformas tendientes, por una parte, a agilizar los procedimientos judiciales penales y, por otra, a hacer de la administración de justicia una realidad más cercana a los ciudadanos.

III.1.1. Justicia Arbitral y Mediación

En el ámbito de justicia arbitral o en la aplicación de sistemas de mediación se ha pretendido, por una parte, desjudicializar algunos hechos de incidencia o gravedad menor, agilizando su solución, y, por otra parte, responder de manera adecuada y educativa a las transgresiones protagonizadas por menores de edad.

III.1.1.1. Justicia Arbitral Municipal

Para hacer efectivo el artículo 24 de la Constitución española, que dispone que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”, el municipio de Barcelona se ha preocupado por colaborar con el sistema de administración de justicia para generar los mecanismos necesarios para hacer efectivos ese principio.

En este contexto fue aplicado por el ayuntamiento el “*Plan de Actuación Municipal*” (PAM), que introdujo modalidades innovadoras de arbitraje en las relaciones de convivencia de los ciudadanos. Así, el municipio ha intentado liberar de la carga a los jueces en materias de conflictos de vecindad, reservándoles el conocimiento de temas penales de mayor relevancia.

La carta municipal de Barcelona, en su título VII, relativo a la Justicia Municipal (artículo 149) establece: “La Justicia Municipal de Paz de Barcelona tiene por finalidad resolver, de conformidad con el derecho y con criterios de conciliación, antiformalismo, participación, inmediatez, equidad, rapidez y proximidad, los conflictos de pequeña entidad derivados de la convivencia ciudadana, de acuerdo con lo que la ley disponga”⁶¹.

Este modelo de arbitraje aplicado por la autoridad local es absolutamente voluntario, a petición de parte, razón que determinó la necesidad de ejercerlo lo más imparcial y eficazmente posible, para despertar la confianza necesaria en este nuevo sistema. Se intenta establecer un mecanismo rápido para resolver conflictos, utilizando criterios de conciliación, equidad y arbitraje, sin complicados formalismos, pero garantizando la seguridad jurídica de los ciudadanos que se sometan a dicha modalidad. Además, los jueces de paz actúan de manera exclusiva sobre derechos disponibles, y sus decisiones no podían contravenir el interés público, causar perjuicio a terceros ni quebrantar las normas imperativas o prohibitivas.

⁶¹ Es importante destacar, asimismo, lo dispuesto en la señalada carta en su artículo 154 que establece que la organización y funcionamiento de la justicia municipal de paz se organizará a través de los distritos. El artículo 156 hace alusión a la competencia de dichos juzgados, restringiendo sus intervenciones en el ámbito penal a los juicios de faltas cometidos en el territorio de su competencia.

Esta modalidad de arbitraje voluntario aplicado en Barcelona intenta abarcar aquellos conflictos menores que pudieran suscitarse en el ámbito penal: enjuiciamiento y resolución de faltas, determinados delitos contra la salud pública y el medio ambiente, malos tratos, omisión del deber de impedir determinados delitos o de ponerlos en conocimiento de la autoridad y delitos contra la seguridad vial, entre otros, siempre que éstos no impliquen la aplicación de una pena privativa de libertad, esto es, que no llegue a referirse a la aplicación de la pena de prisión menor⁶²⁻⁶³.

Las cuestiones de competencia entre los juzgados de paz se resolvían por el tribunal de la ciudad⁶⁴ el que, además, conocería de los recursos de apelación y revisión contra las resoluciones de los juzgados de paz, en los supuestos que establezca la ley. Los juzgados de paz, en las grandes ciudades, se constituían por un juez y un secretario⁶⁵.

III.1.1.2. *Mediación en la Justicia Juvenil.*

Después de algunos análisis se estableció que tanto la mediación como la reparación resultan ser maneras eficaces de responder a los ilícitos juveniles, ya que permiten al mismo tiempo educar al menor, haciéndolo enfrentar las consecuencias de sus hechos y reparar el mal causado a la víctima

A diferencia de lo ocurrido con el sistema de justicia arbitral municipal, esta modalidad de justicia de mediación se previó para delitos juveniles de cualquier envergadura e incluso para reincidentes, toda vez que Ésta se considera una vía alternativa adecuada de reacción, atendiendo a la minoría de edad del hechor y al ánimo de aplicar medidas educadoras y llevar a cabo programas que acentúen la responsabilidad de quienes infrinjan la ley penal.

III.1.2. *Justicia Descentralizada*

El municipio puso en marcha un programa para descentralizar los juzgados en el nivel de distrito, se pretendía acercar la administración de justicia a los ciudadanos, ubicando los órganos judiciales en un ámbito local cercano, para lograr ciertos objetivos:

- Acercamiento del fiscal y del juez a la realidad local del distrito, de manera que tengan conocimiento directo de las circunstancias sociales y criminológicas del territorio, incidiendo en la evolución de la seguridad ciudadana de dicha área.
- Facilidad de acceso a la justicia por los ciudadanos, lo que permitirá contribuir al mejor funcionamiento del sistema de enjuiciamiento penal.

.....

⁶² El estatuto jurídico escogido por la administración local de la ciudad para elegir a estos jueces era el de designación por el pleno municipal, haciendo efectivo el principio consagrado en la constitución española referido a la participación de los ciudadanos en la administración de justicia.

⁶³ Es importante señalar que en la Constitución de Cádiz de 1812 se establecía que el alcalde de cada pueblo debía actuar como juez conciliador, en atención a que hasta entonces la función judicial no era un poder independiente. Sólo a partir del año 1970 mediante la dictación de la ley orgánica del Poder judicial se constituye éste como un poder separado e independiente del poder legislativo.

⁶⁴ El poder judicial en las ciudades se ejercía por los Órganos jurisdiccionales determinados en la ley orgánica del poder judicial y por los tribunales municipales que se establecieron mediante la dictación de una ley al efecto. Esta ley atribuía competencias al tribunal de la ciudad y a los juzgados de paz en determinadas cuestiones, los que debían conocerse siempre que se suscitaran en el ámbito municipal. El tribunal de la ciudad estaba compuesto por un presidente, cuatro jueces y un secretario.

⁶⁵ En cuanto al nombramiento de los jueces de paz y de los jueces del tribunal de la ciudad es posible señalar que éstos eran escogidos entre personas que reuniesen los siguientes requisitos: ser español, mayor de edad, licenciado en Derecho, tener cierta antigüedad en el ejercicio de su profesión y no estar en curso ninguna de las incapacidades establecidas en la ley orgánica, a propuesta de los grupos municipales y escuchando el Consejo de Justicia, eran finalmente designados por el pleno del ayuntamiento. La duración del mandato de éstos debía coincidir con la de la Corporación Municipal.

- Coordinación del que hacer de las diferentes entidades a cargo de materias de seguridad en cada distrito, lo cual involucra en especial, a jueces y a autoridades locales.

Se establecieron juzgados en el nivel distrital, mediante el emplazamiento de los juzgados de guardia a este ámbito territorial.

III.1.3. *Justicia Rápida en Barcelona*

Dado que en numerosos asuntos judiciales que no revestían mayor complicación el periodo de instrucción sólo determinaba una mayor dilación del proceso, se procedió a aplicar

una nueva medida, conocida como justicia rápida, incluida entre las “medidas urgentes de reforma procesal” puestas en marcha en la ciudad en 1992.

En estos juicios, el juicio oral se celebraba a veces hasta dos o tres años después de la comisión de los hechos, pese a que el asunto no implicaba mayores pruebas ni dilaciones, como en el caso de delitos flagrantes. El nuevo procedimiento permitió que en la misma audiencia de instrucción⁶⁶ el fiscal pueda presentar el escrito de acusación, y que tanto el acusado como el perjudicado salgan de dicha audiencia conociendo la fecha de celebración del juicio oral, que en muchos casos no superaba los diez días desde la comisión del hecho. Este procedimiento se aplica respecto de delitos a los que corresponden penas de menos de 12 años y que han sido considerados por la propia autoridad como aptos para la aplicación de esta clase de enjuiciamiento⁶⁷.

III.2. *Sistema Policial*

III.2.1. *Principales Características de la Estructura y Organización Policial: Fuerte Coordinación*

Previamente a analizar la estrategia policial utilizada en Barcelona para hacer frente al problema delictivo, es conveniente analizar la estructura que el cuerpo policial adoptó no sólo en el ámbito de esta ciudad, sino en España en general. Cabe distinguir⁶⁸:

- Una policía dependiente de la administración central del Estado, correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. La primera, civil urbana; la segunda, de carácter militar, cuya actuación se desarrolla en el ámbito rural.
- Una policía creada a partir de las facultades concedidas en sus propios Estatutos a las Comunidades Autónomas;
- Aquellas establecidas en el nivel local de administración, esto es, el Ayuntamiento⁶⁹.

⁶⁶ La audiencia de instrucción, en el sistema penal español, corresponde a los denominados juzgados de guardia.

⁶⁷ En el primer semestre de aplicación del sistema en la ciudad de Barcelona pudieron registrarse más de mil casos de juicios inmediatos, en los que el periodo de espera entre la comisión del hecho ilícito y el juicio oral no superaban los quince días, todo lo cual permitió reducir del 40% al 19% los porcentajes de suspensiones en los juicios.

⁶⁸ Mayores antecedentes acerca de la organización policial española ver anexo nº1.

⁶⁹ Es importante señalar que el cuerpo policial local, en el caso de la ciudad de Barcelona, es inferior al del resto de España, determinando que mientras en esta ciudad la relación es de 1,7 policías cada 1000 habitantes, en el resto de España es de 5,2.

Junto a estos órganos policiales, destaca la función desempeñada por los denominados Órganos de coordinación: el Consejo de Políticas de Seguridad, encargado de coordinar políticamente a las policías estatales y autónomas; y las Juntas de Seguridad, encargadas de la coordinación operativa entre las policías existentes. Las funciones de estas entidades se hicieron aplicables a todo el territorio español. En Barcelona, además, surge la *Mesa de Coordinación Policial de la Ciudad*.

Lo anterior responde al hecho de que si bien la ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 dispuso una estructura policial diferenciada (estatal, autónoma y local), estableciendo la exclusividad y delimitando las respectivas funciones, hay ámbitos de dualidad, donde existen funciones compartidas. Así, surgió la necesidad de generar una instancia coordinadora de los cuerpos policiales, que diera mayor fluidez a estas actuaciones⁷⁰.

III.2.1.1. Juntas Locales de Seguridad

En Barcelona, las *Juntas Locales de Seguridad* se constituyeron como encargadas de ordenar, coordinar y fomentar la comunicación entre las fuerzas policiales, elemento necesario para optimizar la utilización de los recursos de estas entidades. Estas juntas estaban compuestas por: el alcalde, quien las presidía; un secretario; un funcionario municipal; vocales; el capitán superior del Consejo Nacional de Policía; y el Superintendente de la Guardia Urbana.

Si bien sus funciones se dirigen de manera principal al marco policial, las juntas no se circunscriben únicamente a este ámbito, participando, asimismo, en instancias de estudio y gestión, debatiendo políticas a seguir con el apoyo de los sectores económicos y sociales de la ciudad, elaborando planes para la prevención de los delitos, determinando fórmulas para facilitar el

proceso de intercambio de información y datos entre los diferentes cuerpos policiales, estudiando y valorando propuestas e informes, entre otras medidas.

Entre las actividades desarrolladas, muchas de ellas de manera conjunta con otras entidades, cabe mencionar:

- Encuestas de victimización: a partir de éstas se mide al sentimiento de inseguridad de las personas y su opinión respecto de la gestión policial, información que, junto a las estadísticas policiales disponibles, ha permitido conocer con mayor exactitud la magnitud del problema, su localización y recursos disponibles y, además, ir corrigiendo las desviaciones que surjan en los procesos de estructuración e aplicación de los planes de seguridad.
- Mapas delictivos: con los datos provenientes de denuncias ciudadanas, se ha podido ir identificando las zonas más delictivas y sus características.
- Seguimiento de las actividades de los Consejos de Seguridad y Prevención de los distritos, creados en el marco de una política descentralizadora.
- Seguimiento y evaluación de la aplicación de planes municipales en áreas específicas como, por ejemplo, plan contra las drogas, plan de seguridad en el comercio, campañas contra la recepción de objetos robados, planes de ausentismo y protección escolar, proyectos de asistencia a víctimas de delitos, entre otros.
- Mantenimiento de relaciones con la administración de justicia, las que debían fomentar una colaboración permanente⁷¹. Temas que deben ser tratados por la junta en esta área son el papel de las policías locales como policías judiciales, su especialización y coordinación con la policía judicial dependiente del cuerpo nacional de policía.

⁷⁰ El artículo 3º de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad definió un principio común de cooperación recíproca y de coordinación para todos los cuerpos de policía y, en su artículo 54.1 se regula la colaboración entre la policía local y la del estado, entregando a las juntas locales de seguridad tal función.

⁷¹ Ver anexo nº 1 en lo relativo a policías judiciales.

III.2.1.2. Mesa de Coordinación Policial

Se señaló ya la existencia en Barcelona de la *Mesa de Coordinación Policial de la Ciudad*, organismo creado con anterioridad a la promulgación de la ley sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 (que reguló la coordinación policial), por iniciativa del gobernador civil de Barcelona y el Ayuntamiento para dar solución a los constantes problemas de descoordinación entre la Policía Nacional y la Guardia Urbana (policía local). Estas entidades existen en el nivel de distrito y de ciudad.

- En el nivel de ciudad, está compuesta por el jefe superior del Cuerpo Nacional de Policía, el Inspector de Servicios de la Prefectura Superior de Policía, el Superintendente de la Guardia Urbana, y el Intendente Mayor del departamento de servicios de la Guardia Urbana. Las funciones del organismo en este ámbito son: estudio y análisis de datos globales; revisión y coordinación policial en el nivel de distritos; planificación de actuaciones que afecten parcial o totalmente la ciudad; y elevación de estudios y propuestas a la Junta Local de Seguridad.
- En el ámbito de distrito, está compuesta por un presidente, el regidor de distrito, el Intendente de la Guardia Urbana, los comisarios de policía de la zona y un secretario técnico de seguridad y prevención. Las funciones en este nivel son el estudio y análisis de datos de delincuencia; determinación de medidas para la contención de la inseguridad; fijación de criterios de coordinación policial; seguimiento de los planes de prevención y participación en los Consejos de Seguridad y Prevención; debate, resolución y toma de acuerdos sobre temas concernientes a estos organismos.

III.2.2. Estrategia Policial

El ayuntamiento de Barcelona, entendiendo que la comunidad necesitaba un acercamiento de la policía, comenzó a instaurar el *modelo de policía comunitaria* como un mecanismo estable de comunicación del ciudadano con su administración local⁷², esto es, un modelo en el que el servicio policial prioriza su actividad ajustándose a la demanda social, mejorando la integración del servicio policial con el resto de los servicios de la administración y potenciando órganos de participación y corresponsabilidad social. A su vez, el policía comunitario es un agente integrado en su comunidad, conocedor de su entorno y capaz no sólo de detener a delincuentes y hacer cumplir la ley, sino también de resolver problemas concretos de su barrio.

Este nuevo modelo constituye un cambio en el enfoque organizativo y operacional de la policía. Entre sus principales características cabe mencionar:

- **PROXIMIDAD O ACERCAMIENTO AL CIUDADANO:** esta modalidad de trabajo ha sido lograda mediante la realización de consultas sistemáticas a la comunidad y sus asociaciones, así como por medio del desarrollo de asambleas comunitarias⁷³, respondiendo a la necesidad de una policía cercana al ciudadano: “Quien mejor conozca los problemas, por su proximidad, mejor está facultado para resolverla”⁷⁴

Ejemplos de este acercamiento lo constituyen los patrullajes a pie, los equipos de barrio, el contacto diario con el ciudadano y la determinación de aquellas zonas de la ciudad calificadas como más problemáticas.

⁷² El Este modelo de policía comunitaria se instauró por primera vez en el año 1994 en el distrito de San Martí, no implementándose en el resto de los distritos sino hasta el año 1995.

⁷³ Entre los mecanismos utilizados por los organismos policiales con el fin de lograr acercamientos con la comunidad, es posible mencionar: a) entrevistas realizadas con distintas instituciones, tales como comerciantes, vecinos, centros educacionales y representantes comunitarios, entre otros; b) actividades formativas destinadas a entregar antecedentes, por parte de la policía, en temas de interés comunitario; c) reuniones especiales destinadas a tratar, con las instituciones correspondientes, aquellos temas o problemas de importancia detectados en entrevistas realizadas con anterioridad.

⁷⁴ XII Ponencia de Seguridad Ciudadana en Barcelona, octubre 1994, pág.11

- **COLABORACION Y COOPERACION:**
en este nuevo enfoque para el cumplimiento de la función policial, se hizo necesario profundizar en la solución de los conflictos, aprovechando no sólo los recursos de las propias instituciones policiales, sino también aquellos de que dispusieran otras instituciones implicadas en cuestiones sociales y de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Se busca generar un recíproco fortalecimiento de las interrelaciones entre el sector público, el privado -sea comercial o no-, las asociaciones de todo tipo y los ciudadanos en general ⁷⁵.
- **PREVENCION Y ORIENTACION A LA RESOLUCION DE PROBLEMAS:**
desarrollo de un trabajo proactivo, centrado en la resolución de problemas y focalizando el trabajo en las causas desencadenantes de tales situaciones. La tarea principal ya no se orienta de manera exclusiva a la detención de delincuentes, sino también a evitar que se produzcan los delitos.

Junto a lo anterior, el nuevo modelo policial orienta su actividad tanto a la contención del delito como a la reducción del miedo y a la sensación de inseguridad en las personas. Se

trata de adoptar una perspectiva global del problema delictivo, que aborde los aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos.

- **EFICACIA POLICIAL Y RESPONSABILIDAD:**
Obligación de rendir cuenta a la comunidad, incrementando la responsabilidad policial y social de los funcionarios, así como la eficacia de los mismos⁷⁶ Lo anterior permite responder, entre otros, a las expectativas que los vecinos puedan formarse de su actuación. Datos tales como detenciones realizadas, denuncias formuladas, comunicados tramitados, pueden ser cuantificados, graficados y comparados con ejercicios anteriores, convirtiéndose en elementos indispensables para un adecuado análisis de resultados que, en determinadas ocasiones, pudieran justificar el trabajo policial ante acusaciones de inoperancia.
- **CUERPO POLICIAL PROFESIONALIZADO⁷⁷:**
La nueva orientación del trabajo policial a una real solución de los problemas implicaba una policía integrada con el resto de los agentes sociales, ya no llamado exclusivamente a ser un agente encargado de hacer cumplir la ley, sin poder discrecional alguno. Así, se fortalecen conceptos en el nuevo marco de trabajo policial: trabajo en equipo, formación

.....

⁷⁵ En este esquema de colaboración e integración social, cada policía comunitario tenía asignado un centro escolar para solucionar los diferentes conflictos que en éste pudieran suscitarse. Así, en relación al ausentismo escolar se focalizaba la tarea policial en lograr detectar aquellos alumnos que faltaban injustificadamente al colegio, lo cual se lograba mediante un esfuerzo conjunto entre el agente y la dirección del centro de enseñanza.

⁷⁶ Con el fin de lograr efectividad en las operaciones policiales, la Guardia Urbana de Barcelona ha establecido indicadores de gestión destinados a analizar y valorar la actividad desarrollada por el organismo, los cuales se han seleccionado atendiendo a la relación que puedan tener con las funciones que estos desempeñan y que permitirán realizar una valoración adecuada. Los indicadores de actividad corresponden a todos los campos operativos y logísticos de actuación policial (horas trabajadas y actividades desarrolladas, entre otras), junto a lo cual se han establecido indicadores relacionados a aspectos cualitativos de los programas policiales aplicados. Es importante señalar que los indicadores antes mencionados se encuentran referidos, exclusivamente, a la actuación que realiza la policía, permitiendo generar evaluaciones que comparan resultados y recursos utilizados, sin embargo también se han desarrollado métodos de evaluación destinados a comprobar el grado de satisfacción ciudadana en relación al proceder policial.

⁷⁷ La profesionalidad de los policías implica una adecuada selección en su ingreso y buenos programas de formación. Sin embargo, Ésta característica implica, además, otra serie de aspectos de relevancia. Grado de autonomía profesional, existencia de responsabilidad individual, trabajo en equipo, capacidad de decisión y motivación.

profesional adecuada⁷⁸, disponibilidad de medios técnicos adecuados, tratamiento de problemas sociales y compromiso con el territorio, entre otros.

En relación con el trabajo en equipo, en Barcelona se han creado los denominados *Equipos de Barrio*, que constituyen el pequeño grupo de referencia de la fuerza policial, al que los ciudadanos pueden acceder y conocer de manera más regular. Estos equipos son responsables de detectar los problemas de su localidad, proponer alternativas y realizar un seguimiento de los resultados, todo lo cual se realiza en un reuniones periódicas, donde se planifican las estrategias y se miden sus resultados,.

- **CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD Y DEL TERRITORIO:** Para lograr no sólo un acercamiento al ciudadano, sino a las reales necesidades y problemas de los mismos, fue imprescindible alcanzar un completo conocimiento del territorio. Para esto era necesario coordinar la acción policial con otras entidades comunitarias y servicios públicos, así como con los propios vecinos, de manera que éstos pudieran aportar informaciones y denunciar los delitos, apoyando la labor policial desplegada. La filosofía de esta concepción considera que la policía por sí sola sólo podía convertirse en un elemento de ayuda, pero no de solución a los conflictos: drogas, violencia doméstica, delitos violentos, son algunos temas en los que la policía sólo puede aportar una parte de la solución.
- **ACTUACION DESCENTRALIZADA:** importante en el éxito del modelo de policía comunitaria es

la descentralización territorial que caracteriza la prestación de los servicios. Cada barrio desarrolla un equipo de policía comunitaria, al mando de un cabo, lo que constituye la estructura base del sistema. Este equipo, en la zona territorial asignada, programa el conjunto de actuaciones y establece un equilibrio entre las necesidades, los objetivos y los medios disponibles.

Los análisis y evaluaciones del sistema policial comunitario han mostrado una serie de ventajas asociadas al mismo:

- Entrega respuesta a las demandas de la comunidad, mediante una efectiva coordinación con el resto de los servicios municipales y sociales en general;
- Orienta el trabajo policial a las reales necesidades y problemas de las personas, permitiendo que ello se traduzca en una agilización de la capacidad de respuesta del organismo;
- Al actuar de acuerdo a las prioridades de las personas y al conocimiento adquirido en una serie de fuentes de información -destacando las consultas a la propia población-, se evita una saturación del sistema, permitiendo que la respuesta policial se entregue gradual y progresivamente;
- La necesidad de cooperación entre la comunidad y los agentes policiales, producto de esta nueva modalidad de proximidad y acercamiento, genera, asimismo, un sentido de corresponsabilidad en el logro de objetivos y metas propuestas.

⁷⁸ Esta profesionalización era indispensable en un marco de actuación policial donde se harían frecuentes las soluciones alternativas a las tradicionales, mediante la aplicación de fórmulas de mediación y arbitraje, especialmente en temas de ausentismo escolar, violencia intrafamiliar, problemas vecinales y grafitis, entre otros. Lo anterior también es aplicable a campos de penas alternativas donde experiencias de reparación del daño causado, de trabajo en beneficio de la víctima o la comunidad representan esquemas donde la policía desempeña una importante labor. En estos programas la policía es eficaz en la medida que trabaja coordinada e interdisciplinariamente con jueces, educadores, psicólogos, asociaciones, es decir, con la red social involucrada. Al respecto, el superintendente de la Guardia Urbana de Barcelona, señor Manuel Martín, ha expuesto en su ponencia del año 1996 sobre "Policía Comunitaria del Futuro" que:
 "Hoy en la práctica se está configurando un nuevo rol para la policía. La sociedad actual ya no ve al policía únicamente como un profesional del control social, como la fuerza al servicio de la ley, sino, además, como un potente modulador de conflictos, un factor de mediación e integración social".

Anexo nº 1

Organización Policial en España

Atendiendo a los tres niveles administrativos en que se divide España -estatal, autónoma y local-, la policía se ha estructurado de igual forma⁷⁹⁻⁸⁰⁻⁸¹, pudiendo distinguirse, :

- Una policía dependiente de la administración del Estado, correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. La primera, civil urbana; la segunda, de carácter militar, cuya actuación se desarrolla en el ámbito rural. Estos cuerpos de seguridad del Estado dependen y son coordinados por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior⁸².
- Una policía creada a partir de las facultades concedidas en sus propios estatutos a las Comunidades Autónomas. Estas

Comunidades son 18, pero sólo tres cuentan hasta ahora con su propia policía: Erchancha del País Vasco, los Mozos de la Escuadra de Cataluña y la Policía Foral de Navarra. El resto de las comunidades cuenta con policías adscritas al Cuerpo Nacional, esto es, cuerpos policiales que son parte de ese organismo, pero dependen funcionalmente de la autoridad autónoma, específicamente, de las Direcciones Generales de Seguridad de las Consejerías del Interior respectivas⁸³.

- En el ámbito local⁸⁴ también hay cuerpos policiales, cuando el volumen poblacional así lo aconseja⁸⁵. Si no es así, simplemente se carece de policía local o se producen uniones entre ayuntamientos para formar cuerpos policiales locales comunes. Estas policías dependen de la Concejalía de seguridad de cada ayuntamiento⁸⁶.

⁷⁹ “Experiencia Comparada en la organización, administración de fuerzas policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Inglaterra y Gales”. Fundación Paz Ciudadana. 2000.

⁸⁰ El artículo 148 de la Constitución Española de 1978 establece: “El Estado tiene injerencia exclusiva sobre las siguientes materias: 29º Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

⁸¹ El artículo primero de la Ley sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha establecido que si bien la seguridad pública es competencia exclusiva del estado y que su mantenimiento corresponde al gobierno de la nación, las comunidades autónomas participan en el mantenimiento de la seguridad pública de acuerdo a lo que dispongan sus estatutos y, además, que las corporaciones locales también pueden hacerlo en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Luego el artículo segundo del mismo cuerpo legal señala que “Son fuerzas y cuerpos de seguridad: a) las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado dependientes del gobierno de la nación; b) los cuerpos de policía dependientes de las comunidades autónomas y, c) los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales.

⁸² El artículo 11.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha establecido que: ña) corresponde al que el cuerpo nacional de policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el gobierno determine; b) la guardia civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”

⁸³ Se trata de la autoridad análoga al Ministerio del Interior pero a nivel de Comunidad Autónoma.

⁸⁴ Al hacer referencia al ámbito local se alude a los respectivos ayuntamientos o municipios de cada territorio.

⁸⁵ En su artículo 3º la ley de 1991 sobre policía local en Cataluña estableció que podía existir policía local en los municipios de más de 12.000 habitantes. En los municipios de menos de 12.000 habitantes puede haber policía local si así lo acuerda la mayoría absoluta de los miembros de la corporación local, con autorización del Consejero de Gobierno, previo informe de la comisión de coordinación de las policías locales.

⁸⁶ La carta municipal de Barcelona establece en su artículo 134 que:

1. Son competencias del Ayuntamiento de Barcelona, en materia de seguridad: a) la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana; b) garantizar la seguridad ciudadana en lo referente a aquellos actos que causen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública.
 2. Estas competencias y funciones municipales en materia de seguridad serán desarrolladas por la Guardia Urbana de Barcelona, sin perjuicio de las que correspondan a otras fuerzas de seguridad”

La Constitución no hace referencia a la posibilidad de que las entidades locales tengan competencia o participen en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Ha sido la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (artículo 25.2) la que reconoce competencia a los municipios en materias de seguridad en lugares públicos y de orden del tránsito de personas y vehículos en las vías urbanas. A partir de dicho reconocimiento de competencias, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad admite distintas modalidades de ejecución de las mismas, desde la creación de cuerpos de policía propios, por las corporaciones locales, hasta la utilización de personal auxiliar de custodia y vigilancia.

La ley de 1991 sobre Policías Locales de Cataluña, promulgada por el parlamento de la Comunidad Autónoma, estableció que las policías locales que pueden crearse en los municipios de esa comunidad, denominados también, policía municipal o guardia urbana, corresponden a institutos armados de naturaleza civil y estructura y organización jerárquicas.

Especial mención en relación con las facultades municipales en temas policiales merecen las siguientes materias:

1. Armas y Explosivos: las facultades municipales en estas materias permiten intervenir en la actividad del particular, por vía de la licencia municipal de apertura que, con carácter general, se exige a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios.
2. Espectáculos Públicos: si bien esta materia ha sido transferida a la Generalitat en el caso de Cataluña, de acuerdo a una normativa del año 1992 se delegaron a diversos ayuntamientos, entre ellos Barcelona, las competencias que correspondían originalmente al delegado territorial del gobierno de la Generalitat; por ejemplo, la posibilidad de acordar el cierre provisional de locales por períodos de hasta seis meses.
3. Identificación: la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana de 1982 habilita a los agentes de policías locales, siempre

que sea estrictamente indispensable y exista causa concreta y justificada para hacerlo, a requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes. El punto 2 del artículo 20 de dicha ley establece que se puede exigir identificarse a una persona, con la finalidad de proteger la seguridad ciudadana. Los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta o para sancionar una infracción, podrán requerir a la persona para que los acompañe a una dependencia policial.

4. Restricción del uso de la Vía Pública: legalmente, los cuerpos policiales locales pueden limitar o restringir la circulación y la permanencia en las vías o lugares públicos por ciertos períodos de tiempo, siempre que sea necesario para restablecer la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia.
5. Entrada y Registro de Domicilio: se podrán practicar diligencias de entrada, en caso de delito flagrante, en materias de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas y siempre que la intervención urgente de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida de los autores o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito.
6. Drogas y Sustancias estupefacientes: en consumo, la tenencia ilícita y el abandono de utensilios o instrumentos utilizados por el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, en lugares, vías o establecimientos o transporte públicos, siempre que no constituyan infracción penal, pueden ser denunciados por infracción y es una facultad atribuida al alcalde.

En resumen, las causas que motivan la intervención de la policía local son: a) el ejercicio de las propias facultades o competencias; b) intervención por razones de urgencia para defender a personas y bienes; c) intervención para colaborar con el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; d) cuando así le sea encomendado por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal.

- La Policía Judicial corresponde al personal auxiliar de la administración de justicia y colabora con los juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal en la investigación y averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. No constituye un cuerpo especial de funcionarios, sino que está integrada por todos los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. En el Cuerpo Nacional de Policía la unidad central en esta

materia es la Comisaría General de Policía Judicial, que organiza y gestiona lo relativo a prevención, investigación y persecución de los delitos y faltas; realiza estudios de planificación y ejecución de métodos y técnicas de prevención de la delincuencia. En el ámbito territorial descentralizado, existen las Brigadas Provinciales y Locales de Policía Judicial, compuestas por un número variable de grupos y miembros en función de la incidencia y del tipo de criminalidad específica de cada espacio geográfico.

Anexo nº 2

Integración de los Diferentes Grupos de Delitos en las Encuestas de Victimización

<i>Hechos contra las Personas</i>	<i>Hechos contra los Vehículos</i>	<i>Hechos contra el Comercio</i>	<i>Hechos contra el Domicilio</i>
Robo bolso/tirón	Robo de coche	Robo al comercio	Robo al domicilio
Intento robo bolso/tirón	Robo de moto	Intento robo al comercio	Intento de robo al domicilio
Robo bolso	Robo otros vehículos	Atraco al comercio	Robo a 2ª residencia
Intento robo bolso	Intento de robo	Intento de atraco	
Tirón	Robo de objetos vehículo		
Intento tirón	Robo de accesorios		
Atraco	Dstrucción		
Intento atraco			
Agresiones sexuales			
Amenaza y violencia			

Anexo n° 3

Evolución del Índice de Victimización de Todos los Hechos Delictivos

Robo del Coche	1.3	1.1	1	0.7	1.7	1.6	2	1.1	0.9	0.7	0.5	0.4	0.7	0.9
Robo de la moto	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.4	0.5
Robo otros Vehiculo	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Intento de robo	1.8	3	1.8	2.4	3.2	3	2.1	2.6	2.3	2.4	1.9	3.8	2.9	2
Robo objetos	6.8	9.6	8	7.9	7.2	5.3	3.9	4.8	3.5	3.9	3	4.4	3.2	2.3
Robo accesorios	-	-	-	-	2.2	2.1	2.3	1.5	1.7	2.4	1.8	2.8	2.3	1.8
Destrucción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.1
Robo al domicilio	1.1	20	1.9	1.7	1.7	1.4	1.4	1.1	1.1	1.1	0.8	1	0.8	0.8
Intento de Robo	1.1	1.8	1.5	1.7	2.4	1.9	1.1	1.1	0.9	1.1	0.9	0.9	1	0.7
Robo 2a residencia	0.7	1.4	1.1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Robo al comercio	0.8	0.9	0.5	0.6	0.8	0.8	0.6	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.4	0.6
Intento Robo	0.2	0.4	0.2	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4	0.3	0.2	0.4	0.6
Atraco al comercio	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Intento de atraco	-	-	-	-	0.1	0.1	0	0	0	0.1	0.1	0.1	0.01	0.1
Robo bolso/tirón	4.4	5.2	4.7	5.2	5.1	3.7	3.1	3	3.5	3.2	2.4	3.4	2.9	-
Intento robo. bolso/tirón	1.3	2.2	2.9	3.1	1.7	1.1	1.2	0.9	0.6	0.5	0.4	0.7	1	-
Robo bolso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6
Intento robo bolso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6
Tirón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.3
Intento tirón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.3
Atraco	1.8	2	3	3.3	2.4	2.6	2.1	2.1	1.8	1.7	1.3	1.4	1.6	1
Intento de atraco	-	-	-	-	1.4	1.1	0.7	0.8	0.7	0.9	0.5	0.7	0.7	0.5
Agresiones sexuales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Amenazas y violencia	0.7	1.5	1.5	2	0.8	0.4	0.2	0.4	0.5	0.4	0.5	1	0.7	0.7