

Documento de Trabajo N° 1

**DIAGNÓSTICO DE LA
S E G U R I D A D
C I U D A D A N A
E N C H I L E**

**Foro de Expertos en
Seguridad Ciudadana**

Abril de 2004

Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile

Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana

16 de abril de 2004

DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA, MINISTERIO DEL INTERIOR

Registro ISBN N° 956-7808-33-3

Derechos Reservados

Edición y Coordinación Proceso Editorial:

Cecilia Molledo

Susana Cáceres, ArteCrea Comunicaciones

Diseño y Diagramación:

Christian Sutherland

Impreso en talleres de DM Impresos, Chile.

Primera Edición, mayo de 2004.

PRESENTACIÓN

El presente documento representa un esfuerzo emprendido por una diversidad de actores, expertos en temas de seguridad ciudadana y criminalidad, quienes han consensuado una visión diagnóstica sobre un fenómeno de creciente relevancia para el país.

El Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana es un espacio de reflexión y debate académico promovido por el Ministerio del Interior desde junio de 2003, con el fin de avanzar en el conocimiento de los temas que se vinculan en este ámbito. Las tareas desarrolladas apuntaron a identificar la magnitud de los problemas presentes, plantear agendas de trabajo conjunto y proponer el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

Después de casi un año de labor permanente, los integrantes del Foro han aprobado la publicación de este material que describe la situación de seguridad ciudadana en Chile, elaborado a partir de una serie de fuentes estadísticas e investigaciones. Los antecedentes recogidos permiten comparar datos que alcanzan a los últimos 23 años, e incluyen registros de denuncias de delitos de mayor connotación social y violencia intrafamiliar, estadísticas de detenciones efectuadas por las policías, estadísticas del sistema penitenciario nacional, victimización y temor de los chilenos frente a la delincuencia.

Además, este texto incorpora una útil sistematización de la oferta pública nacional en materia de seguridad ciudadana y una síntesis de las políticas antidelictivas, esta última abordada a partir de la información sobre control de las drogas y estupefacientes, los problemas y desafíos del sistema penitenciario nacional, la política de intervención con menores infractores de la ley y, finalmente, la acción emprendida desde las gobernaciones provinciales.

Este cúmulo de información y análisis busca revisar las políticas nacionales, regionales y

locales que se encuentran actualmente en implementación, con una descripción de las instituciones gubernamentales vinculadas a la temática y una evaluación del impacto producido por las mismas.

Cabe señalar que este documento tiene un carácter preliminar y su elaboración es anterior a la publicación de la Primera Encuesta Urbana Nacional de Seguridad Ciudadana. En este sentido, los resultados del Capítulo referido a victimización en este trabajo no son comparables con las cifras exhibidas por la mencionada Encuesta ni en metodología ni en la calidad de los antecedentes de esta última.

No obstante este alcance, el Diagnóstico del Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana es un documento con el valor social y académico que le otorgan quienes aportaron con su experiencia y su mirada particular al producto que finalmente les hacemos llegar, como un testimonio del interés común de todos los participantes y asesores por mejorar la seguridad, la tranquilidad y, por tanto, la calidad de vida de los ciudadanos de nuestro país.

Gonzalo García Pino

División de Seguridad Ciudadana

Ministerio del Interior

Santiago, mayo de 2004

INDICE

INTRODUCCIÓN	10
I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	12
Denuncias	12
Detenciones	14
Sistema penitenciario	15
Victimización	16
Temor	17
Relación temor-victimización	18
I. 1. DENUNCIAS	19
Tipología delictual	19
Sistematización de las estadísticas	20
Denuncias de los delitos de mayor connotación social	20
Análisis de las tendencias de la denuncia de la criminalidad 1970-2003	21
<i>El homicidio</i>	23
<i>Robo con violencia</i>	24
<i>Robo con fuerza</i>	25
El contexto regional	26
Concentración y distribución de los delitos	29
I. 2. DETENCIONES	31
Caracterización de los detenidos	33
Detenciones según delitos	35
Detenidos y denuncias en el Gran Santiago	35
I.3. SISTEMA PENITENCIARIO	37
Evolución de la población reclusa	38
Evolución de la población cumpliendo medidas alternativas	38

I. 4. VICTIMIZACIÓN	41
Fuentes de información	41
Principales resultados de las Encuestas de Victimización realizadas por el Ministerio del Interior	42
Características generales de la victimización 1999-2001	43
<i>Delitos contra las personas</i>	43
<i>Delitos contra la propiedad</i>	44
<i>Delitos contra las personas</i>	46
<i>Delito contra la propiedad</i>	50
Reporte a la policía y la cifra negra 1999 - 2001	52
<i>Características del no-denunciante</i>	53
Principales resultados de la Encuesta Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana Regiones I, XI, XII, 2002	56
<i>Victimización</i>	56
<i>Reporte policial o denuncia</i>	57
Principales resultados de la Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, 2003	58
<i>Victimización</i>	58
<i>Reporte policial o denuncia</i>	59
Principales resultados de la Encuesta de Percepción de la Universidad Católica y Tironi y Asociados	59
Principales resultados sobre victimización del Índice Paz Ciudadana - Adimark	60
Anexo: Características técnicas de las encuestas de victimización ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana	63
I. 5. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD	65
Factores que inciden en la sensación de inseguridad	66
<i>Características sociodemográficas y personales</i>	66
<i>Victimización</i>	67
<i>Medios de comunicación</i>	68
<i>Integración social y participación ciudadana</i>	69

<i>Desorden comunitario</i>	70
<i>Otros temores e inseguridades</i>	70
Antecedentes acerca del temor a la delincuencia	71
II. OFERTA PÚBLICA EN SEGURIDAD CIUDADANA	78
II.1. SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LA OFERTA PÚBLICA	78
II.2. POLÍTICAS ANTIDELICTIVAS	84
1. REFORMA PROCESAL PENAL	84
Reforma Procesal Penal y seguridad ciudadana	87
¿Qué contribución es exigible entonces a la Reforma en materia de seguridad?	88
Efectos positivos de la Reforma en materia de seguridad	89
Desafíos pendientes	90
<i>Fortalecer la persecución penal por parte del Ministerio Público</i>	90
<i>Reforzar la capacitación de las fuerzas policiales en relación a sus facultades bajo el nuevo esquema procesal penal</i>	91
<i>Integración de los sistemas de información del Ministerio Público y el Ministerio del Interior:</i>	91
Reforma Procesal Penal y su impacto en las tasas de denuncias y detenciones tercer trimestre de 2003. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior	92
2. PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA	96
Objetivos	96
Evolución	96
Funcionamiento	97
<i>División de cuadrantes</i>	97
<i>Delegados de cuadrante</i>	98
<i>Asignación de recursos</i>	98
<i>Funciones operativas</i>	99
<i>Sistemas de información</i>	99
Desafíos	99

3. PROGRAMA COMUNA SEGURA COMPROMISO 100	101
Metodología	103
Lecciones	104
Diagnóstico	105
Formulación de Estrategia Local	105
Implementación de la Estrategia Local	105
Fondo Nacional Concursable de Proyectos	106
Desafíos	107
<i>Relación permanente con Carabineros</i>	107
<i>Sistematización de las acciones desarrolladas en el programa</i>	107
<i>¿Descentralización parcial?</i>	108
<i>Participación comunitaria o responsabilización</i>	109
<i>Otros desafíos puntuales</i>	110
4. BARRIO SEGURO	110
Movilización comunitaria	111
Prevención en grupos de riesgo	113
Reinserción social de personas en conflicto con la Justicia	113
Acceso a la Justicia	113
Relación BS y policías	114
Las intervenciones	114
<i>La Legua de Emergencia</i>	114
La Evaluación del Programa Barrio Seguro	116
5. POLÍTICA SOBRE DROGAS: CONSEJO NACIONAL PARA EL CONTROL DE ESTUPEFACIENTES	119
6. POLÍTICA PENITENCIARIA	121
Problemas y desafíos del sistema penitenciario	124
<i>Racionalización del uso de la cárcel</i>	124
<i>Elevar los estándares de los recintos carcelarios</i>	125

<i>Rehabilitación y reinserción</i>	126
<i>Papel de Gendarmería en la contención de la delincuencia</i>	127
<i>Necesidad de un sistema penitenciario diferenciado para jóvenes</i>	127
7. SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)	128
8. ACCIONES DE LAS GOBERNACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA	130
GLOSARIO	134

INTRODUCCIÓN

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

El Foro se fijó como misión la elaboración de un documento de consenso que estableciera un diagnóstico o línea de base que permitiera iniciar el posterior debate sobre las estrategias necesarias para disminuir la delincuencia. Esta primera parte del trabajo ha estado marcada por el intercambio de opiniones, lo que ha enriquecido las diversas perspectivas de los participantes.

La Línea de Base mencionada debía considerar un diagnóstico de la criminalidad a nivel nacional, por un lado, y la descripción de la oferta pública en seguridad ciudadana, por otro. Con relación al primer capítulo, se han incluido cinco dimensiones de la problemática: Denuncias, Detenidos, Sistema Penitenciario, Victimización y Sensación de Inseguridad o Temor. En cada una de ellas se incluyen no sólo las estadísticas conocidas y la descripción de sus tendencias; sino también los principales resultados de los estudios realizados en el país sobre la temática. Cabe destacar que en esta primera etapa de trabajo se optó por una perspectiva nacional que permita definir las características generales del fenómeno, lo que no aminora la necesidad de estudios regionales y locales específicos. En este sentido, el primer capítulo nos muestra las tendencias y, por ende, los riesgos a los que nos veremos enfrentados como sociedad si no se actúa con la rapidez y eficacia necesaria sobre las causas y efectos de la violencia y delincuencia en nuestro país.

¹¹ El presente documento contó con la participación de los siguientes miembros del Foro de Expertos: Andrés Baytelman (Universidad Diego Portales), Rafael Blanco (Universidad Alberto Hurtado), Jorge Correa Sutil (Subsecretario de Interior), Lucía Dammert (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Hugo Frühling (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Mariane Krause (Facultad de Psicología de la Universidad Católica), Catalina Mertz (Fundación Paz Ciudadana), Enrique Oviedo (SUR Profesionales), Claudia Serrano (Asesoría para el Desarrollo), Eduardo Valenzuela (Facultad de Sociología de la Universidad Católica), Franz Vanderschueren (Universidad Alberto Hurtado) y Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana).

El segundo capítulo avanza sobre la caracterización de la oferta pública de seguridad ciudadana. La misma se realiza sobre la descripción hecha por los equipos técnicos de los programas y planes implementados, así como por la opinión informada de los miembros del Foro. Éste es, sin duda, un primer paso importante pero insuficiente, ya que falta establecer una política clara de evaluación de las políticas públicas de seguridad que incluyan la definición precisa, operativa y modelable en algunos casos, de los objetivos, indicadores de evaluación y metas de cada una de las iniciativas.

Las explicaciones sobre el desarrollo del accionar criminal son variadas y tienen fundamentos teóricos específicos. El debate sobre la importancia de los factores sociales, individuales o del entorno, por un lado, así como las divergencias entre las teorías que plantean este tema como un problema netamente individual y aquellas que lo asumen como un problema social, por otro, no son parte de este documento. Si bien consideramos que este tipo de discusión teórica es necesaria, excede los objetivos del presente documento. Sin embargo, dejamos clara la necesidad de reconocer los principios teóricos que analizan esta temática para posteriormente poder identificar los pilares de las políticas públicas implementadas.

De igual manera, existen divergencias sobre los factores que se han asociado con el aumento de la delincuencia en nuestro país. Todas las opiniones en esta materia están basadas en hipótesis y no en evidencia empírica, ya que no se han desarrollado estudios que permitan precisar la incidencia de cada uno de los factores reconocidos por la literatura internacional como gravitantes en la delincuencia. Por ende, la tarea fundamental del Foro es resaltar la necesidad de estos estudios para poder posteriormente pronunciarse sobre el rol de los diversos factores llamados de riesgo.

A partir de la información sistematizada en ambos capítulos, proponemos desafíos y propuestas en torno a la agenda de investigación, además de examinar las políticas públicas de seguridad en Chile. En síntesis, consideramos que este documento abre las puertas hacia un debate más informado y, por lo tanto, profundo sobre la delincuencia en nuestro país.

I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

A la fecha se han desarrollado importantes esfuerzos de recopilación de información estadística relevante en el tema de seguridad ciudadana. Así, se han aplicado series de encuestas periódicas y se han realizado numerosos estudios sobre la delincuencia. Como resultado, hoy existe un acervo suficiente como para permitir la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la delincuencia en el país, con un grado importante de consenso. Lo anterior no desconoce que subsisten áreas en que la información disponible no es suficiente, y que llenar estos espacios es una de las prioridades identificadas por el Foro para avanzar en la reducción de la criminalidad.

En el campo de la interpretación del fenómeno son mayores las áreas de incertidumbre. Así, por ejemplo, todavía no se puede establecer con cierta certeza en qué grado el aumento de las denuncias tiene relación con una disminución de la cifra negra y cuánto con el aumento real de la criminalidad.

Evidentemente, un fenómeno como la delincuencia, con tal nivel de heterogeneidad en sus formas de manifestarse, diversidad y multiplicidad en sus causas y consecuencias, no puede ser analizado a través de un solo indicador, sino que debe ser aproximado desde varios enfoques y a través de distintos datos que permitan ir completando el panorama. Por consiguiente, el presente capítulo analiza la evolución y la situación actual de la delincuencia a partir de varias fuentes de información: las estadísticas regulares sobre denuncias y detenciones realizadas por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, los registros de Gendarmería de Chile, y resultados de estudios sobre victimización y temor.

Cada uno de estos elementos se aborda en extenso en las cinco secciones que componen el presente capítulo. A continuación se sintetizan los principales antecedentes recogidos, así como los desafíos encontrados en la recolección misma de la información.

Denuncias

Las cifras de denuncias es uno de los principales indicadores para analizar la evolución de la delincuencia, específicamente por ser un registro periódico y objetivo. Proviene de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones. Sin embargo, tienen dos limitaciones: por un lado, se refieren a hechos presuntamente delictuales (la existencia de delito es establecida después por el sistema judicial) y, por otro, sólo abarcan una fracción de los ilícitos cometidos (los denunciados), que varía según el delito, a través del tiempo y de las zonas geográficas. A ello se suma que las denuncias que recoge el Gobierno son

los llamados “delitos de mayor connotación social” –en adelante DMCS– entre los que se incluyen el robo con violencia, robo con fuerza, hurto, homicidio, violación y lesiones, a los que se agrega la violencia intrafamiliar. Desde 1997 se elaboran informes trimestrales con esta información². Aunque en la actualidad se desconoce la composición del total de denuncias que reciben Carabineros e Investigaciones, un estudio realizado en 21 juzgados del crimen de Santiago por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile mostró que del total de causas ingresadas, cerca del 60% correspondía a DMCS, seguido por los delitos económicos que daban cuenta del 18%. Por otra parte, del total de denuncias presentadas a Carabineros durante el año 2002, un 21,9% fue por DMCS³.

En un análisis de las últimas décadas encontramos que en 1977 –primer año del que se dispone de datos- y 1982, la tasa de denuncias captadas por Carabineros por concepto de delitos de mayor connotación social se mantuvo relativamente baja y estable; entre 1982 y 1995, en tanto, se registró una tendencia mixta de incrementos y disminuciones. El año 1995 las denuncias comenzaron a aumentar progresivamente hasta su máximo histórico el año 2003, que correspondió a 2.191,8 denuncias por delitos de mayor connotación social por cada 100.000 habitantes.

Lamentablemente no hay estudios que expliquen los motivos de las tendencias descritas previamente. Esta carencia de evidencia empírica deja espacio para la propuesta de hipótesis interpretativas diversas. En el caso de los aumentos de las denuncias, por ejemplo, se pueden vincular con un aumento de la confianza en las instituciones públicas del sistema de justicia criminal, la disminución de la cifra negra, la mejora de los registros de denuncias, al aumento real de los hechos delictivos cometidos, al desarrollo de sistemas de incremento de las denuncias en delitos contra determinados bienes (autos, carné de identidad o celulares) o a una combinación de varias de estas circunstancias.

Esta situación nos muestra la urgente necesidad de estudios longitudinales y multivariados que avancen sobre estas hipótesis, así como estudios cualitativos que analicen la calidad de los registros. En este último aspecto nos parece importante destacar la necesidad de distinguir entre la tipología desarrollada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial -utilizada por todos los organismos vinculados con la persecución penal- y aquella que se informa periódicamente a la población. Por otro lado, es necesario que el Ministerio del Interior desarrolle un sistema de registro de todos los tipos delictuales y no

² Con todo, es posible extender el análisis al período 1977-2003, por cuanto se ha construido la serie de datos de ese período agregando tres fuentes: 1977-1993: Blanco y Frühling; 1994 – 1996: Compendio Carabineros; 1997 – 2003: División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Al final del capítulo se explica cómo se generó la serie agregada.

³ Esta discordancia de cifras obedece a que las denuncias de Carabineros incorporan las infracciones a la Ley Alcoholes, las que cuantitativamente son muy altas y distorsionan la visión de los delitos más graves o de connotación social.

únicamente los de mayor connotación social, ya que esto deja de lado problemáticas tal vez de menor impacto en la opinión pública, pero ciertamente centrales para caracterizar la situación de la delincuencia en el país.

Detenciones

Un segundo elemento que permite caracterizar la situación de la delincuencia en el país son las detenciones. Esta información corresponde a las diligencias que realizan Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, por delito flagrante o por orden de la autoridad competente. Al igual que las denuncias, los datos sobre detenciones por los delitos de mayor connotación social son recopilados, homologados y analizados en el Ministerio del Interior a partir del año 1997.

La tasa de aprehensiones por DMCS por cada 100.000 habitantes registró un aumento de 110,1% entre 1997 y 2003⁴. Cabe resaltar que el aumento de las detenciones se ha mantenido incluso después de la derogación de la detención por sospecha (con un promedio de 13,7% de aumento por año).

Esta tendencia al alza se registró tanto en los delitos contra las personas como en aquellos contra la propiedad, aunque en estos últimos el incremento fue mayor. Es así como la tasa de detenidos por delitos contra las personas pasó de 56,6 a 84,6 en ese período, mientras que la correspondiente a ilícitos contra la propiedad aumentó de 63,8 a 168,2.

El mayor aumento de las detenciones de los últimos seis años (desde 1997 a 2003) se registra en el caso del hurto, particularmente desde el segundo trimestre de 2001 a la fecha. Las detenciones producto de los delitos de lesiones y robo con violencia o intimidación registran una evolución relativamente constante. No ocurre así, sin embargo, en el caso del robo con fuerza en las cosas, que muestra valores menores durante los últimos cuatro trimestres.

Los registros indican que los detenidos por DMCS son mayoritariamente hombres, y que su edad promedio es de 28 años para los delitos contra las personas, y de 26 años en el caso de los aprehendidos por delitos contra la propiedad. En su mayoría son solteros y tienen un nivel incompleto de educación.

⁴ En el cuarto trimestre de 2003 la tasa de aprehensiones por DMCS fue de 252,8, mientras que la cifra para el primer trimestre de 1997, en cambio, fue de 120,3%.

Más allá de estos datos -y al igual que en el caso de las denuncias-, el registro de aprehensiones debería considerar todos los delitos, de manera que permitiera una caracterización más detallada de aquellos que son detenidos por las policías por cada tipo delictual. Por otro lado, es urgente e indispensable establecer un sistema de seguimiento de las reincidencias, ya que información reciente destaca que las personas vinculadas con la comisión de delitos constituyen un grupo específico de la población que, en muchas ocasiones, tiene reiteradas aprehensiones en el mismo año. De igual manera, es necesario caracterizar el proceso posterior a la detención, es decir conocer la ruta que siguen los detenidos durante el proceso penal, así como sus resultados.

Sistema penitenciario

Un tercer elemento que nos permite describir la situación de la delincuencia es la caracterización de la población penal. Esta información es sistematizada por Gendarmería de Chile e incluye a los condenados (ya sea que cumplan su pena en centros de reclusión o en el medio libre), y a los que se encuentran bajo detención y prisión preventiva.

Estos datos tienen fines diversos: por un lado, nos permite evaluar la eficiencia de las instituciones del sistema de justicia criminal por medio de análisis de las probabilidades de condena y detención y, por tanto, de los índices de impunidad existentes en una sociedad; por otro, facilitan la identificación de las diversas alternativas presentes en una sociedad para impulsar los procesos de rehabilitación, usando por ejemplo medidas alternativas al encarcelamiento.

De esta manera, tomando los datos que produce Gendarmería de Chile, se concluye que la población penitenciaria ha aumentado sostenidamente desde 1990. Así, mientras al principio de la década había 26.917 condenados, el año 2002 dicho número subió a 38.173. De igual forma, aquellos reclusos han aumentado sostenidamente en las últimas décadas, llegando a un promedio de 19.434 el año 2002. De hecho, la población total reclusa en el país aumentó en más de 17 mil personas entre 1992 y septiembre de 2003 (lo que representa una variación de un 88,2%).

Datos del año 2002 señalan que del total de población reclusa (34.901), el 54% correspondió a condenados privados de libertad, el 39% a procesados en espera de sentencia y el 6% restante a personas detenidas.

La comparación internacional del porcentaje del total de la población de un país que se encuentra en el sistema carcelario señala que dicha figura es de 0,11% en Gran Bretaña y España; 0,10% en Argentina,

0,25% en Chile y 0,75% en Estados Unidos. En este sentido, Chile se ha convertido en uno de los países que mayor población relativa tiene en el sistema penitenciario (Gendarmería de Chile, 2003)

Finalmente, uno de los rasgos más preocupantes de la caracterización de la población carcelaria es el nivel de reincidencia, la que en el caso de los hombres reclusos en la Región Metropolitana supera el 70% (Gendarmería de Chile, 2004). En otras palabras 7 de cada 10 personas reclusas declaran haber estado presas en un momento anterior por delitos comparables.

Victimización

La victimización es uno de los elementos fundamentales para caracterizar la delincuencia, por cuanto refiere a los delitos que son efectivamente cometidos y no sólo a los que son denunciados. Esta información se releva en encuestas especialmente diseñadas para este fin, en las cuales se pregunta a los entrevistados si durante cierto período de tiempo ha sido víctima de ciertos delitos. La información resultante debería ser comparable con las tasas de denuncia para identificar los niveles de cifra negra, así como la tendencia de denuncia.

En el presente capítulo se han considerado diversas fuentes de información reconocidas para el análisis de la victimización. En primer lugar, los documentos de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que es la entidad encargada de este tipo de estudios en el gobierno. Ella ha desarrollado cinco encuestas de victimización: una en el Gran Santiago (1999), dos en la Región Metropolitana (2000 y 2001), una llamada "Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana" realizada en las regiones I, XI y XII (2002), y otra llamada "Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana" en las regiones V, VIII y RM (2003). Adicionalmente, esta misma entidad licitó un estudio que incluyó una encuesta de victimización en Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano, realizada durante el 2003 por la Universidad Católica en conjunto con Tironi y Asociados. La última fuente de información sobre este tema es el Índice Paz Ciudadana-Adimark, que incluye una sección sobre victimización y que se realiza semestralmente desde 1998.

Lamentablemente, todas estas encuestas presentan preguntas diversas y, por ende, poco comparables en el tiempo. Esta situación inhabilita la posibilidad de interpretaciones longitudinales o de tendencia serias, salvo en el caso del Índice Paz Ciudadana-Adimark que tiene una serie longitudinal desde 1998, pero cuya pregunta por victimización no se condice con un tipo delictual específico, por lo que resultan difíciles de analizar los niveles de cifra negra.

No obstante las limitantes señaladas previamente, se ha desarrollado un análisis detallado de las fuentes, que nos permite identificar ciertas tendencias y niveles de victimización que pasamos a señalar. En el ámbito del Gran Santiago, se examinaron los resultados de las tres mediciones de la División de Seguridad Ciudadana (1999-2001), concluyéndose que 38,7% de los mayores de 18 años fue víctima de robo con violencia, lesiones, delitos/abuso sexual, robo con fuerza, hurto, robo de vehículo o robo de accesorios de vehículo, durante el año 2001. De este porcentaje, la población afectada por algún delito violento o contra las personas (los primeros tres) representó el 11%, mientras que los que han sido víctimas de algún delito contra la propiedad (los cuatro últimos) corresponden al 33,1%.

Según esta misma fuente, la evolución de la victimización en el Gran Santiago ha sido al alza: salvo la categoría de abuso/delito sexual, todas las demás aumentan progresivamente entre las tres mediciones (1999, 2000 y 2001). Esta situación se condice con la evolución que ha experimentado la victimización según las encuestas de la Fundación Paz Ciudadana-Adimark, medida como la fracción de hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo durante los seis meses previos a la medición, dentro y fuera del hogar, con y sin violencia. Así definida, la victimización alcanzó al 38,2% de los hogares en la medición de junio de 2003.

En este ámbito la necesidad de la realización de una sistemática y constante encuesta nacional con comparabilidad internacional, es evidente. Confiamos que la primera experiencia realizada a finales del año 2003 sentará las bases para un análisis más riguroso de la victimización y permitirá mejorar la comprensión del fenómeno.

Temor

Finalmente, la sensación de inseguridad o temor es un elemento central en la caracterización de la criminalidad. La literatura internacional y nacional sobre el tema señala varios factores que explican parte de la sensación de inseguridad, como la vulnerabilidad personal (que estaría determinada por factores sociodemográficos y personales como la edad, el género, el tamaño físico, etc.), la experiencia de victimización (personal o vicaria), la exposición a los medios de comunicación, la integración social entre los habitantes del barrio, el desorden comunitario y la presencia de otros temores cotidianos en la sociedad actual.

Sin embargo, en Chile son escasos los estudios que han abordado el análisis de la sensación de inseguridad y sus factores asociados con un enfoque empírico, pudiendo identificarse sólo siete

realizados durante los últimos años. Cada uno es caracterizado en detalle en el contenido del capítulo; sin embargo, todos coinciden en señalar que las mujeres, los adultos mayores y las poblaciones de niveles socioeconómicos de menores ingresos son quienes experimentan un mayor nivel de temor.

Relación temor - victimización

En este punto es necesario avanzar en la caracterización cualitativa del temor ciudadano y su relación con factores como el capital social, la utilización de los espacios públicos, la presencia de la oferta gubernamental, el rol de los medios de comunicación, entre otros.

En síntesis, si bien es cierto que Chile se encuentra en una posición ventajosa dentro del entorno latinoamericano, los antecedentes expuestos muestran que hemos experimentado un aumento de la delincuencia en el país en las últimas décadas. La información revisada en este capítulo muestra algunas aristas del fenómeno y, si bien se pueden discutir los números exactos de las tasas o índices, la tendencia es clara.

I. 1. DENUNCIAS

En la última década la delincuencia se ha convertido en uno de los temas prioritarios para el gobierno y la ciudadanía en general. Esta importancia se relaciona con un hecho objetivo (el aumento de las denuncias) y otro subjetivo (el aumento del temor)⁵. La presente sección se centrará en el primer elemento, es decir las denuncias, con el objetivo de presentar un breve diagnóstico de la situación de la criminalidad en el país.

Cabe reconocer que la definición de un diagnóstico de la delincuencia a partir de las denuncias tiene diversas limitaciones. En primer lugar, dicho análisis se basa principalmente en las denuncias de los hechos presuntamente delictuales. La existencia y clasificación son establecidas posteriormente por el sistema judicial. En segundo lugar, los delitos denunciados representan un porcentaje variable del total de delitos cometidos. En este sentido, se presentan variaciones por tipo de delito⁶ (aquellos que se vinculan con la existencia de seguros privados tienen mayores niveles de denuncia) y por espacio geográfico (en aquellos lugares donde se tiene una mayor confianza en el accionar policial, los niveles de denuncia son más altos) (Ministerio del Interior, 2003).

Como una forma de sopesar las limitaciones planteadas previamente, se han desarrollado fuentes de información alternativas -como las encuestas de victimización-, que tienen por objetivo medir la incidencia de delitos, el grado de denuncia y otras variables de contextualización del hecho delictivo⁷.

Tipología delictual

La definición de aquellos actos que constituyen delito se establece en el Código Penal⁸. En este sentido, es importante resaltar la variedad de actos que son considerados delictivos, así como su diverso impacto sobre la ciudadanía. En general, ciertos delitos provocan mayor consternación en la opinión pública, ya sea por la gravedad de los mismos, la utilización de la violencia, por su frecuencia o por su espectacularidad. En Chile, estos delitos son denominados por el Ministerio del Interior como “delitos de

⁵ Al respecto, ver la sección 5 en este mismo capítulo.

⁶ Los datos de las encuestas de victimización realizadas en la Región Metropolitana los años 2000 y 2001, indican que en general la predisposición de las víctimas a denunciar los ilícitos ha aumentado en el caso del robo con violencia, robos de vehículo y accesorios de éstos; mientras que ha bajado en el caso de los delitos/abusos sexuales, robo con fuerza y hurto.

⁷ Ver sección 4 en este mismo capítulo.

⁸ Para mayor detalle ver el glosario de términos utilizados en el presente documento, que se adjunta en el anexo.

mayor connotación social⁹ (DMCS) e incluyen el robo con violencia (robo con violencia, robo con intimidación y robo por sorpresa), robo con fuerza en las cosas (sea o no en lugar habitado), lesiones, violación, homicidio y hurto¹⁰.

Otra forma de clasificar estos delitos es como delitos contra las personas (robo con violencia, lesiones, violación y homicidio) y delitos contra la propiedad (robo con fuerza y hurto). Además, debido a la importancia de prevalencia de la violencia intrafamiliar en el país, el Ministerio del Interior considera dentro de sus estadísticas las denuncias de violencia intrafamiliar.

Sistematización de las estadísticas

El proceso de homologación de las estadísticas delictuales se desarrolla en la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y comprende cuatro etapas: La primera se caracteriza por el envío de la información mensual de los delitos denunciados por parte de Carabineros de Chile e Investigaciones. En un segundo momento, se desarrolla una etapa de homologación y consistencia de los datos que permite mejorar la calidad y confiabilidad de los mismos. En tercer lugar, se realiza una etapa de análisis de los mismos, que culmina con una publicación trimestral de las estadísticas de denuncia por parte del Ministerio del Interior¹¹.

Cabe resaltar que dicho proceso se desarrolla desde el año 1999, ya que previamente los datos de denuncias no eran homologados y, por ende, se encuentran sistematizadas en los anuarios de Carabineros y en los anuarios de la Fundación Paz Ciudadana¹².

Denuncias de los delitos de mayor connotación social

La delincuencia involucra una serie de delitos que no son considerados de connotación social, ya que tienen un impacto público menor. Un ejemplo de este tipo delictual son los delitos económicos. En la actualidad no se conoce la composición del total de denuncias realizadas a Carabineros e Investigaciones, sin embargo, un estudio realizado en 21 juzgados del crimen de Santiago por la Facultad de Derecho de la

⁹ Idem nota 3.

¹⁰ El agrupamiento de las denuncias por las tipologías delictuales relevadas por Carabineros de Chile e Investigaciones se realiza en el Ministerio del Interior.

¹¹ Para mayor detalle se puede acceder a los informes anuales, semestrales y trimestrales de denuncias en www.seguridadciudadana.gov.cl

¹² Ver www.pazciudadana.cl

Universidad de Chile mostró que, del total de las causas, alrededor del 60% eran por DMCS, seguido por los delitos económicos con 18%¹³. Por otro lado, del total de denuncias presentadas a Carabineros durante al año 2002, sólo un 21,9% fueron de DMCS¹⁴. Esta aparente contradicción se explica en el hecho que Carabineros recibe no sólo denuncias de delitos efectivos —y DMCS—, sino también un sinnúmero de otros posibles delitos y faltas de las más variadas características.

En consecuencia, cabe resaltar una vez más que la fotografía de la delincuencia que se analiza a continuación se centra en delitos específicos que tienen impacto público fuerte, pero que no representan el total del problema criminal.

Análisis de las tendencias de la denuncia de la criminalidad en Chile 1970-2003¹⁵

Una de las necesidades fundamentales para el análisis de la delincuencia es el desarrollo de una perspectiva temporal que permita identificar la tendencia general de las tasas de denuncia. Tomando en cuenta esta necesidad, sobre la base de los registros de denuncias de Carabineros, se ha desarrollado un análisis de las últimas tres décadas.

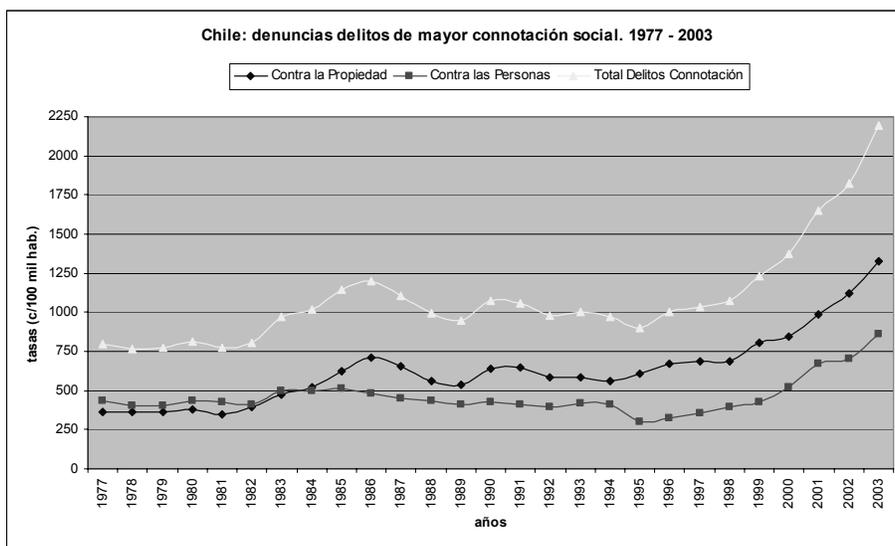
Considerando las dificultades metodológicas expuestas previamente, el gráfico siguiente muestra un aumento tanto en aquellos delitos contra las personas como contra la propiedad. Este incremento se registra principalmente a partir de 1982, cuando se evidencia un quiebre en la tendencia. A partir del año 1995, las denuncias de los delitos adquieren un ritmo de crecimiento creciente. En todo caso, considerando la serie de tiempo completa (1977-2003) los delitos contra la propiedad casi se han triplicado, mientras que aquellos contra las personas han aumentado en 100%.

¹³ Informe elaborado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile para la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

¹⁴ Información elaborada por Fundación Paz Ciudadana.

¹⁵ Las bases de los datos utilizadas en la confección de los gráficos 1 y 2 son las siguientes: 1977-1993: Blanco y Frühling; 1994-1996: compendio Carabineros; 1997-2003 Ministerio del Interior (sólo denuncias recibidas por Carabineros). Cabe precisar que antes de 1994 los datos de robo con violencia y robo con fuerza se registraban como uno solo, bajo la denominación de robo. Bajo el supuesto que la conformación relativa de este delito no ha cambiado substantivamente, se calcularon ambas tipologías de robo en función al promedio de cada una de ellas registrada en los últimos años (de los que si se tiene registro por separado).

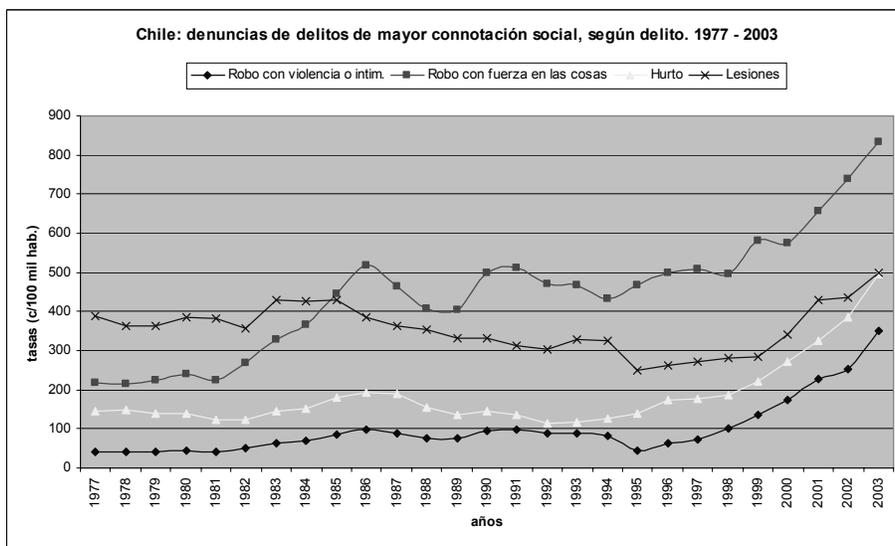
Gráfico 1



Fuente: 1977-1993: Blanco y Fröhling; 1994-1996: compendio Carabineros; 1997-2003. Ministerio del Interior.

En cuanto a la composición por cada tipo de delito en el mismo período, se puede señalar que las lesiones y el robo con fuerza en las cosas son los más comunes. En cuanto a la evolución registrada durante estos últimos 25 años, el robo con violencia aumentó casi en ocho veces su tasa, mientras que el robo con fuerza prácticamente se ha triplicado (ver gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: 1977-1993: Blanco y Fröhling; 1994-1996: compendio Carabineros; 1997-2003 Ministerio del Interior.

Los gráficos previos muestran una tendencia general de incremento de las tasas de denuncia, sin embargo, las posibles interpretaciones de esta dirección y velocidad están aún pendientes. Vale la pena destacar algunos detalles a tomar en consideración a la hora de elaborar dichos análisis:

- Durante el período del gobierno militar, las “oportunidades” para la comisión de delitos eran menores debido a la restricción horaria impuesta por el toque de queda nocturno.
- Es interesante como la curva de crecimiento de las denuncias se pronuncia a partir de los años en los que la calidad de las estadísticas delictuales se introduce como un tema de Estado.

Si estudiamos el fenómeno con mayor detalle, encontramos que la tendencia es similar en diversos tipos delictivos. Sin embargo, son tres los delitos que presentan particularidades especiales y, por tanto, requieren mención destacada. En primer término, el homicidio, si bien muchas veces es vinculado a situaciones específicas (como problemas de convivencia o pasionales), es un delito que se relaciona con el uso extremo de la violencia y se utiliza como indicador básico de comparación internacional. En segundo lugar, el incremento de los robos con violencia denota una mayor utilización de la violencia en el desarrollo de los delitos y tiene un notable impacto en la percepción ciudadana de inseguridad.

Finalmente, el robo con fuerza en las cosas es importante, ya que caracteriza las situaciones ocurridas en los espacios privados.

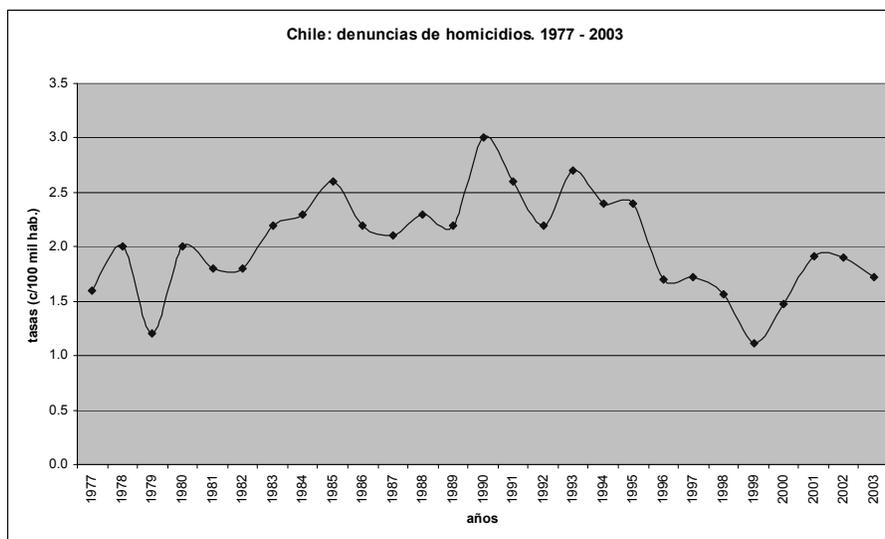
El homicidio

Si bien el homicidio es uno de los indicadores centrales de comparabilidad internacional sobre los niveles de violencia utilizados, los datos oficiales no están exentos de problemas. Así, de acuerdo al estudio “La Caracterización del Homicidio en Chile”¹⁶ nos encontramos con un problema de registro, ya que cuando Carabineros de Chile encuentra un cadáver, lo registra como “hallazgo de cadáver” y no como una denuncia, debido a que la tipificación y calificación del hecho como homicidio es una atribución del juez del crimen competente. Por esto, las tasas de denuncias de homicidio pueden estar subestimando la ocurrencia real de este delito¹⁷.

¹⁶ Mertz, Catalina, Caracterización del Homicidio en Chile, Fundación Paz Ciudadana, 1999.

No obstante, las denuncias por homicidios muestran una variación a través de los años. Como se puede observar en el gráfico 3, dicha tasa se ubica entre 1 y 3 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Gráfico 3



Fuente: 1977-1993: Blanco y Frühling; 1994-1996: compendio Carabineros; 1997-2002. Ministerio del Interior.

Por otro lado, el informe mundial de violencia desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (2002) presenta información para el año 1994 de 3 homicidios cada 100 mil habitantes. Esto no se condice con la información de denuncias.

*Robo con violencia*¹⁸

Uno de los tipos delictuales de mayor atención es el robo con violencia (como categoría delictual), ya que implica la utilización de la violencia en diversos grados. El análisis de este tipo de delito se puede realizar a partir de sus subcategorías¹⁹, buscando de esta forma establecer las condiciones en las que la violencia es utilizada con mayor frecuencia y, por ende, analizar los delitos a partir del daño que provocan. Así las

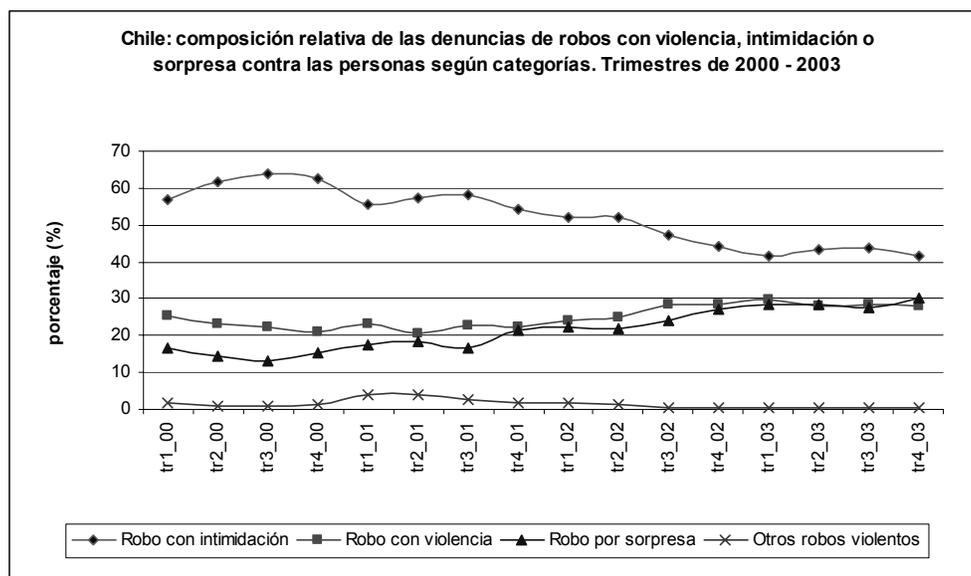
¹⁷ De esta manera, este estudio sugiere que las causas de homicidios ingresadas a los tribunales de justicia son probablemente el mejor indicador sobre la cantidad de homicidios que ocurren en un determinado año.

¹⁸ Las denuncias analizadas corresponden a aquellas recibidas por Carabineros de Chile. Se estima que durante el año 2002 más del 97% de las denuncias por este tipo de delito se realizaron en dicha institución. Cabe precisar que antes del año 2001 las subcategorías de este delito no eran identificadas, o bien se hizo de una forma imposible de homologar con la actual clasificación.

¹⁹ Se entiende por robo con intimidación aquel en que, sin ocupar violencia física, se utiliza la intimidación como medio de amedrentamiento. Por su parte, el robo con violencia es aquel en que se utiliza la fuerza con el objeto de perpetrar el delito; mientras que el robo por sorpresa es lo que se conoce popularmente como "lanzazo". La categoría de otros robos violentos incluye el robo con homicidio, el robo con violación, el robo con castración, mutilación, con lesiones graves o gravísimas, robo con retención de víctimas o lesiones graves.

cosas, el análisis de los últimos dos años muestra que, entre las subcategorías, el robo con intimidación es el delito más común, siguiéndole el robo con violencia, y finalmente por sorpresa. Sin embargo, el peso de cada una de estas subcategorías de delitos se ha modificado levemente en los últimos años, mostrando una caída del robo con intimidación y un aumento del robo por sorpresa.

Gráfico 4



Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

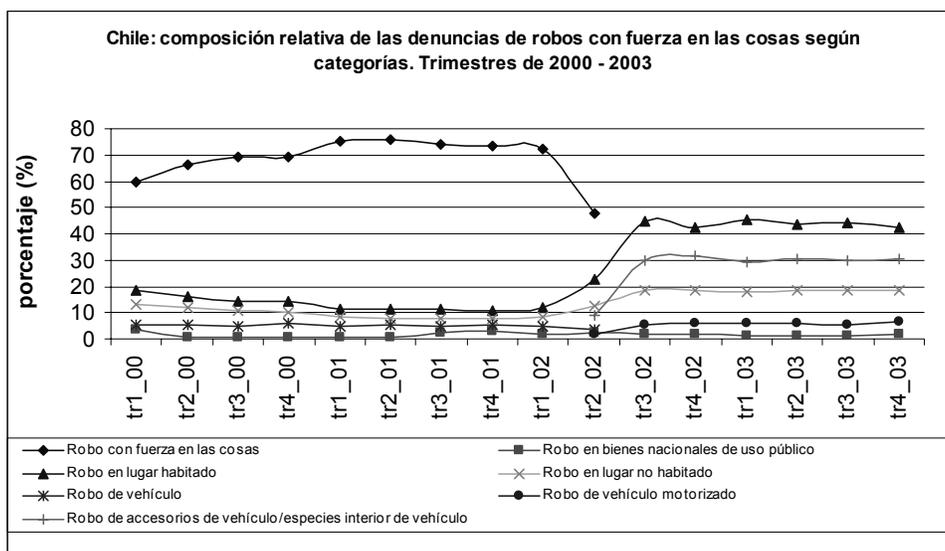
Robo con fuerza²⁰

El robo con fuerza en las cosas es un delito contra la propiedad que se compone de las subcategorías: robos con fuerza en lugar habitado, robo de accesorio de vehículo y robo en lugar no habitado²¹. Como se puede observar en el siguiente gráfico la composición relativa de este tipo delictual muestra una variación sustancial, en junio de 2002, a raíz de un cambio en la clasificación de las categorías de robo con fuerza en las cosas, eliminándose la subcategoría de robo con fuerza en las cosas, lo que se tradujo en un correlativo aumento en las otras subcategorías.

²⁰ Las denuncias analizadas corresponden a aquellas captadas sólo por la policía de Carabineros, que equivalen a un promedio de 92,55% del total de denuncias de este tipo delictual el año 2003. Cabe precisar que, a partir del segundo trimestre de 2002, la subcategoría robo con fuerza en las cosas fue eliminada, distribuyéndose en las subcategorías robo en lugar habitado, robo en lugar no habitado y robo de accesorios de vehículos. Sin embargo, este cambio comienza a implementarse en el trimestre anterior (segundo de 2002).

²¹ Es preciso señalar que las denuncias de las subcategorías de robo de vehículo motorizado y robo de accesorio de vehículo/especies interior de vehículo comienza a registrarse a partir de junio de 2002.

Gráfico 5



Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

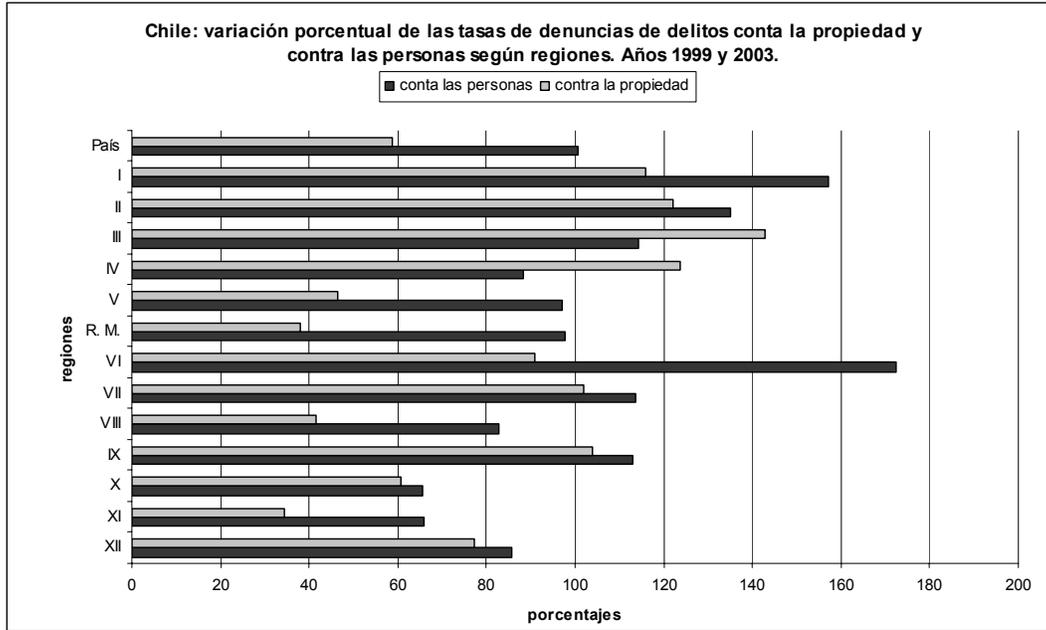
De igual manera, la distribución porcentual de cada una de estas subcategorías muestra que, con el cambio en la clasificación, durante el último trimestre de 2003, el robo en lugar habitado representó el 42,35% del total, seguido por el robo de accesorios de vehículos con el 30,64%.

El contexto regional

El diagnóstico nacional se enmarca en procesos regionales diversos. Si bien el análisis de los datos entre 1999 y 2003 muestra un incremento en las tasas de denuncias tanto de los delitos contra las personas como aquellos cometidos contra la propiedad en todas las regiones, las magnitudes de este incremento son diversas. De esta manera, por un lado encontramos regiones donde han aumentado con mayor énfasis los delitos contra la propiedad (III y IV) y otras donde el aumento de los delitos contra las personas ha marcado el cambio más notable (I, V, RM y VI). Por otro lado, la magnitud de estos cambios

es también diversa, sin embargo, es significativo identificar que en nueve regiones (I, II, III, IV, VI, VII, IX, X y XII) la variación porcentual en el período 1999-2003 en ambos tipos de delitos supera el 50% de incremento.

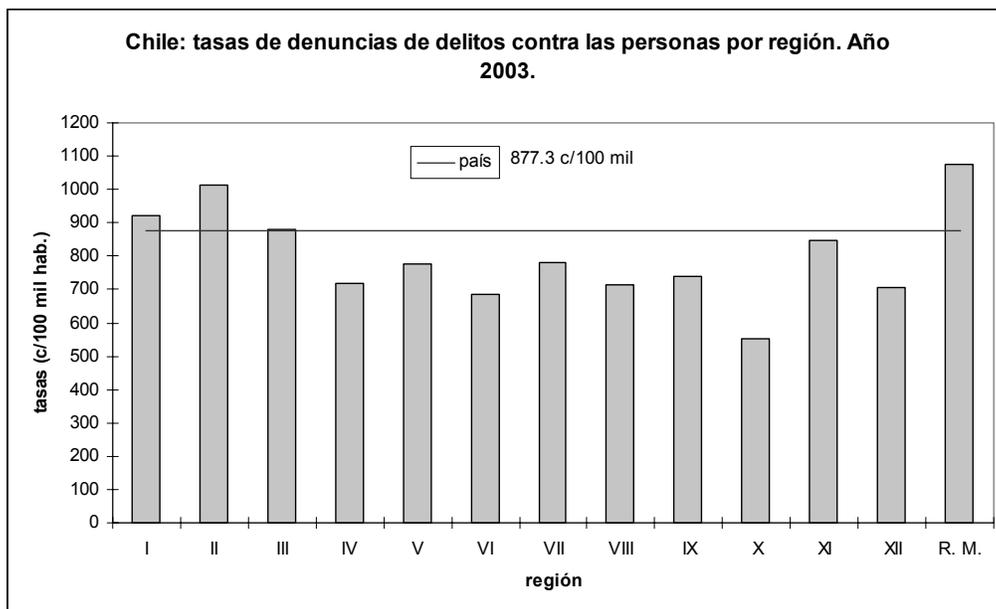
Gráfico 6



Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

El análisis previo muestra aquellas regiones donde los niveles de incremento están por encima del promedio regional. A continuación se puede observar que tres regiones superan la media nacional en delitos contra las personas (I, II, III y RM).

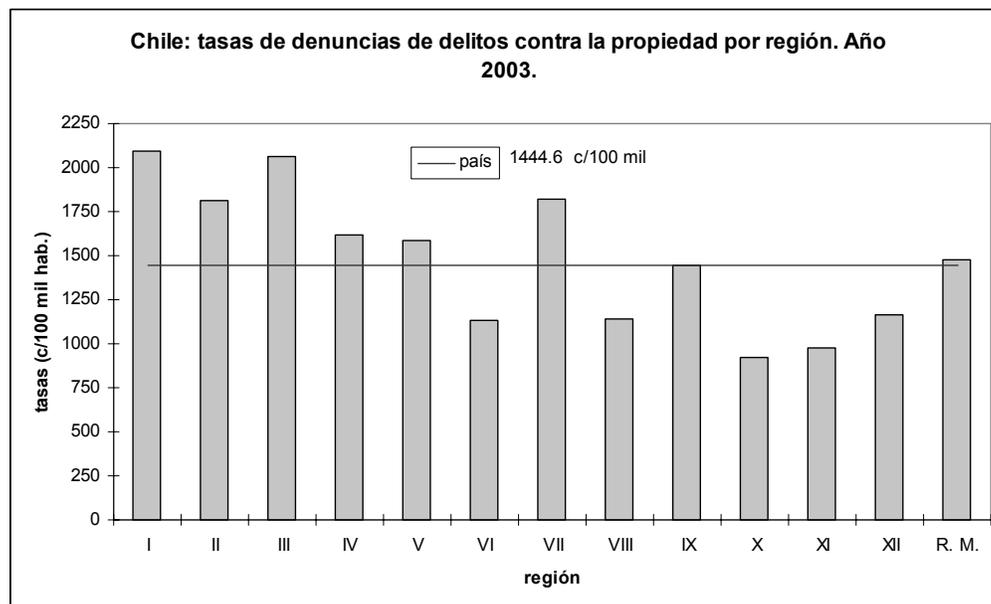
Gráfico 7



Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

De igual forma, al analizar las tasas de denuncias por delitos contra la propiedad en el ámbito regional, se encuentran siete regiones por encima del promedio nacional. Es importante notar que la RM no es aquella que presenta la tasa más alta, sino que ésta se presenta en las regiones I, III y VIII.

Gráfico 8

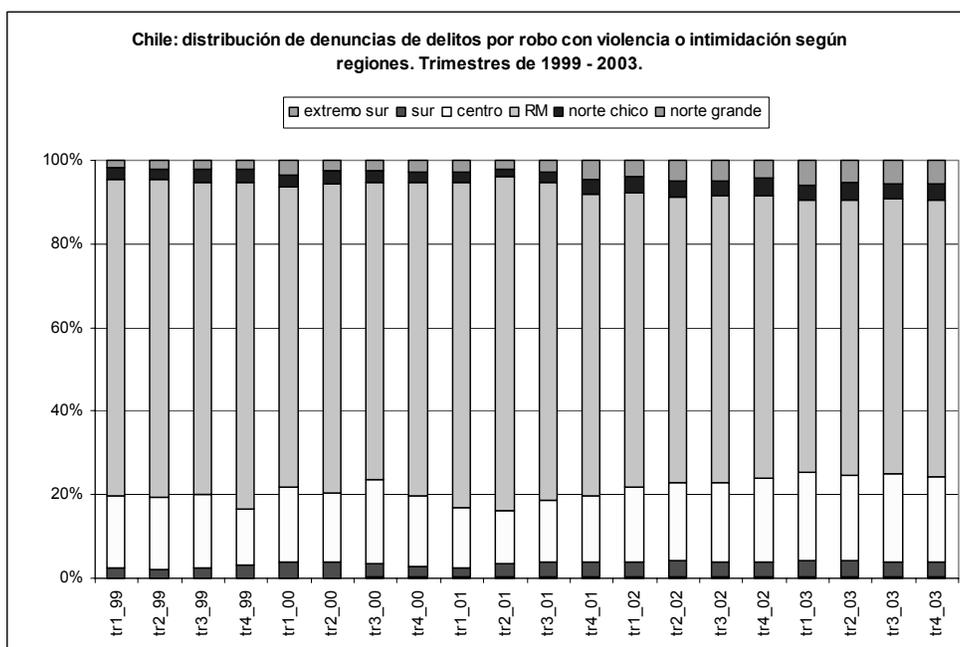


Concentración y distribución de los delitos

La concentración delictual refleja la concentración poblacional evidenciada en Chile al menos en los últimos cuatro censos. De hecho, en el Censo del año 2002, la población de la RM alcanzó el 40,1%²² del total nacional, lo que se manifiesta en la concentración de las denuncias en esta región.

Más allá de las características regionales, es posible establecer algunas similitudes geográficas en el análisis de la distribución de los delitos. A continuación se presenta un análisis de las denuncias por seis zonas según características geográficas: norte grande, norte chico, centro, sur, extremo sur y RM²³.

Gráfico 9



Fuente: Ministerio del Interior, 2004

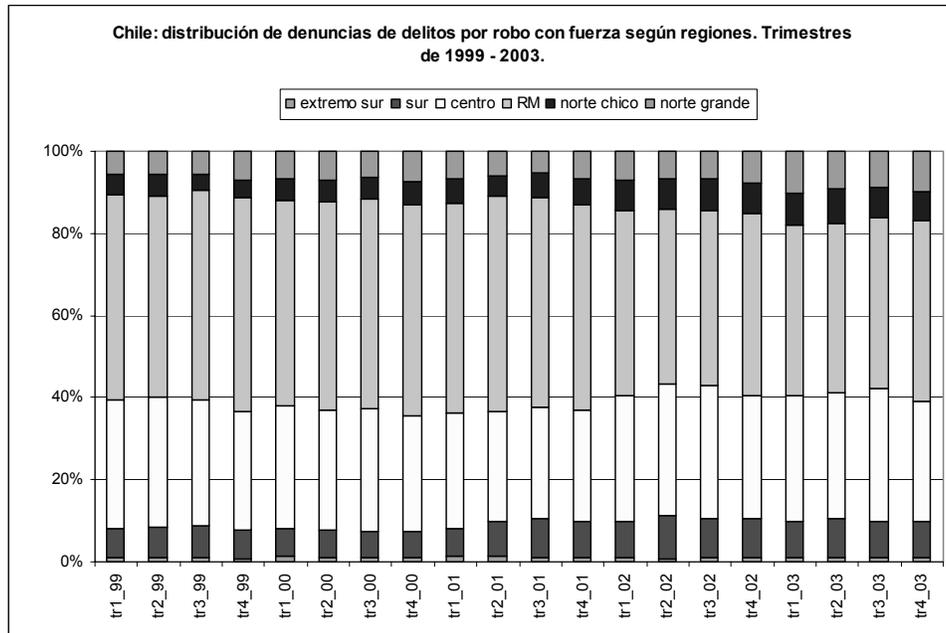
²² Ver www.ine.cl.

²³ La composición de estas zonas geográficas es la siguiente: I y II región componen el norte grande; III y IV componen el norte chico; V, VI, VII y VIII componen el centro; IX y X componen el sur; XI y XII componen el extremo sur; y, RM corresponde a la Región Metropolitana de Santiago.

Los datos trimestrales en el período 1999-2003 evidencian una clara concentración de las denuncias de robo con violencia o intimidación en la RM.

Sin embargo, la representación relativa de la zona del norte grande se ha ido incrementando en el último tiempo. Una situación similar ocurre con el norte chico, aunque en menor medida.

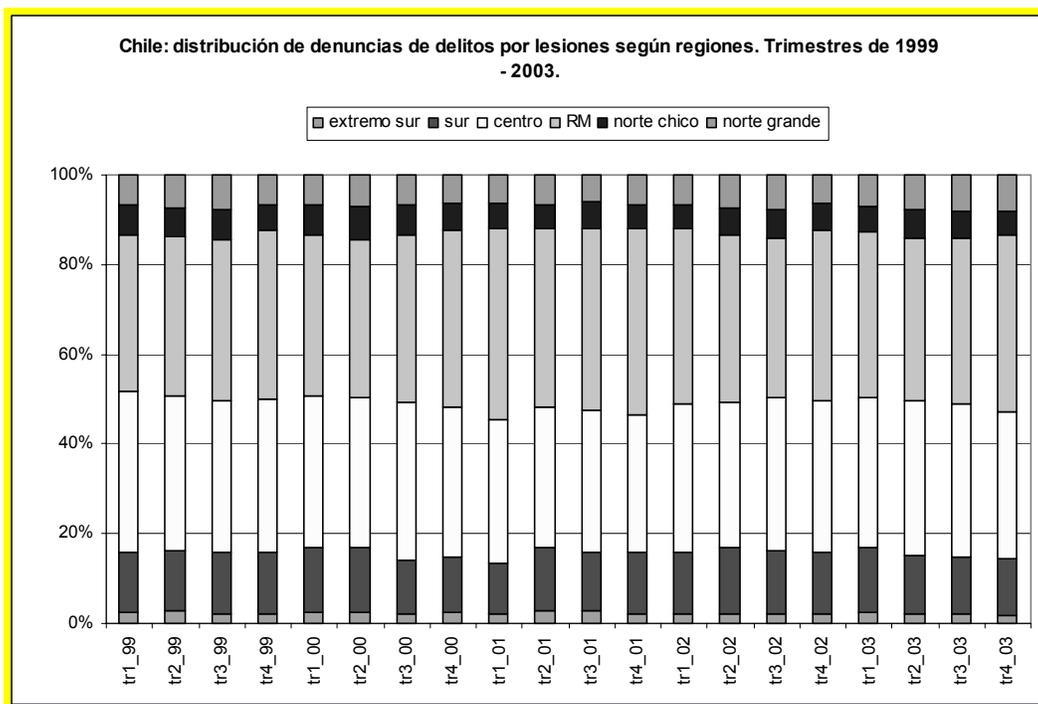
Gráfico 10



Fuente. Ministerio del Interior, 2003

En el caso de la distribución de los delitos de robo con fuerza, se registra una disminución del peso de la RM en la serie temporal, a favor de un aumento de la zona del norte chico y grande.

Gráfico 11



Fuente. Ministerio del Interior, 2003

La distribución regional de las denuncias de delitos por lesiones registra un comportamiento similar en la serie de tiempo considerada. Una clara concentración en la RM y en la zona centro, y una no desestimable representación de la zona sur.

I. 2. DETENCIONES

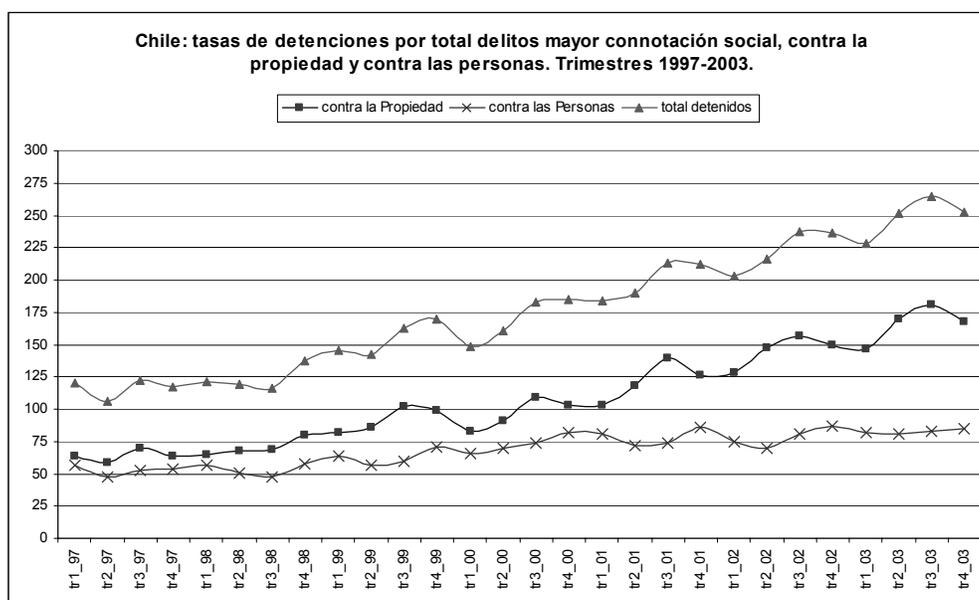
La presente sección tiene por objetivo la caracterización de las detenciones que ocurren en el país. La fuente de esta información proviene de Carabineros de Chile e Investigaciones y es procesada por el Ministerio del Interior²⁴. Cabe resaltar que dicha información incluye tanto a aquellos victimarios que fueron detenidos en el momento del hecho, como a aquellos que lo fueron en horas y días posteriores. Esta variedad tiene relación con las características del detenido, específicamente en relación con el consumo de alcohol o drogas que se evidencia en el momento de la detención.

²⁴ Para mayor información ver www.seguridadciudadana.gov.cl.

Otra fuente utilizada para conocer las características de la población que ha incurrido en algún delito es la proveniente de los organismos encargados de custodiar a los detenidos. A partir de la información suministrada por Gendarmería de Chile es posible conocer datos de mayor especificidad de aquellas personas condenadas –y por tanto encontradas culpables– por algún delito. Esta información se analiza en la sección siguiente.

A continuación se presenta una descripción de las detenciones en el país y a nivel regional²⁵.

Gráfico 12



Fuente. Ministerio del Interior, 2003

En el ámbito nacional, la cantidad de personas detenidas producto de denuncias de delitos de mayor connotación social ha aumentado considerablemente entre el primer y último trimestre de la serie comprendida entre 1997 y 2002. Lo anterior es particularmente relevante en la cantidad de detenciones producto de delitos contra la propiedad. En tal sentido, es interesante destacar que a pesar de haber registrado niveles similares de detención a principios de la serie temporal analizada, la diferencia en la cantidad de detenciones por delitos contra las personas y contra la propiedad registra un progresivo aumento.

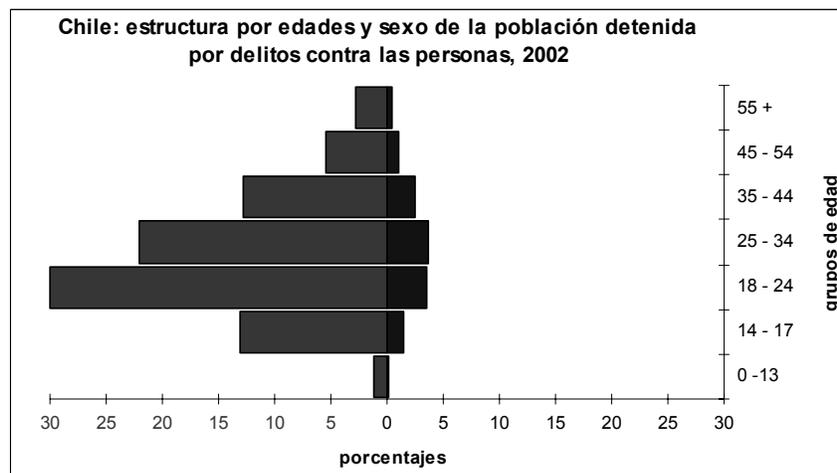
Caracterización de los detenidos

A partir de la información para el período 1999- 2002, a continuación se presenta una breve caracterización de los detenidos, que incluye las principales variables sociodemográficas. La información se presenta en forma agregada para el nivel nacional así como dividida en las dos categorías de tipos delictuales (contra las personas y contra la propiedad).

Género: las personas detenidas por cometer algún delito contra las personas (robo con violencia o intimidación, violación) son mayoritariamente hombres. La participación masculina entre 1999 y 2002 ha sido cercana al 90%.

Por su parte, aquellas personas detenidas por cometer algún delito contra la propiedad presentan una mayoría masculina, aunque con una participación femenina, que se ha visto incrementada en los últimos años, siendo cercana al 16% del total de detenidos en el año 1999.

Gráfico 13



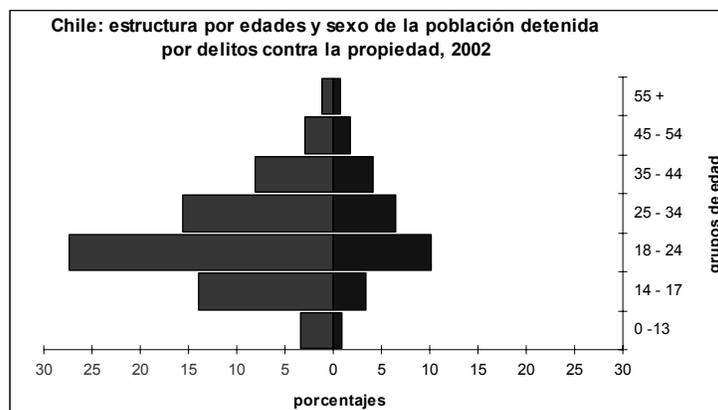
Fuente. Ministerio del Interior, 2003

²⁵ La información de detenidos con la que cuenta el Ministerio del Interior para el nivel nacional responde a los registros de ambas policías, mientras que la información desagregada a nivel regional responde únicamente a los registros de Carabineros de Chile.

Edad: El promedio de edad de las personas detenidas por cometer algún delito contra las personas entre 1999-2002 se ha mantenido en los 28 años. Los grupos etáreos con mayor participación de detenidos por este tipo de delito son los de 18 a 24 y de 25 a 34 años.

Por su parte, el promedio de edad de quienes han sido detenidos por cometer algún delito contra la propiedad se ha incrementado pasando de 24,6 a 26,2 años, entre 1999 y 2002.

Gráfico 14



Fuente. Ministerio del Interior, 2003

Nivel de educación y estado civil: Los detenidos por cometer cualquier tipo de delito tienen niveles de estudio medios o básicos (sobre el 89%). Es interesante destacar en todo caso que, entre 1999 y 2002, el nivel de preparación de los detenidos ha aumentado (expresión de esto es la disminución del peso de personas con educación básica).

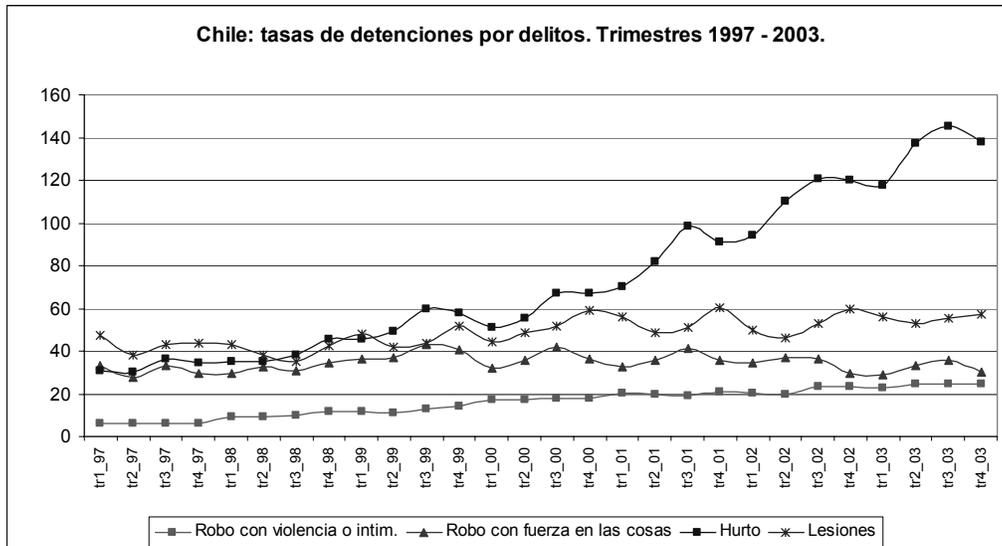
Por otro lado, las personas detenidas son mayoritariamente solteras.

Presencia de droga y/o alcohol: Como se afirmó previamente, la presencia de drogas o alcohol en los detenidos responde a su situación en el momento de la detención y no necesariamente en el momento que se comete el delito. En la información relevada encontramos una presencia mínima de elementos distorsionantes de la percepción de la realidad (léase alcohol o alucinógenos).

Detenciones según delitos

Existe una directa relación entre la evolución de las denuncias y la cantidad de personas detenidas por éstas. En el caso de las denuncias para el año 2003, el delito más frecuente es el robo con fuerza, siguiéndole los detenidos por hurtos y lesiones. Por su parte, del total de detenidos, la mayor parte fue por hurto, lesiones, robo con fuerza y robo con violencia.

Gráfico 15



Fuente: Ministerio del Interior, 2003

En el gráfico precedente se aprecia el sostenido incremento de las detenciones producto de denuncias por hurto; lo cual se condice con un aumento de denuncias.

Detenidos y denuncias en el Gran Santiago

El análisis de los detenidos y denuncias en el Gran Santiago presenta algunas características de importancia para el estudio de la problemática de la criminalidad. En primer lugar, se encuentra que las 10 comunas con mayor número de denuncias de robo y hurto del Gran Santiago concentraron el 57,2% del total de denuncias registradas en el año 2002. En otros términos, un quinto de las comunas concentran más de la mitad de las denuncias de estos delitos.

Gran Santiago: 10 primeras comunas según cantidad de denuncias. Años 1999 - 2002

	1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Santiago	10.148	13,2	9.794	11,4	13.154	12,6	14.192	13,5
Providencia	5.330	6,9	4.383	5,1	9.005	8,7	9.709	9,2
Las Condes	4.742	6,2	6.741	7,9	7.768	7,5	7.789	7,4
Maipú	4.399	5,7	4.387	5,1	5.635	5,4	5.879	5,6
La Florida	4.828	6,3	4.219	4,9	5.343	5,1	4.814	4,6
Ñuñoa	3.585	4,7	4.604	5,4	4.950	4,8	4.762	4,5
Puente Alto	3.014	3,9	2.875	3,4	3.443	3,3	3.869	3,7
San Bernardo	2.392	3,1	2.719	3,2	3.207	3,1	3.454	3,3
Estación Central	2.247	2,9	3.030	3,5	3.473	3,3	2.807	2,7
Recoleta	2.391	3,1	2.482	3,2	3.105	3,0	2.655	2,5
Total 10 comunas	43076	56,0	45.234	53,1	59.083	56,8	59.930	56,9
Total región	76.860	100,0	85.648	100,0	104.012	100,0	105.254	100,0

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Del análisis del total de detenidos en cada comuna del Gran Santiago el año 2002, encontramos que sólo un 10,5% del total de detenidos en la comuna de Santiago declaró residencia en esta comuna; de igual manera, de los 5,937 detenidos en la comuna de La Florida, el 23,3% declaró tener residencia en ella. Finalmente, el 33,6% del total de detenidos (3.624) en Maipú, tenía residencia en dicha comuna.

Lo anterior adquiere relevancia en tanto da cuenta de la movilidad de la criminalidad, factor de suma importancia a la hora de definir focalización de políticas tanto de control como de prevención.

Gran Santiago: comunas de detención según comuna de residencia de los detenidos. Año 2002

	Comuna	Comuna de Detención						
		Santiago	E. Central	La Florida	L. Condes	Maipú	Ñuñoa	P. Alto
Comuna domicilio detenido	Santiago	586	85	56	116	38	35	5
	Cerro Navia	256	141	42	62	112	6	3
	E. Central	154	482	35	32	137	7	7
	La Florida	163	41	1383	220	123	84	134
	La Granja	188	17	664	114	50	47	32
	La Pintana	610	166	783	162	197	85	362
	Lo Espejo	300	197	203	67	242	35	22
	Lo Prado	173	175	61	50	225	13	5
	Macul	44	10	220	68	30	189	12
	Maipú	171	96	60	51	1218	24	3
	Peñalolén	85	25	241	128	26	388	18
	Pudahuel	209	180	34	49	347	11	1
	San Ramón	130	35	368	161	180	46	25
	P. Alto	235	78	727	186	146	92	1745
	S. Bernardo	185	71	152	76	97	39	48

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

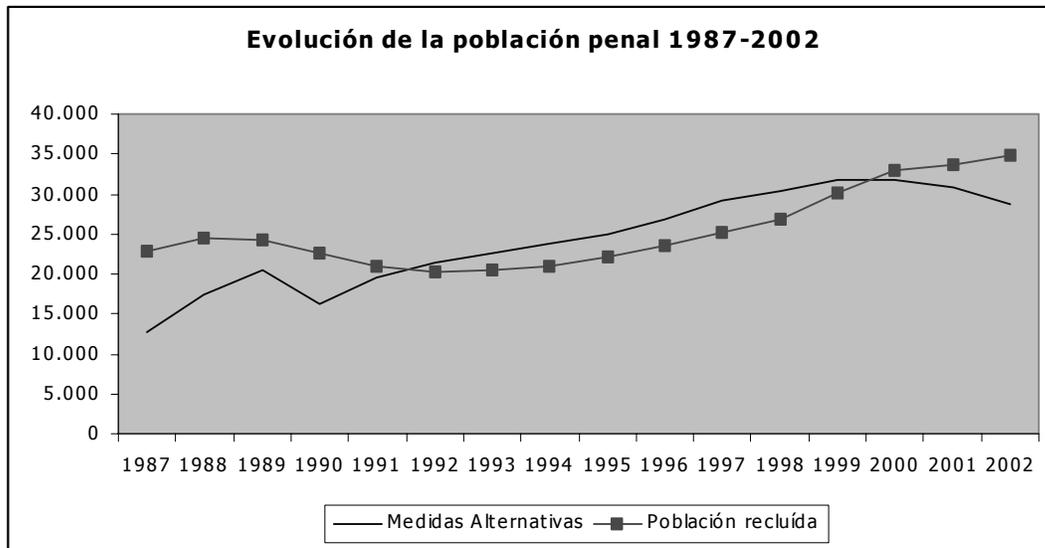
I.3. SISTEMA PENITENCIARIO

La población penal en Chile está compuesta por las personas que cumplen penas privativas de libertad, por una parte, y aquellas que cumplen sanciones alternativas a la reclusión, por otra. Esta segunda categoría de sanciones –creada en 1983 mediante la promulgación de la ley 18.216- está compuesta por la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada y la reclusión nocturna.

En el gráfico 16 se presenta la evolución de ambos grupos de población para el período 1987-2002.²⁶

Gráfico 16

²⁶ Desde 1987 se cuenta con información para las medidas alternativas contempladas en la ley 18.216.



Fuente: Gendarmería de Chile, 2002.

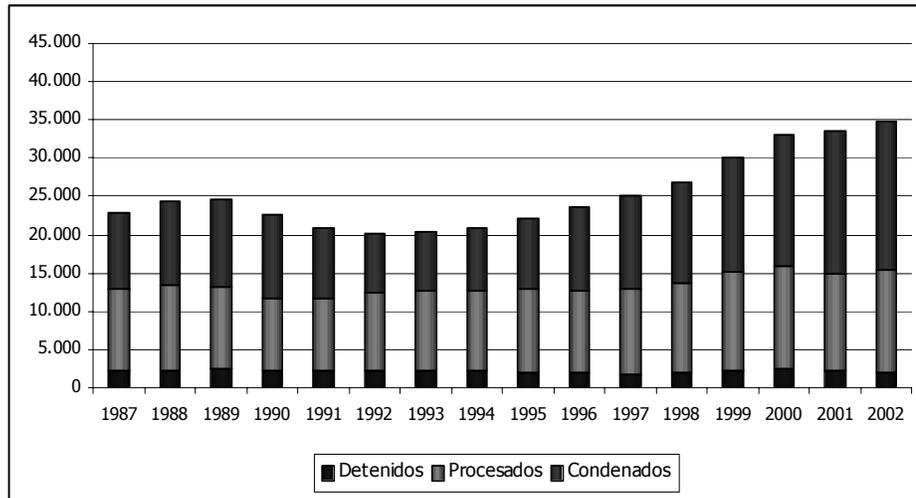
Con la vigencia de la ley 18.216, la población reclusa comenzó a descender, llegando en 1992 a ser menor a la que cumplía su condena en libertad. Sin embargo, a partir de 1995 ésta empieza a crecer nuevamente, aumentando en más de 11 mil personas entre 1995 y 2000. En este último año -y por primera vez desde la promulgación de la ley 18.216- la cantidad de personas reclusas sobrepasó a la que cumplía su condena en libertad.

Al comienzo del período estudiado (1987), las personas cumpliendo medidas alternativas equivalían sólo al 36% del total de condenados. Su mayor participación relativa se produjo en 1997, cuando llegaron a representar el 54% del total de personas cumpliendo condena. A partir de 1998, éstas han disminuido, representando en el 2002 el 45% de la población penal.

Evolución de la población reclusa

Entre 1980 y 1990 la tasa anual promedio de crecimiento de la población reclusa era de 4,2%, situación que se mantuvo debido a sucesivos indultos legales y la flexibilización de las exigencias para la concesión de beneficios intrapenitenciarios, libertad provisional y condicional. Durante la década de los 80 se dictaron 8 leyes de indultos generales que beneficiaron a condenados; el último indulto general de la década de los noventa (del año 1991) provocó una disminución de un 10,3% en la población reclusa del país.

Gráfico 17. Evolución de la población reclusa, 1987-2002, promedios anuales



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003

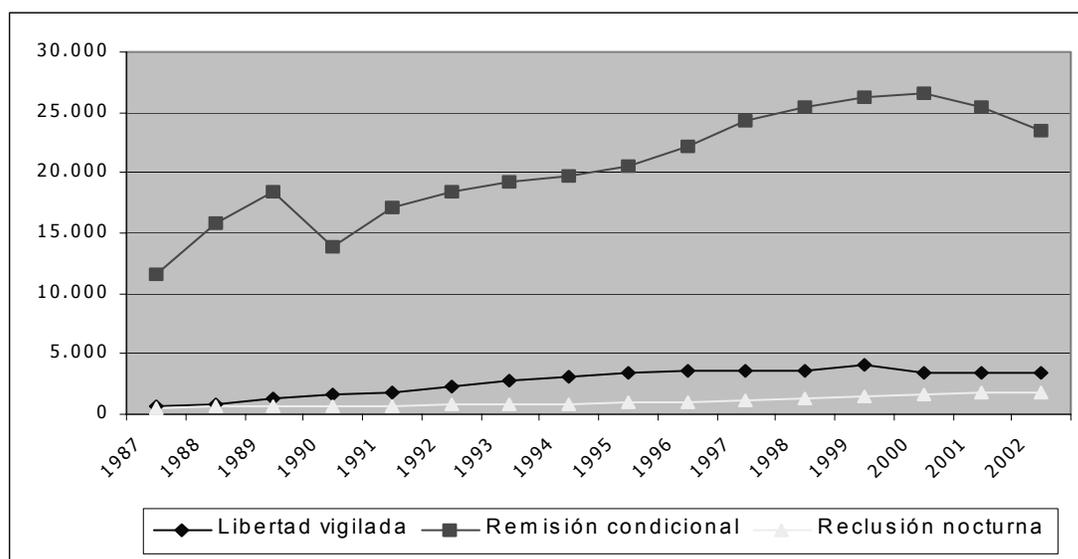
Durante el 2002, hubo un promedio de 34.901 personas reclusas²⁷. De ellas, 54% corresponden a condenados que se encontraban en un establecimiento penal del sistema cerrado o semiabierto; 39% a procesados en espera de sentencia, es decir, en prisión preventiva; y, el 6% restante estaba en calidad de detenido en alguno de estos recintos.

En cuanto a la evolución de la composición de la población carcelaria en el período en cuestión, la cantidad de personas cumpliendo condena aumentó en 86% y los procesados lo hicieron en 25%, mientras que los detenidos disminuyeron en 8%.

Evolución de la población cumpliendo medidas alternativas

El número total de personas cumpliendo medidas alternativas a la reclusión creció en 127% entre 1987 y 2002.

Gráfico 18. Evolución de la población cumpliendo medidas alternativas, 1987-2002, promedios anuales



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003.

De acuerdo al análisis de Gendarmería, la disminución del número de personas cumpliendo las medidas de la ley 18.216 que se observa en 2001 y 2002 respecto de 2000, se debe a la aplicación de la ley 19.736²⁸, publicada en el Diario Oficial el 19 de julio de 2001. Esta ley estableció un indulto general a los condenados por sentencia ejecutoriada que estuvieren cumpliendo efectivamente sus penas, en libertad condicional o acogidas a alguno de los beneficios contemplados en la ley. Lo anterior, debido a que, por tratarse de un beneficio que favoreció especialmente a quienes habían sido condenados por delitos de menor gravedad, muchos de ellos cumplían sus condenas en libertad bajo las modalidades contempladas en la ley 18.216.

La remisión condicional de la pena es la medida alternativa que concentra la mayor cantidad de personas cumpliendo condena. Del total de personas cumpliendo una sanción no privativa de libertad en el 2002, el 82% estaba cumpliendo remisión condicional de la pena, mientras que la libertad vigilada y reclusión nocturna correspondieron al 12% y 6% de las personas bajo medidas alternativas, respectivamente.

²⁷ Esta cifra está compuesta por la suma de los atendidos en el sistema cerrado y semiabierto. El sistema cerrado está compuesto por los establecimientos penales y el sistema semiabierto por los Centros de Educación y Trabajo, los que pueden ser rurales (colonias agrícolas) o urbanos (talleres industriales).

²⁸ Esta ley se originó en una moción parlamentaria promovida por la Fundación Paternitas que buscaba hacer efectiva una petición de la Iglesia Católica en el sentido de liberar presos con motivo de la celebración del Jubileo 2000.

En cuanto al crecimiento registrado entre 1987 y 2002, el número de personas bajo libertad vigilada fue el que más aumentó, creciendo en 480%. Las personas bajo reclusión nocturna lo hicieron en 217%, mientras que las afectas a la remisión condicional de la pena aumentaron en 104%.

I. 4. VICTIMIZACIÓN

La victimización es uno de las dimensiones centrales en el análisis de la delincuencia. Debido a la alta presencia de la cifra negra del delito (es decir, aquellos delitos que no son denunciados y, por ende, no son contabilizados en las estadísticas oficiales), la necesidad de estudios de victimización se convierte en una prioridad para poder entender mejor el fenómeno.

En Chile, los estudios de victimización están en sus inicios. Recientemente Helsper y Manzi (2003) y Dammert y Lunecke (2002)²⁹ publicaron estudios basados en encuestas de victimización, sin embargo, estos importantes aportes carecen de análisis de tendencias, lo cual limita la interpretación de la situación respecto a la victimización nacional. Respondiendo a esa necesidad, a fines del año 2003 se realiza la primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. Los resultados de dicha encuesta, así como su secuencialidad, permitirán ampliar el conocimiento en esta área, así como identificar los temas que requieren ser abordados desde una perspectiva de política pública.

Fuentes de información

Dos son las fuentes principales en el país sobre las Encuestas de Victimización. Por un lado, el Ministerio del Interior que desarrolla este tipo de encuestas desde el año 1999, principalmente en la Región Metropolitana de Santiago. Por otro lado, la Fundación Paz Ciudadana desarrolla desde 1998 el Índice Paz Ciudadana-Adimark.

Específicamente, la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior es la institución pública que implementa y analiza las encuestas de victimización que realiza el gobierno. Hasta el año 2003, dicha entidad ha desarrollado las siguientes encuestas³⁰:

- Encuesta Gran Santiago, 1999

²⁹ Helsper, E y Manzi, J, 2003. "El Sentido de la Seguridad en Chile", PUC, mimeo. Dammert, L y Lunecke, A, 2002. "Victimización y Temor en Chile". Santiago de Chile.

³⁰ El año de referencia de la encuesta no se relaciona con el año en que fue desarrollada sino con el año sobre el que se pregunta. Así, por ejemplo, la encuesta de la Región Metropolitana de 2000 se realizó a inicios del año 2001, pero preguntó sobre los hechos referidos al año 2000.

- Encuesta Región Metropolitana, 2000
- Encuesta Región Metropolitana, 2001
- Encuesta Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana. Regiones I, XI, XII, 2002
- Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, 2003

Además de dichas encuestas, durante el año 2003 la División de Seguridad Ciudadana licitó un estudio que fue realizado por la Universidad Católica de Chile en el marco del crédito de innovación de Seguridad Ciudadana otorgado por el BID. Éste incluyó la aplicación de una encuesta de victimización y opinión pública en Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano.

Asimismo, otra fuente de análisis en esta temática la constituye el Índice Paz Ciudadana-Adimark. Éste resulta de una encuesta que se realiza semestralmente en forma periódica desde 1998 y las preguntas sobre victimización se han mantenido inalteradas desde el año 2000. La sección sobre victimización se dirige a conocer si durante los últimos seis meses, en los hogares encuestados, algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo, dentro y fuera del hogar, con y sin violencia.

Principales resultados de las Encuestas de Victimización realizadas por el Ministerio del Interior.

A continuación, se exponen los datos sobre el nivel y la evolución de la victimización en el Gran Santiago, a partir de los resultados de la Encuesta de Victimización 1999 y las Encuestas de Seguridad Ciudadana y Victimización de los años 2000 y 2001³¹.

Según la última medición (realizada a comienzos de 2002 y referida a acontecimientos ocurridos durante el año 2001), el 38,7% de la población de 18 años y más del Gran Santiago fue víctima de alguno de los delitos considerados en ella³² (robo de vehículo, robo de accesorio de vehículo, robo con fuerza, hurto, robo con violencia, lesiones y delito/abuso sexual).

³¹ Cabe precisar que los resultados de las encuestas de la Región Metropolitana que aquí aparecen corresponden a una submuestra que cubre sólo el Gran Santiago, con el fin de poder hacer las comparaciones con la medición de 1999.

³² Corresponde a los resultados de la pregunta sobre victimización a nivel personal en el cuestionario de 2001.

Según la misma fuente, la población afectada por algún delito contra la propiedad³³ (robo de vehículo, robo de accesorios de vehículos³⁴, robo con fuerza o hurto) representa un 33,1% de los mayores de edad. Las víctimas de delitos violentos o contra las personas³⁵ (robo con violencia, lesiones y abuso / atentado sexual) alcanzan a un 11,0% del total de personas de 18 años y más del Gran Santiago.

Algunos temas a destacar son:

- Una de cada diez personas de 18 años y más del Gran Santiago fue afectada por alguno de los delitos violentos considerados en la última encuesta.
- Con una incidencia muy baja en el total de delitos violentos o contra las personas consideradas, los delitos por concepto de abuso/delito sexual han experimentado una baja sostenida desde el año 1999. La disminución corresponde a una disminución de 1,5% a 0,7%.
- Entre los años 2000 y 2001 la cifra negra o no denuncia disminuyó en 51% (de un 25,9% a un 12,7%) en el robo de vehículos, un 18,2% (de un 69,7% a un 57,0%) en el robo con violencia y un 6,5% (de un 67,6% a un 63,2%) en el robo de accesorio de vehículos.

Características generales de la victimización 1999-2001³⁶

Los datos recogidos permiten un acercamiento a la evolución del fenómeno delictual y sus más recientes características.

Delitos contra las personas³⁷

De los delitos violentos o contra las personas registrados durante el año 2001, la mayor incidencia se encuentra el robo con violencia y, muy por debajo, los abusos/delitos sexuales. La victimización por robo con violencia ha aumentado entre los tres años considerados, aunque su ritmo ha decrecido entre las dos

³³ Idem nota anterior.

³⁴ Los cálculos de victimización para estos delitos pueden tener como población de referencia al total de entrevistados, o bien utilizar aquella que declara poseer vehículos. Los indicadores de victimización para el robo de vehículo y accesorio de vehículos empleados en este acápite corresponden al que toma como referencia al total de los consultados, principalmente porque permite la comparación con los otros delitos examinados en el documento.

³⁵ Idem nota 3.

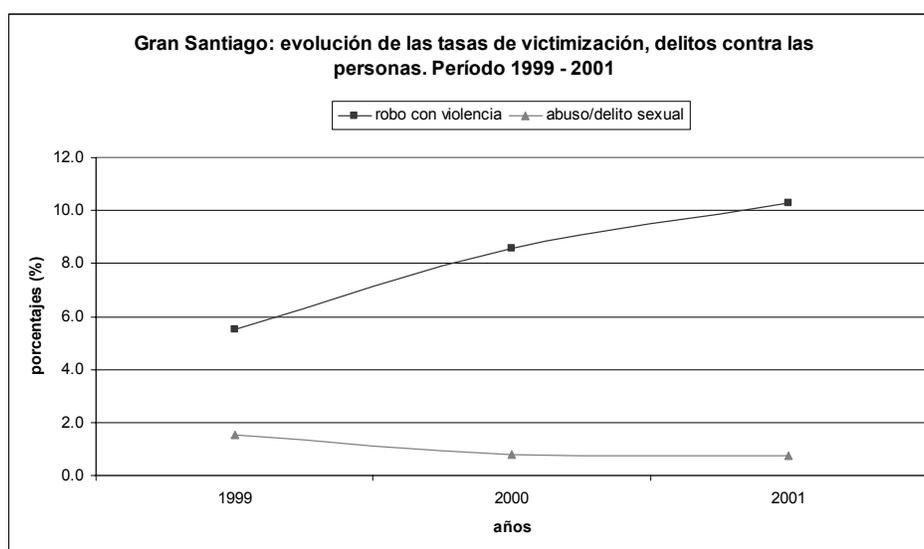
³⁶ El análisis comparativo 1999 – 2001 se basa en preguntas formuladas en los tres instrumentos de forma similar (y comparable) y que se refirieron a victimizaciones del hogar o del entrevistado, según correspondiese, en ítems especiales para captar eventos delictuales y sus características. Es por esta razón que los delitos considerados en esta sección no corresponden necesariamente con los anteriormente citados en la sección resumen (que provienen de una pregunta sobre eventos delictuales ocurridos específica y personalmente al entrevistado).

³⁷ Es necesario tener presente que la clasificación de delitos contra la propiedad y violentos o contra las personas utilizada en este boletín no corresponde estrictamente a la definición de los delitos de mayor connotación social. Los delitos de mayor connotación social consideran como delitos contra las personas al robo con violencia, lesiones, violación y homicidio; y contra la propiedad, al robo con fuerza y hurto, además de los ilícitos por violencia intrafamiliar. En el presente boletín se alude a ilícitos consultados en las secciones de cada uno de los delitos, y cuya base de análisis es el hogar o la persona. Además, fueron clasificados en delitos contra la propiedad para referirse a robo de vehículo, robo de accesorio de vehículo, robo con fuerza, tentativa de robo con fuerza (presente en la encuesta 1999) y hurto; mientras que a delitos violentos o contra las personas al robo con violencia y al delito/abuso sexual.

últimas mediciones. Entre los años 2000 y 2001 la victimización por este delito aumentó en 19,8% (de un 8,6% a un 10,3%, respectivamente).

Los niveles de victimización de abuso/delito sexual registrados en los años 2000 y 2001 corresponden a cerca de la mitad de los registrados en el año 1999. El nivel registrado en el 2001 es el más bajo de los tres años considerados, y significa una disminución de 6,1% con respecto al año anterior.

Gráfico 19

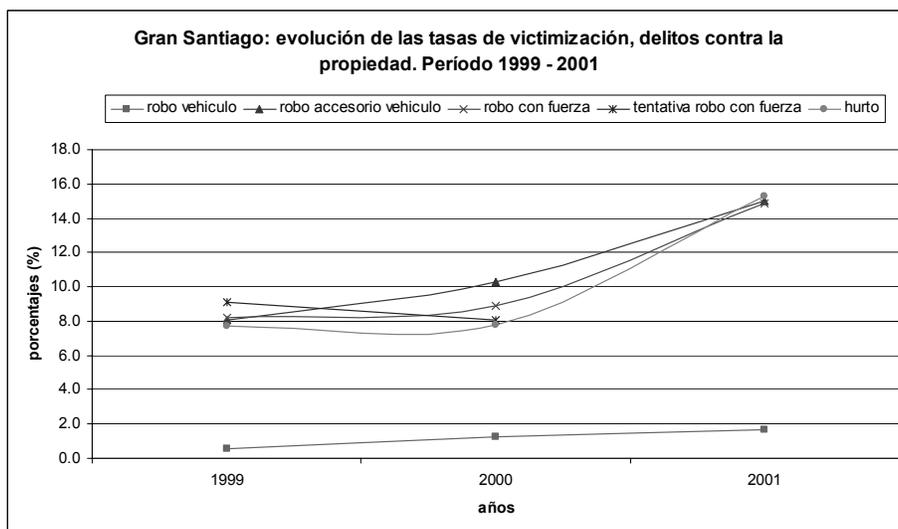


Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Delitos contra la propiedad

Del total de delitos que afectaron a la propiedad en los hogares del Gran Santiago, según la Encuesta de Victimización del año 2001, el hurto es el de mayor incidencia, seguido por robo de accesorios de vehículos.

Gráfico 20



Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Salvo la victimización del robo de vehículos (que afectó a 1,7 por cada 100 hogares en el año 2001)³⁸, los niveles de victimización de los otros delitos contra la propiedad están en torno a los 14,5 casos por cada 100 hogares.

La variación relativa entre 2000 y 2001 de las tasas de estos delitos muestran aumentos que van de un 35,2% en el robo de vehículos a 97,5% para los delitos de hurto.

³⁸ Más allá de esta estimación conviene hacer presente que el porcentaje de victimización sobre el número de hogares que posee vehículo en el Gran Santiago alcanza a 3,9 por cada 100 hogares en el 2001.

Tasas de victimización de delitos contra las personas y contra la propiedad. Gran Santiago, 1999 - 2001

Delitos	Tasas c/100 hogares			%Cambio
	1999	2000	2001	2000-01
Contra las personas				
Robo con violencia	5,5	8,6	10,3	19,8
Abuso/delito sexual	1,5	0,8	0,7	-6,1
Contra la propiedad				
Robo vehículo	0,5	1,3	1,7	35,2
Robo accesorio vehículo	8,1	10,3	15,0	45,4
Robo con fuerza	8,2	8,9	14,9	67,7
Tentativa robo con fuerza	9,1	8,0	-	-
Hurto	7,7	7,8	15,3	97,5

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Tasa de victimización por delitos asociados a vehículos. Gran Santiago, 1999 - 2001 a./

Delitos	Tasas c/100 vehículos			% Cambio
	1999	2000	2001	2000-01
Robo vehículo	1,1	2,3	3,9	69,0
Robo accesorio vehículo	16,3	18,9	34,3	81,8

a./ En base a hogares que poseen vehículo.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003

Delitos contra las personas

El perfil de la víctima³⁹

Los grupos de mayor victimización ante los delitos contra las personas se caracterizan por tener como principales atributos sociodemográficos los siguientes:

³⁹ La caracterización sociodemográfica de las víctimas de delitos contra las personas se basa en los datos registrados para cada entrevistado que declaró personalmente haber sido victimizado durante el año 2001.

Tasas de victimización de delitos contra las personas, por género, estado civil, edad, ingreso mensual y prefectura de residencia. Gran Santiago, 2001

	Tasas c/100 personas de 18 años y más			
	Al menos 1 victimización.	Robo con violencia	Abuso/delito sexual	Lesiones
Género				
Hombre	13,0	12,1	0,2	3,7
Mujer	9,1	7,8	0,7	1,8
Estado civil				
Casado(a) / Conviviente	10,0	9,2	0,3	2,0
Soltero(a)	14,9	14,2	0,4	4,6
Separado(a) / Anulado(a)	11,9	7,3	1,8	4,9
Viudo(a)	4,8	3,7	0,7	0,4
Ns/Nr (No sabe/No responde)	0,0	0,0	0,0	0,0
Edad				
18-24	16,3	15,5	0,2	4,1
25-34	13,6	12,7	0,7	3,0
35-44	12,5	10,8	0,5	3,5
45-54	7,9	6,1	1,3	1,9
55-64	6,8	5,9	0,1	1,9
65 y +	6,3	6,1	0,0	1,4
GSE (auto calificación)				
Alto	30,8	20,1	0,0	10,6
Medio alto	15,9	15,9	0,0	0,0
Medio	11,2	10,3	0,5	3,0
Medio bajo	11,7	10,6	0,5	2,7
Bajo	8,2	6,4	0,5	2,8
Ninguno	14,5	14,5	0,0	0,0
Ns/Nr	2,1	2,1	0,0	0,0
Residencia				
Norte	9,7	7,8	0,3	4,0
Oriente	9,2	8,4	0,0	1,3
Cordillera	14,0	13,4	0,6	2,7
Sur	10,2	8,5	0,9	1,6
Occidente	9,9	9,0	0,2	4,2
Central	10,9	9,8	1,0	2,3

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Género de la víctima

Del total de personas víctimas de alguno de estos delitos violentos (contra las personas), el 13% son hombres y un 9,1%, mujeres.

Desglosando este dato general, las mujeres aparecen como las más victimizadas por delitos de abuso/delito sexual con una tasa de 0,7, casi el doble a la registrada por los hombres. Por su parte, los hombres están mucho más expuestos a la victimización por delitos por robo con violencia (12,1%) y lesiones (3,7%), frente a un 7,8% y 1,8% de mujeres respectivamente.

Estado civil de la víctima

Del total de personas que fue víctima de uno de los delitos violentos o contra las personas considerados, la mayor incidencia se registra en el grupo de solteros (14,9 cada cien solteros), seguido por los separados o anulados (11,9 por cada cien de ellos).

En general, las personas separadas o anuladas aparecen como las más victimizadas por delitos violentos, principalmente abuso/delito sexual y lesiones, con tasas de 1,8 y 4,9 por cada cien de ellos, respectivamente. Para el robo con violencia, el grupo compuesto por solteros es el que presenta mayor frecuencia de víctimas, con una tasa de 14,2 victimizaciones cada 100 personas.

Edad de la víctima

Del total de personas que fue víctima de uno de estos delitos violentos o contra las personas, las mayores incidencias se registran en los grupos más jóvenes, disminuyendo a medida que aumenta la edad.

Tanto para los robos con violencia como para las lesiones, las personas entre 18 y 24 años registran las tasas más altas, de 15,5 y 4,1 por cada cien personas de esa edad, respectivamente. En los delitos/abusos sexuales, los grupos etáreos de mayor victimización son los de 45 a 54 años y de 25 a 34 años, con tasas equivalentes a 1,3 y 0,7 cada 100 personas de esos respectivos grupos de edad.

Grupo socioeconómico de la víctima

Quienes se declararon como pertenecientes al grupo socioeconómico alto son los que registran las mayores tasas de victimización de alguno de los delitos violentos examinados en las encuestas del Ministerio del Interior.

Una situación similar se registra en aquellas personas que se autocalificaron como pertenecientes a grupos socioeconómicos medio alto y medio.

Zona de residencia de la víctima

Del total de personas víctimas de al menos uno de los citados delitos violentos o contra las personas, los grupos de mayor vulnerabilidad están en las prefecturas⁴⁰ Cordillera, Central y Sur, con tasas iguales a 14,0, 10,9 y 10,2 cada 100 habitantes de cada una de ellas, respectivamente.

Los habitantes de las prefecturas Cordillera y Central son los que aparecen como los más victimizados por delitos de robo con violencia y delito/abuso sexual, mientras que quienes viven en las prefecturas Occidente y Norte han sido más victimizados por delitos de lesiones.

Es interesante destacar el hecho que los grupos socioeconómicos de mejores condiciones aparezcan con altos niveles de victimización, y no así en los espacios geográficos donde estos preferentemente residen (Prefectura Oriente). Esta aparente discordancia se explica por el reducido peso –o representación– que tienen estos grupos dentro del total de la prefectura.

Uso de arma en el crimen violento

De las personas víctimas de robo con violencia, el 76,6% de ellos declaró que en la comisión del delito se ocupó un arma, preferentemente blanca (algo más de la mitad del total de delitos de robo con violencia), y en un menor grado, revólver o pistola (un 13,2% del total de robos con violencia).

Otra situación se registra en la intimidación utilizada en los delitos/abusos sexual, que no registran uso de arma. El 87,9% de los hogares donde una persona fue víctima de vejaciones sexuales declara que no se utilizó un arma.

⁴⁰ La composición por comunas de las prefecturas del Gran Santiago es la siguiente: Central por Santiago; Norte por Quilicura, Huechuraba, Conchalí, Recoleta, Renca e Independencia; Sur por San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel, Lo Espejo, La Cisterna, La Granja, San Ramón, San Bernardo y El Bosque; Oriente por Lo Barnechea, Vitacura, Las Condes, Providencia, La Reina y Ñuñoa; Cordillera por Peñalolén, Macul, La Florida, Puente Alto y La Pintana; Occidente por Pudahuel, Quinta Normal, Cerro Navia, Lo Prado, Estación Central, Maipú y Cerrillos.

Porcentaje de uso de arma en los delitos violentos cometidos, según tipo de arma. Gran Santiago, 2001

Característica Víctima	% de uso de arma	
	Robo con Violencia a.-	Abuso/delito sexual b.-
No usa arma	18,9	87,9
Sí usa arma	77,6	8,5
• Cuchillo	57,2	5,6
• Revólver / pistola	13,2	1,7
• Otra arma / garrote	6,3	1,2
Ns/Nr	0,9	0,0
Ns/Nr	3,6	3,6
Total victimización delito violento	100,0	100,0

a.- en base victimización personal.

b.- en base a victimización algún miembro del hogar.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Delito contra la propiedad⁴¹

Ubicación del hogar victimizado

Del total de hogares afectado por alguno de los delitos contra la propiedad, las mayores tasas del año 2001 se registraron en las prefecturas Cordillera y Sur, con un 40,3 y 40,1 por cada cien hogares de dichas prefecturas.

⁴¹ La caracterización de estos delitos se hace a partir de preguntas sobre ocurrencia de algún hecho delictual hacia el hogar o bienes de éste del entrevistado.

Tasas de victimización de delitos contra la propiedad, según características de la propiedad. Gran Santiago, 2001

Características del hogar victimizado	Tasas c/100 hogares				
	Al menos 1 victimización	Robo vehículo	Robo de accesorio de vehículo	Robo con Fuerza (dentro del hogar)	Hurto
Ubicación					
Occidente	34,1	1,3	12,4	14,6	14,1
Norte	27,1	2,7	8,3	11,7	10,1
Centro	36,9	1,1	14,5	11,5	18,3
Sur	40,1	2,1	17,5	18,0	14,4
Oriente	39,9	2,7	21,4	11,6	16,1
Cordillera	40,3	0,8	14,6	16,2	18,6
Ingreso hogar (M\$)					
Menos de 100	30,3	0,0	3,6	14,4	14,9
100-200	31,5	0,8	6,2	14,8	14,7
200-500	33,7	1,8	13,7	13,1	13,2
500-750	54,2	2,5	26,8	20,2	25,8
750-1000	39,5	0,0	17,1	21,5	16,0
1000-1500	57,1	1,8	41,0	10,0	10,9
1500-2000	42,3	6,3	27,8	5,7	21,1
2000 y más	51,7	0,0	29,5	16,8	33,4
GSE					
ABC1	45,3	3,3	28,2	10,1	21,3
C2	41,7	2,0	23,2	17,1	15,9
C3	36,3	1,2	13,5	14,9	15,3
DE	33,6	1,7	8,8	14,2	13,9

Estimaciones a partir de bases muy pequeñas.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Para los delitos por robo de vehículos y accesorios de vehículos, las personas que residen en la prefectura Oriente (además de la Norte en el caso del robo de vehículos) son las más victimizadas, con tasas equivalentes a 2,7 y 21,4 por cada cien hogares de esa prefectura⁴². Para los robos con fuerza, el sector más victimizado es la prefectura Sur, con una tasa de 18,0 cada cien hogares. La población residente en la prefectura Cordillera es la que registra la mayor vulnerabilidad ante el delito de hurto, con una tasa igual a 18,6 por cada cien habitantes de esa zona.

⁴² Del total de hogares entrevistados en esta prefectura, el 66,9% declaró poseer al menos un vehículo.

Ingreso mensual y GSE⁴³ del hogar victimizado

Del total de hogares que fue víctima de uno de estos delitos contra la propiedad, las mayores tasas se concentran en las familias de mayores ingresos o bien, clasificada como grupo socioeconómico ABC1. Los hogares menos vulnerables a este tipo de ilícito son aquellos correspondientes a los grupos socioeconómicos más desvalidos.

Para el robo de vehículo, el grupo de hogares más victimizado es el que tiene ingresos entre 1,5 y 2,0 millones mensuales; mientras que para el robo de accesorios desde vehículos, la mayor vulnerabilidad la tienen los hogares que registran ingresos mensuales entre 1,0 y 1,5 millones de pesos⁴⁴. A su vez, la mayor victimización de robos con fuerza la presentan los hogares con ingresos mensuales entre los 750 mil y 1 millón de pesos; mientras que en el hurto, la mayor vulnerabilidad se da en el grupo de mayores ingresos mensuales.

De acuerdo al GSE del hogar, aquellos clasificados en ABC1 son los que presentan las mayores tasas de victimización en robo de vehículo, de accesorios de vehículos⁴⁵ y hurto, mientras que los hogares del grupo C2 presenta el mayor índice de victimización en el robo con fuerza.

Reporte a la policía y la cifra negra 1999 - 2001⁴⁶

Del total de delitos declarados en el año 2001, el robo de vehículos es el más denunciado, siguiéndole el robo con violencia, y en tercer lugar el robo con fuerza. Por su parte, el delito menos reportado, o con mayor cifra negra durante ese año, fue el hurto y luego el abuso/delito sexual.

De los delitos considerados en la última encuesta de victimización, el robo con violencia, robo de vehículo y robo de accesorio de vehículos presentaron un aumento de la denuncia –disminución de la cifra

⁴³ Corresponde a cómo el encuestador clasifica el hogar a partir de la dotación de infraestructura, bienes y servicios que éste tenga.

⁴⁴ El porcentaje de familias que posee al menos un vehículo es de 94,1% y 90,1%, en los grupos con ingresos mensuales entre 1,5 a 2,0 y 1,0 a 1,5 millones, respectivamente.

⁴⁵ La cantidad de hogares que declara poseer al menos un vehículo dentro de este grupo socioeconómico —ABC1— corresponde a un 86,4%.

⁴⁶ El análisis comparativo 1999 – 2001 se basa en preguntas formuladas en los tres instrumentos de forma similar (y comparable), referidas a victimizaciones del hogar o del entrevistado, según correspondiese, así como en los reportes a la policía.

negra— con relación al año anterior. Un aumento de la cifra negra se observa en el abuso/delito sexual, hurto y robo con fuerza.

Es interesante destacar la positiva evolución en la denuncia de los delitos de robo con violencia, robo de vehículo y de accesorios de éste, entre los años 1999 y 2001.

Porcentajes de denuncia de los hogares victimizaciones, delitos contra las personas y contra la propiedad. Gran Santiago, 1999-2001

Delitos	Porcentajes hogares			% cambio 2000-2001
	1999	2000	2001	
Contra las personas				
Robo con violencia	23,3	30,3	43,0	42,0
Abuso/delito sexual	15,0	47,1	26,6	-43,6
Contra la propiedad				
Robo vehículo	100,0	74,1	87,3	17,9
Robo accesorio vehículo	26,2	32,4	36,8	13,6
Robo con fuerza	21,1	45,0	39,4	-12,6
Tentativa robo con fuerza	34,7	22,0	-	-
Hurto	25,5	29,3	25,4	-13,6

Estimaciones a partir de bases muy pequeñas.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Características del no-denunciante⁴⁷

En términos generales, de acuerdo al género de las personas que no denuncian, se puede señalar que las mujeres reportan en menor proporción aquellos delitos de robo con violencia, abuso/delito sexual y lesiones; mientras que la proporción de denuncia de los hombres es menor en los delitos de robo de vehículo, robo de accesorio de vehículo, robo con fuerza y hurto.

En cuanto al estado civil de los victimizados, los casados o convivientes registran la menor propensión a reportar los delitos de abuso/delito sexual y robo con fuerza; los solteros, los ilícitos de lesiones; los separados o anulados, el robo de vehículos; mientras que los viudos, los delitos de robo con violencia, robo de accesorio de vehículos y hurto.

⁴⁷ Se trata de las características de quienes declararon personalmente haber sido víctima de un delito y que no denunciaron el hecho.

Por su parte, las características etáreas de quienes reportan en menor proporción los delitos de que fueron víctimas señalan que se trata, prácticamente en la totalidad de los ilícitos considerados, de población joven, entre los 18 y 34 años, principalmente entre 18 y 24 años (especialmente en robo con violencia, robo de accesorio de vehículos, robo con fuerza y hurto).

A partir de las características socioeconómicas —registradas a través de la propia adscripción del entrevistado a un grupo socioeconómico— se aprecia que las personas que después de haber sido victimizadas (en cualquiera de los delitos considerados) no dieron a conocer el hecho ante las policías, tienen como común denominador adherir a grupos bajos y medios bajos.

Finalmente, de acuerdo a la prefectura de residencia de las personas afectadas por algún delito, y que no denunciaron, es posible señalar que en la prefectura Norte se registra las mayores cifras negras en robo con violencia, abuso/delito sexual y robo con fuerza; la prefectura Centro concentra la no denuncia de robo de vehículos; la prefectura Oriente, la menor denuncia de lesiones; mientras que la prefectura Occidente, el robo de accesorios de vehículos.

**Porcentajes de denuncia de las personas víctimas por delitos contra las personas y contra la propiedad.
Características sociodemográficas. Gran Santiago, 2001**

Características del Denunciante	% Personas denunciando por delito						
	Robo con violencia	Abuso/delito sexual	Lesiones	Robo vehículo	Robo accesorio vehículo	Robo con fuerza	Hurto
Género							
Hombre	50,4	88,7	67,2	87,0	38,2	37,2	23,6
Mujer	44,6	32,7	49,5	90,6	46,9	50,9	30,2
Total	48,0	45,6	61,3	87,8	42,2	44,4	27,0
Estado civil							
Casado(a)/Conviviente	49,8	41,5	78,2	86,6	42,5	42,4	28,3
Soltero(a)	48,2	63,6	45,4	100,0	42,4	42,3	24,1
Separado(a)/Anulado(a)	46,0	57,6	49,0	24,6	46,2	54,0	32,4
Viudo(a)	10,8	0,0	100,0	-	24,5	61,4	23,1
Total	48,0	45,6	61,3	87,8	42,2	44,4	27,0
Edad							
18-24	27,0	0,0	60,0	100,0	20,6	37,2	19,3
25-34	58,4	15,9	33,2	78,7	48,7	43,0	26,3
35-44	58,5	46,3	77,2	96,7	43,6	39,7	27,5
45-54	51,4	72,6	80,7	91,4	43,4	43,0	34,3
55-64	49,6	100,0	47,5	59,7	52,1	56,0	27,2
65 y +	41,1	-	82,2	100,0	29,3	55,7	32,1
Total	48,0	45,6	61,3	87,8	42,2	44,4	27,0
GSE							
Alto	0,0	-	100,0	100,0	100,0	-	0,0
Medio alto	73,3	-	-	100,0	49,1	56,1	40,9
Medio	42,9	71,9	61,4	84,0	43,2	52,9	26,4
Medio bajo	50,2	11,1	66,5	86,1	42,0	37,9	29,0
Bajo	55,8	49,8	48,7	100,0	15,8	40,2	23,1
Ninguno	0,0	-	-	-	0,0	9,7	25,8
Total	48,0	45,6	61,3	87,8	42,2	44,4	27,0
Residencia							
Norte	33,3	0,0	60,9	100,0	41,8	33,3	15,8
Centro	55,2	-	74,2	73,3	36,5	59,7	37,5
Sur	41,6	43,5	57,4	79,3	43,3	37,2	20,7
Oriente	53,6	-	40,0	89,6	52,1	60,2	35,5
Occidente	50,3	0,0	67,2	87,8	26,4	49,9	24,0
Cordillera	51,5	66,9	60,1	100,0	43,1	43,4	30,1
Total	48,0	45,6	61,3	87,8	42,2	44,4	27,0

Estimaciones a partir de bases muy pequeñas.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Principales resultados de la Encuesta Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana. Regiones I, XI, XII, 2002⁴⁸

Entre los meses de noviembre y diciembre de 2002, y antes de que entrara en vigencia la Reforma Procesal Penal en su tercera fase, se realizó una encuesta de Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana en las regiones I, XI y XII. Esta iniciativa surgió como una inquietud de los Ministerios del Interior y Justicia producto de la necesidad de ahondar e investigar la relación observada entre la aplicación del nuevo sistema procesal y el aumento de las denuncias registrado en las primeras regiones de las primeras dos fases.

Durante los próximos meses de 2003 y 2004 se aplicará una nueva encuesta en estas tres regiones, cuyo cuestionario será el mismo que se utilizó en 2002 con el objeto de contrastar los resultados luego de un año de aplicación de la Reforma.

A continuación, se detallan brevemente los resultados relacionados con la victimización obtenidos en la Encuesta de 2002.

Victimización

En la XII región se registró la menor proporción de personas que declaró que personalmente o algún miembro de su hogar fue víctima de algunos de los delitos consultados. Por su parte, la I región registra los mayores niveles de victimización, incluso duplicando en algunos casos el nivel registrado en la XII región. En una situación intermedia se encuentran los niveles de victimización por delito registrados en la XI región.

Aunque con un año de diferencia, es preciso señalar que los niveles de victimización registrados en la Región Metropolitana durante el año 2001 en los distintos delitos considerados fueron mayores en casi la totalidad de éstos, destacando el robo con violencia y con fuerza.

⁴⁸ Tanto el cálculo de la victimización como de la denuncia se basa en preguntas que se refirieron a victimizaciones del hogar o del entrevistado, según correspondiese, en ítems especiales para captar eventos delictuales y sus características. Estas preguntas son similares a las realizadas en las tres encuestas de la RM citadas anteriormente.

Victimización por cada uno de los delitos (%), 2002.

	Regiones 2002		
	I	XI	XII
Robo vehículo (b)	2,1	1,3	1,2
Robo accesorio vehículo (b)	17,1	6,9	7,3
Robo con fuerza (b)	4,8	4,5	3,5
Robo con violencia (a)	5,8	2,8	1,8
Hurto (a)	11,7	7,7	5,7
Abuso/delito sexual (b)	1,1	0,3	0,1

(a) unidad de análisis: persona.

(b) unidad de análisis: hogar.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Reporte policial o denuncia

De las tres regiones, es posible señalar que el robo de vehículo es el delito más denunciado en la I y XII región. El robo con violencia es el ilícito que mayor denuncia registra en la XI región, presentando también niveles significativos en la XII región.

Un aspecto interesante de destacar es el hecho que en las tres regiones (I, XI y XII) la denuncia del robo con violencia supera al nivel registrado en la Región Metropolitana durante el año 2001.

Denuncia para cada uno de los delitos (%), 2002.

	Regiones 2002		
	I	XI	XII
Robo vehículo (b)	91,8	54,0	100,0
Robo accesorio vehículo (b)	25,0	26,9	26,3
Robo con fuerza (b)	46,9	53,5	67,0
Robo con violencia (a)	36,1	57,0	76,1
Hurto (a)	29,9	12,8	33,6
Abuso/delito sexual (b)	26,5	0,0	100,0

(a) unidad de análisis: persona.

(b) unidad de análisis: hogar.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Principales resultados de la Encuesta Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana, Regiones V, VIII y RM, 2003⁴⁹

Entre septiembre y octubre de 2003, y con el objetivo de conocer la percepción sobre Carabineros en las regiones y comunas donde está en vigencia el plan cuadrante (además de obtener datos sobre seguridad ciudadana y victimización), se realizó una encuesta de recepción de la labor policial y seguridad ciudadana, en las regiones V, VIII y RM.

A continuación, se detallan brevemente los resultados relacionados con la victimización obtenidos en esta encuesta de 2003.

Victimización

Lo más importante de destacar son los mayores niveles de victimización en los delitos de robo con violencia y fuerza en los tres espacios estudiados. Otro punto que resalta es que en el caso del robo con violencia y hurto, los niveles de victimización son superiores en la región del Biobío.

Victimización para cada uno de los delitos (%), 2003.

Delitos	Regiones		
	RM*	V	VIII
Robo con violencia (a)	12,8	11,4	13,0
Abuso/delito sexual (b)	0,4	0,3	0,6
Robo vehículo (b)	1,6	1,7	1,0
Robo accesorio vehículo (b)	3,1	2,4	2,9
Robo con fuerza (b)	6,4	4,9	5,5
Tentativa robo con fuerza			
Hurto (a)	5,5	4,4	6,4

* Se refiere sólo a las comunas del Gran Santiago.

(a) unidad de análisis: persona.

(b) unidad de análisis: hogar.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

⁴⁹ Tanto el cálculo de la victimización como de la denuncia se basa en una pregunta resumen sobre victimización y denuncia, y que se refiere a victimización del entrevistado o del hogar.

Reporte policial o denuncia

De acuerdo a los resultados de esta encuesta, es relevante destacar principalmente los elevados niveles de denuncia o reporte policial que exhibe la V región de Valparaíso.

Denuncia por cada uno de los delitos (%). Diversas regiones, 2003.

Delitos	Regiones		
	RM*	V	VIII
Robo con violencia (a)	52,3	58,6	47,0
Abuso/delito sexual (b)	46,2	40,0	33,3
Robo vehículo (b)	72,3	88,0	80,0
Robo accesorio vehículo (b)	56,4	54,1	58,6
Robo con fuerza (b)	69,4	85,1	77,8
Tentativa robo con fuerza	-	-	-
Hurto (a)	35,8	47,8	32,3

* Se refiere sólo a las comunas del Gran Santiago.

(a) unidad de análisis: persona.

(b) unidad de análisis: hogar.

Fuente: Ministerio del Interior, 2003.

Otro aspecto interesante son los mayores niveles de denuncia de la RM con respecto a los datos del Gran Santiago del año 2001. Esto se aprecia principalmente en el reporte de robo de accesorio de vehículo, abuso/delito sexual, robo con fuerza, hurto y robo con violencia.

Principales resultados de la Encuesta de Percepción de la Universidad Católica y Tironi y Asociados

Este estudio se realizó en abril de 2003 a través de una encuesta cara a cara que se aplicó a hombres y mujeres, de 18 años y más, de todos los niveles socioeconómicos, residentes en las ciudades de Santiago (provincia de Santiago, San Bernardo y Puente Alto), Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano. Los principales resultados se resumen a continuación.

La proporción de personas que han sido víctimas de algún delito⁵⁰ en el último año alcanza al 19,5% de la población considerada. El delito más frecuente es el robo o intento de robo con uso mínimo de la fuerza

⁵⁰ Los delitos por los cuales se consultó en esta encuesta son: Que le roben o hayan intentado robar algo que lleve puesto como billetera, reloj, celular, collar o algo parecido sin fuerza o con un uso mínimo de ella; que lo asalten o hayan intentado asaltarlo en cualquier lugar, como en la calle o en su casa, amenazándolo o usando la fuerza; que lo hayan atacado o intentado atacar física o

que alcanza una prevalencia de año de 12,5% y se distribuye en tasas parecidas en todas las edades y niveles socioeconómicos. Algo similar ocurre con el robo en casas, que alcanza una prevalencia de 4,8%. El robo de autos prevalece largamente en el nivel socioeconómico alto, como es recurrente. El asalto o intento de asalto con amenaza o uso de la fuerza alcanza una prevalencia de 4,8% y afecta principalmente a hombres y menores de 45 años, mientras que los ataques físicos o sexuales (con una tasa de 1,2%) afectan sobre todo a mujeres y jóvenes de 25 años o menos. Los asaltos disminuyen notoriamente en el nivel socioeconómico alto.

En su conjunto, la proporción de personas que ha sido víctima de algún delito en el último año es muy parecida en los distintos niveles socioeconómicos (alrededor del 20%, como se ha dicho), pero la seguridad del barrio aumenta la victimización desde 13% en barrios considerados muy seguros hasta 25% en barrios considerados muy inseguros. Asimismo, la tasa de victimización disminuye entre los adultos mayores (13%) y en las mujeres dueñas de casa (14%), es decir, entre las personas menos expuestas al contacto público.

Por otra parte, la proporción de personas que declara conocer personalmente a alguien que haya sido víctima de algún delito en el último año es mucho más alta: el 48% declara haber conocido algún vecino al que le han entrado a robar a su casa y el 41% declara conocer personalmente a alguien que ha sido asaltado, aunque sólo el 11% ha conocido casos de ataque físico o sexual en su entorno cercano.

Principales resultados sobre victimización del Índice Paz Ciudadana - Adimark⁵¹

Desde 1998, la Fundación Paz Ciudadana y Adimark realizan semestralmente una encuesta sobre la delincuencia, que incluye –entre otros temas- una sección sobre victimización.

Respecto de este punto, se pregunta si la persona o alguno de sus familiares fue víctima de robo o intento de robo durante los últimos seis meses. Se consulta si fue dentro o fuera del hogar, y con o sin violencia.

sexualmente sin el propósito de robarle; que alguien entre a robar a su casa cuando no haya habido nadie; que le roben el auto (no considere intentos de robo de autos que no prosperaron ni robos de cosas del auto).

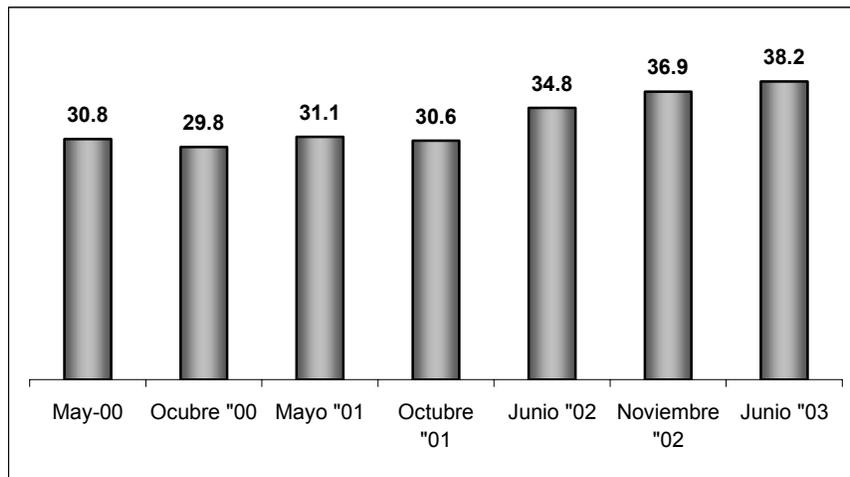
⁵¹ El universo del estudio corresponde a las personas mayores de 18 años residentes en hogares con teléfono, de 25 comunas de Santiago y 15 ciudades de regiones. La muestra es probabilística a nivel de hogares y personas; el margen de error estimado con un 95% de confianza es de 1% a nivel total y de aproximadamente 5% a nivel comunal; y fue de 12.015 personas en su última versión. La forma de contacto es telefónica.

Cabe destacar que, para efectos de esta encuesta, se entiende por “robo” el conjunto de tipos legales de robos y hurtos.

Hasta la fecha de redacción de este documento, estas preguntas se han mantenido inalteradas desde la medición de octubre de 2000, por lo que se dispone de una serie de seis datos comparables en cada categoría para analizar la evolución de la victimización de robos en Chile.

Considerando estos datos, se puede concluir que los robos han ido aumentando progresivamente desde octubre de 2001, según se observa en el Gráfico 21.

Gráfico 21. Fracción de hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo durante los últimos 6 meses, dentro y fuera del hogar, con y sin violencia. Evolución entre octubre de 2000 y julio de 2003



Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark, julio 2003.

Así, la última versión disponible indicaba que en el 38,2% de los hogares alguien fue víctima de robo o intento de robo durante los seis meses previos a la medición. Desagregando según si la persona fue victimizada dentro o fuera del hogar, y según si hubo o no violencia involucrada, se concluye que la categoría que tiene mayor presencia es la de fuera del hogar, sin violencia. Es decir, la mayoría de los robos suceden en espacios públicos y no suele haber violencia involucrada en el hecho.

Se confirma la tendencia alcista: entre las últimas dos mediciones, las cuatro categorías aumentaron, aunque una –el robo fuera del hogar con violencia- lo hizo de manera no significativa.

Fracción de hogares en que algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo durante los últimos 6 meses, por categorías. Evolución entre octubre de 2000 y julio de 2003

Tipo de robo	octubre-00	mayo-01	octubre-01	junio-02	noviembre-02	junio-03	
Fuera del hogar:							
Sin violencia	19,4	20,0	20,0	23,8	25,0	26,2	*
Con violencia	7,0	7,8	7,3	8,1	9,2	9,9	
Dentro del hogar:							
Sin violencia	7,4	6,5	7,0	7,7	7,3	8,5	*
Con violencia	0,6	0,7	0,9	0,9	0,6	0,9	*

* Diferencia estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Fuente: Índice Paz Ciudadana - Adimark, julio 2003.

Anexo

Características técnicas de las encuestas de victimización Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana

ENCUESTA GRAN SANTIAGO 1999

Aplicada entre octubre y noviembre de 1999, a las personas mayores de 16 años residentes en alguna de las comunas del Gran Santiago (comunas consideradas: 34 comunas del Gran Santiago, incluidas Puento Alto y San Bernardo). Consideró una muestra total de 1400 personas.

El tipo de muestreo fue no probabilístico trietápico y la forma de contacto fue por medio de una entrevista cara a cara. Se trató de una survey encuesta social con preguntas semiabiertas.

ENCUESTA REGIÓN METROPOLITANA 2000

Aplicada entre noviembre y diciembre de 2000, a las personas mayores de 18 años residentes en alguna de las comunas de la Región Metropolitana (comunas consideradas: 52 comunas de la Región Metropolitana). Consideró una muestra total de 2.400 personas.

El tipo de muestreo fue probabilístico estratificado multietápico, estratificado a nivel de prefectura y sectores, con un 95% de confianza, un margen error de +/- 2,0 %. La forma de contacto fue por medio de una entrevista cara a cara. Se trató de una survey social con preguntas semiabiertas.

ENCUESTA REGIÓN METROPOLITANA 2001

Aplicada entre enero y febrero de 2002, a las personas mayores de 18 años residentes en alguna de las comunas de la Región Metropolitana (comunas consideradas: 52 comunas de la Región Metropolitana). Consideró una muestra total de 2.401 personas.

El tipo de muestreo fue probabilístico estratificado multietápico, a nivel de prefectura y sectores, con un 95% de confianza, un margen error de +/- 2,0 %. La forma de contacto fue por medio de una entrevista cara a cara. Se trató de una survey social con preguntas semiabiertas.

ENCUESTA REFORMA PROCESAL PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA. REGIONES I, XI, XII, 2002

Aplicada entre el 16 de noviembre y el 15 de diciembre de 2002, a las personas mayores de 18 años residentes en las comunas de Arica, Iquique (de la I Región), Coyhaique, Aysén (XI región), Puerto Natales y Punta Arenas (XII región). Consideró una muestra total de 2.400 personas.

El tipo de muestreo fue probabilístico estratificado multietápico, con un 95% de confianza, un margen error de $\pm 2,0\%$ (total), (de $\pm 3,5\%$ a nivel regional y un $\pm 5,0\%$ a nivel comunal). La forma de contacto fue por medio de una entrevista cara a cara. Se trató de una survey social con preguntas semiabiertas.

ENCUESTA PERCEPCIÓN DE LA LABOR POLICIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA, REGIONES V, VIII Y RM, 2003

Aplicada entre el 18 de septiembre y el 10 de octubre de 2003, a las personas mayores de 16 años residentes en las comunas de San Antonio, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Valparaíso (de la V Región); Concepción, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Talcahuano (VIII región), y todas las comunas de la región Metropolitana a excepción de: Peñaflores, Padre Hurtado, Isla de Maipo, El Monte, María Pinto, Curacaví, Alhué y San Pedro. Consideró una muestra total de 5.544 personas.

El tipo de muestreo fue probabilístico, selección aleatoria simple por prefectura con un 95% de confianza, un margen error de $\pm 1,2\%$ (total), (de $\pm 4,0\%$ a nivel de prefectura). La forma de contacto fue por medio de una entrevista cara a cara. Se trató de una survey social con preguntas semiabiertas.

I. 5. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD

Además de la criminalidad objetiva, es decir los delitos y la victimización, la sensación de inseguridad es un tema central en la agenda pública y política en el país. No sólo la delincuencia como fenómeno real genera consecuencias negativas sobre la sociedad (especialmente sobre las víctimas), sino también la sensación de inseguridad tiene resultados negativos, derivados tanto del hecho mismo de vivir atemorizado como de las consecuencias prácticas que ello puede traer, tales como limitarse en el ejercicio de libertades básicas (por ejemplo, transitar con tranquilidad a distintas horas en diferentes lugares).

Esta situación se corrobora con la importancia otorgada por la población al tema de la seguridad. Por ejemplo, según los estudios nacionales de opinión del Centro de Estudios Públicos, la delincuencia se encontraba entre las tres primeras preocupaciones de la población entre 1990 y 1998, situación que se mantiene en julio de 2003, después de haber ocupado la cuarta posición entre 1999 y 2002⁵². Asimismo, una encuesta realizada por el Ministerio del Interior⁵³ evidenció que el 36% de la población consideraba la seguridad ciudadana como uno de los derechos más importantes.

La sensación de inseguridad es un fenómeno complejo y multicausal, respecto del cual existen diversas teorías e hipótesis que contribuyen a entenderlo. Conceptualmente, el temor está influido por la percepción de riesgo, por una parte, y la valoración del potencial daño –físico, psicológico y material-, por otra. La relación del temor con ambos factores es directa, es decir, mientras mayor se perciba la probabilidad de ser víctima de un delito o el potencial daño causado por la acción delictiva, mayor el temor. A su vez, los factores que inciden en cada uno de estos dos elementos también son variados. La percepción de riesgo de una persona está influenciada, por ejemplo, por sus características personales, su experiencia de victimización pasada, el haber o no sido testigo de hechos delictivos –ya sea de forma directa o mediante su representación en medios de comunicación masivos-, la confianza que tiene en los demás, y las instituciones de justicia y el nivel de desorden del entorno en que se desenvuelve. La valoración del daño, por su parte, también depende de sus características personales, al igual que de la existencia de redes de apoyo, entre otros factores.

⁵² Estudio Nacional de Opinión Pública, varios números, Centro de Estudios Públicos, www.cepchile.cl.

En la siguiente sección se presenta una breve síntesis de las teorías e hipótesis presentes en la literatura internacional acerca de cómo los factores mencionados inciden en la sensación de inseguridad; posteriormente se presenta un resumen de los diversos estudios y fuentes de información que analizan el fenómeno para el caso de nuestro país.

Factores que inciden en la sensación de inseguridad

Características sociodemográficas y personales

La sensación de inseguridad tiene un correlato real con las características demográficas, personales, sociales y situacionales, según ha sido comprobado en diversos estudios de la literatura internacional. Así por ejemplo, la vulnerabilidad aparece como concepto de relevancia en los estudios de temor en 2000⁵⁴. Específicamente, este concepto ha resultado ser especialmente útil para explicar niveles de temor más altos entre mujeres y personas de mayor edad.

La vulnerabilidad personal ante un hecho delictivo tiene relación con factores tales como género, edad, tamaño físico, estado de salud y la habilidad de defenderse en caso de ser atacado. El estudio de Pantazis⁵⁵, por ejemplo, concluyó que tales características efectivamente diferencian a la población según su sensación de temor. Aún cuando el género resulta ser la variable más relevante, hay diferencias importantes entre hombres y mujeres: factores relacionados con la edad y la pobreza fueron significativos en el caso de las mujeres, mientras que en el caso de los hombres influyen más la percepción sobre la capacidad de defenderse en caso de ser atacado y el nivel de ingreso.

Un análisis empírico realizado por Killias y Glerici (2000)⁵⁶ permitió testear la importancia relativa de factores de vulnerabilidad personal, social y situacional –tales como género, edad, residencia en determinados lugares, características del barrio- por una parte, y diversas dimensiones de amenaza, esto es, la probabilidad de delito, la gravedad de las consecuencias temidas y la sensación de no tener control sobre la probabilidad de ocurrencia de un hecho delictivo ni la gravedad de sus consecuencias, por otra.

⁵³ “Encuesta de Opinión Pública Sobre Seguridad Ciudadana 1999”, Ministerio del Interior. Este estudio considera una muestra de 2.138 personas, de 12 regiones del país (no se incluyó la XI región). Todos los datos de opinión pública que a continuación sean citados para el año 1999 corresponden a los entregados por esta encuesta.

⁵⁴ Killias, M. y Christian Glerici, “*Different Measures of Vulnerability in their relation to Different Dimensions of Fear of Crime*”, British Journal of Criminology, 2000, 40, 437-450.

⁵⁵ Pantazis, Christina, “*‘Fear of Crime’, Vulnerability and Poverty, Evidence from the British Crime Survey*”, British Journal of Criminology, 2000, 40, 414-436.

Los resultados indican que aún cuando compite con varias otras variables e independiente de la medición de temor ocupada, la vulnerabilidad resultó ser un factor muy importante en la explicación de sensaciones personales de temor al crimen.

Cabe destacar, no obstante, que la edad y el género de las personas determinan estilos de vida, percepciones acerca de quiénes son “extraños” a uno, y la intensidad de uso de espacios y transporte público. Por ende, tal como lo plantea Tulloch(2000)⁵⁷, un análisis situacional detallado permite concluir que las iniciativas de política que pretenden reducir el temor al crimen deben avanzar más allá de la identificación de cuáles son los grupos más “temerosos” al delito, hacia la focalización en diferentes contextos y situaciones que generan ansiedad, intranquilidad e incluso temor.

Victimización

La experiencia de haber sido víctima de uno o más delitos tiene efectos sobre la sensación de temor aumentando la percepción de probabilidad de ser victimizado nuevamente, en comparación con quienes no han sufrido la misma experiencia. La primera victimización sería entendida entonces como reflejo de la vulnerabilidad personal y la posibilidad de ser víctima de nuevos delitos. En este sentido, el mayor temor entre mujeres y personas de mayor edad podría ser atribuido a sus sentimientos de mayor vulnerabilidad física. No obstante, la relación entre experiencia de victimización y el temor a la delincuencia encuentra evidencia contradictoria en diversos estudios internacionales. Un argumento recurrente es que los hombres jóvenes serían menos temerosos frente a la delincuencia, en circunstancias que son los más victimizados; mientras que los menos victimizados (mujeres mayores) son los más temerosos⁵⁸. Sin embargo, los estudios no parecen controlar por características de género, edad o nivel socioeconómico que puedan incidir sobre los hábitos de vida y exposición al riesgo que los diferentes grupos poseen, de modo de incorporar el efecto de la victimización considerando otros factores como la vulnerabilidad, los contextos y las situaciones en que la victimización ocurre.

Un efecto indirecto de la victimización sobre la sensación de inseguridad es el denominado temor vicario, es decir, el temor que una persona puede sentir frente a la experiencia o riesgo de victimización de otro

⁵⁶ Idem 57.

⁵⁷ Tulloch, Martin, “The Meaning of Age Differences in the Fear of Crime, Combining Quantitative and Qualitative Approaches”, British Journal of Criminology, 2000, 40,451-467.

⁵⁸ Gibson, C., J. Zhao, N., Lovrich, y M. Gaffney, “Social Integration, Individual Perceptions of Collective Efficacy and Fear of Crime in Three Cities”, Justice Quarterly, Vol. 19, No. 3, 2002, 537-563.

cercano. Esto podría ser especialmente relevante en el caso de adultos con hijos que puedan ser victimizados.

Para aislar el efecto de la victimización sobre la sensación de inseguridad, se deben controlar los otros factores vinculados con la inseguridad. En otras palabras, es necesario medir el efecto que la experiencia de victimización tiene sobre el temor dentro de grupos homogéneos, pudiendo mantener controladas características personales, sociales y situacionales. Sólo de esta manera se logra conocer el real impacto de la victimización respecto a un posible aumento de temor en la persona que ha sido víctima de un delito.

Medios de comunicación

Debido a que los medios de comunicación masivos informan a la población la ocurrencia de hechos delictivos y, en especial, los de mayor violencia y gravedad, diversos estudios internacionales plantean que el tratamiento que los medios de comunicación hacen del fenómeno de la delincuencia es un factor que incide en el temor de la población^{59 60}.

En un análisis de la influencia de la televisión, Chiricos y otros (2000) indican que la posible relación entre ver televisión y temor ha sido teorizada de diversas formas, pero escasamente estudiada empíricamente⁶¹. Una posición establece que la realidad de la experiencia personal con relación a la delincuencia puede anteceder tanto el ver televisión como el temor, haciendo espúrea cualquier relación observada entre ellos.

Un segundo enfoque argumenta que la realidad de la delincuencia es mucho más influyente sobre las actitudes de uno, que las representaciones mediáticas, razón por la cual ha sido difícil encontrar confirmación empírica de la relación medios-temor. Alternativamente, también se ha sugerido que para muchas personas, el reporte de los medios es simplemente irrelevante debido a que tratan de situaciones muy lejanas a las experiencias reales y cotidianas. Este enfoque tiende a explicar una supuesta ausencia de evidencia sobre la relación medios-temor.

⁵⁹ Barbero, José Martín (2002) "La ciudad que median los medios" En: Mabel Moraña (edit) Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburg.

⁶⁰ Barbero, José Martín (2001) "Globalización y multiculturalidad" En: Mabel Moraña (edit), Nuevas perspectivas desde/sobre América Latina. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburg.

⁶¹ Chiricos, T., Kathy Padgett y Mar Getz, "Fear, TV News, and the Reality of Crime", Criminology, Volume 38 Number 3 2000, 755-785.

Otros enfoques especifican por qué y bajo qué circunstancias se encuentran efectos significativos de los medios: (a) Hipótesis de resonancia: Las experiencias de victimización son una condición que amplifica los mensajes mediáticos, especialmente cuando los mensajes son congruentes con la experiencia cotidiana. (b) Hipótesis de sustitución: La información entregada por los medios sustituye a la recopilada de la vivencia cotidiana cuando esta última es considerada insuficiente o ambigua, situación que ocurriría en el caso de las personas con menores probabilidades de ser victimizados; (c) La realidad percibida es un factor que potencialmente media la relación entre la televisión y el temor y significaría que los mensajes mediáticos sólo son percibidos como verdaderos cuando tienen relación con la realidad.

Según Chiricos (2000), la evidencia empírica no permite concluir que el ver televisión en general influye sobre el temor a la delincuencia o confirman la existencia de tal relación sólo en el caso de ciertos tipos de encuestados o clasificaciones de temor. En el caso de los noticieros de televisión, según Chiricos (2000), desde 1976 sólo se habían publicado cinco estudios que examinan la relación entre el temor y el ver noticieros (cinco en los Estados Unidos), todos los cuales presentaban limitaciones metodológicas serias, tales como ausencia de mediciones relativas al tiempo efectivamente dedicado a ver noticias por la televisión. El sexto estudio controla por variables de victimización y tasas de delincuencia, y concluye que la frecuencia de consumo tanto de noticieros nacionales como locales está significativamente relacionado con el temor a la delincuencia, que la influencia de los noticieros locales es más fuerte que la de los nacionales, que la realidad de la delincuencia tal como es percibida por los encuestados, que también media de forma importante la relación medios-temor, y que el grado de influencia de la información local depende del género y raza del televidente.

Integración social y participación ciudadana

La integración social, al igual que los otros factores mencionados, ha sido asociada con variaciones de los niveles de temor entre barrios. No obstante, este factor no ha sido estudiado como determinante de diferentes niveles de temor a la delincuencia entre personas de un mismo barrio. Gibson⁶² analiza el papel que la percepción de eficacia colectiva de los residentes del barrio⁶³ juega en la relación entre integración social y temor a la delincuencia. Este estudio concluye que, efectivamente, la integración

⁶² Gibson, C., J. Zhao, N., Lovrich, y M. Gaffney, "Social Integration, Individual Perceptions of Collective Efficacy and Fear of Crime in Three Cities", Justice Quarterly, Vol. 19, No. 3, 2002, 537-563.

⁶³ Definida como la confianza entre vecinos y su disposición a intervenir como agentes de control social informal.

social está indirectamente relacionada con el temor a la delincuencia, a través de la percepción de eficacia colectiva.

Desorden comunitario

Diversos estudios ponen énfasis en las características del entorno. En un estudio del año 2000, Killias y Glerici concluyeron que ciertos signos de decaimiento (*graffitis*, basura, presencia de personas “desconocidas”) son importantes, aunque no tanto como la vulnerabilidad personal.

Las características que influyen sobre la sensación de inseguridad varían desde factores de macroescala (asociados a un país o una ciudad) hasta factores de microescala (los relacionados al entorno más cercano de las personas). Sobre éstos últimos, diversos estudios muestran que la percepción de los niveles de desorden a escala local puede explicar los niveles de temor. Es así como se encontró que el 79% de las personas que viven en áreas percibidas con altos niveles de desorden, se sienten más atemorizadas que aquellos que viven en otras áreas (Sims, 2001).

En este segundo contexto es que surgen disciplinas como la prevención de la delincuencia y el temor mediante el diseño urbano. Estudios como el de Fisher y Nasar⁶⁴, por ejemplo, concluyen que el temor en espacios abiertos está asociado a la percepción de bajas capacidades de defensa o de ser ayudado, altas posibilidades de encontrar potenciales agresores ocultos en el entorno, y rutas de escapes bloqueadas; aspectos que incidirían en la percepción de exposición al riesgo y pérdida de control, cuyo mayor conocimiento permitiría enfocar adecuadamente programas de reducción del temor.

Otros temores e inseguridades

Como se mencionó, la noción de *vulnerabilidad* ante el delito se ha relacionado también con la existencia de otros temores, como por ejemplo, el temor al desempleo, a las enfermedades, u otros. Por ejemplo, Pantazis⁶⁵ establece que los más pobres de la sociedad son los que más sufren de un amplio rango de inseguridades que se relacionan con la delincuencia y la posibilidad de sufrir una serie de incidentes no-delictivos, que incluyen la pérdida del empleo, la acumulación de deudas financieras y las enfermedades,

⁶⁴ Fisher, B. Y J. Nasar, “*Fear Spots in Relation to Microlevel Physical Cues: Exploring the Overlooked*”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 32, No. 2, 1995, 214-239.

⁶⁵ Pantazis, Christina, “*‘Fear of Crime’, Vulnerability and Poverty, Evidence from the British Crime Survey*”, *British Journal of Criminology*, 2000, 40, 414-436.

entre otros. En este contexto, se requiere de más investigación para establecer las interrelaciones entre el temor a la delincuencia y otras inseguridades.

En síntesis, se puede señalar que en el origen del temor intervienen factores de diversa naturaleza a través de mecanismos que también son diversos. Muy probablemente, en el caso de Chile, los factores y mecanismos relacionados sean similares a los reportados por la literatura internacional. No obstante, la naturaleza y el peso relativo de cada uno de ellos seguramente tengan diferencias importantes. Con el objeto de obtener recomendaciones de políticas no sólo es relevante conocer los factores y mecanismos causales en general, sino que se debe esencialmente buscar comprender el fenómeno del temor en el contexto del país y sus diferentes realidades.

Antecedentes acerca del temor a la delincuencia en Chile

En este punto, se ha debatido extensamente respecto a la relación existente entre victimización y niveles de inseguridad expresados por la gente. Como ya se mencionó en la introducción, en la década pasada la delincuencia aparece como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. En razón de lo anterior, el temor a la delincuencia se centra en el debate de las políticas públicas y sociales.

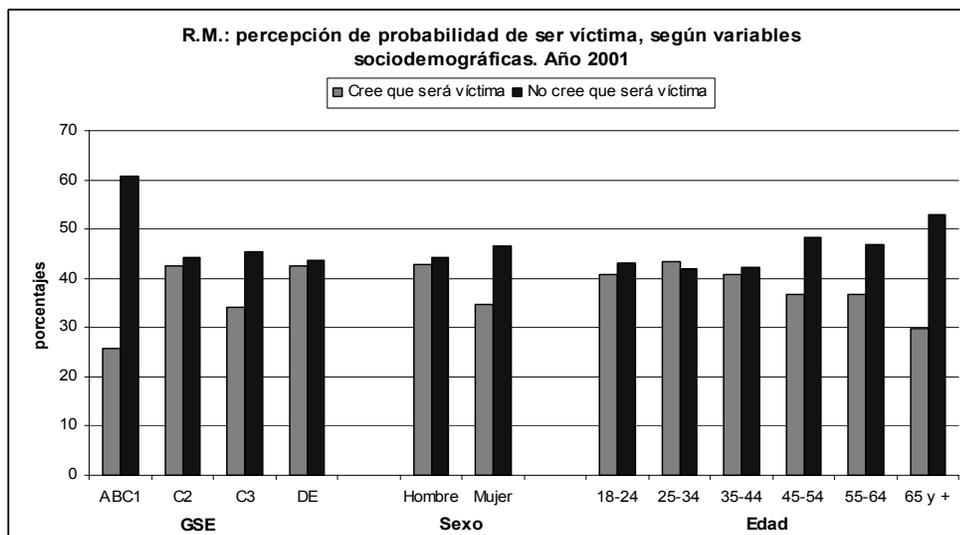
En Chile son escasos los estudios que han abordado el análisis de la sensación de inseguridad o temor a la delincuencia con un enfoque empírico. A continuación se resumen siete estudios (o fuentes de información) realizados en el país en los últimos años.

En primer lugar, los antecedentes recogidos en la última encuesta de victimización en la Región Metropolitana llevada a cabo por el Ministerio del Interior (2001⁶⁶) registran percepciones de inseguridad diferentes según características sociodemográficas. Así, los grupos socioeconómicos de menores ingresos, las mujeres y los grupos de poblaciones de edades más avanzadas presentan las mayores percepciones de inseguridad. Esta percepción se manifiesta en la probabilidad de ser víctima de un delito en el futuro, en el nivel de seguridad experimentada en los barrios y en la probabilidad de que algún delincuente fuerce la entrada de su casa, tal como se observa en los siguientes gráficos⁶⁷.

⁶⁶ Ver nota técnica en la sección sobre victimización.

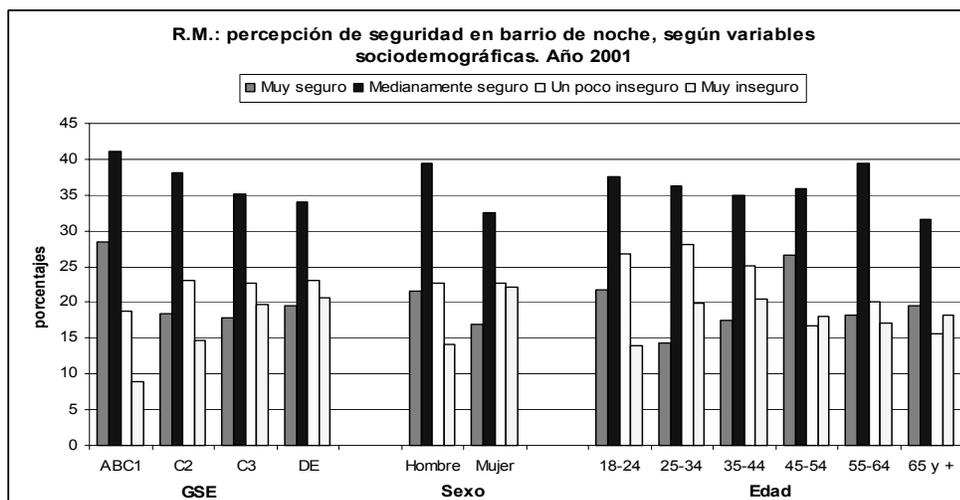
⁶⁷ Los datos se encuentran en el Anexo.

Gráfico 22



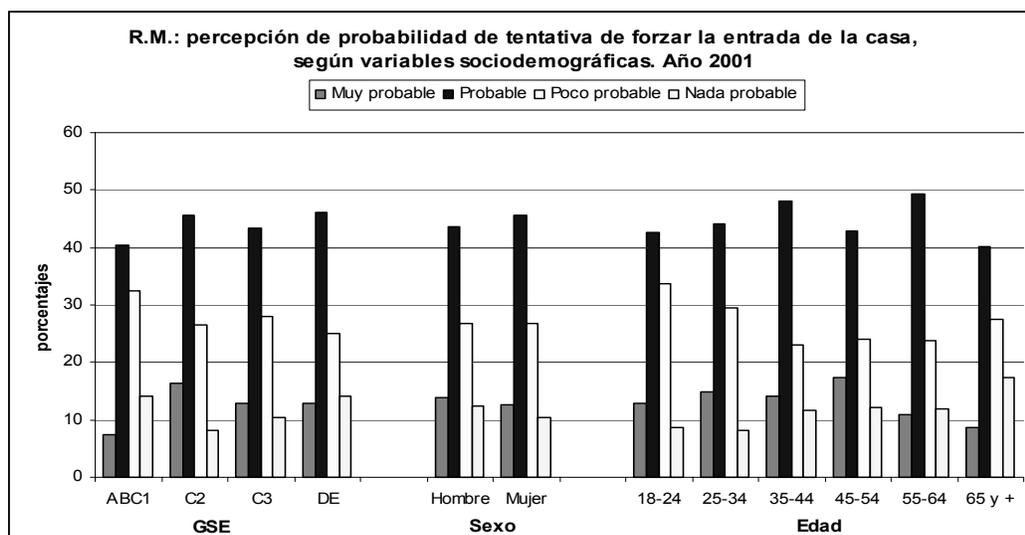
Fuente: Ministerio del Interior, 2001.

Gráfico 23



Fuente: Ministerio del Interior, 2001.

Gráfico 24



Fuente: Ministerio del Interior, 2001.

En segundo lugar, tenemos el estudio sobre victimización y temor en Chile -realizado por Dammert y Lunecke (2002)⁶⁸-, el que analiza la relación entre victimización y temor como temas centrales de debate político, público y académico teniendo por objetivo, por un lado, caracterizar la población que presenta mayores niveles de victimización y temor y, por otro, analizar el impacto de los factores de riesgo en ambos problemas.

Las principales conclusiones de este estudio señalan que las mujeres presentan niveles superiores de temor que los hombres, pese a presentar niveles similares de victimización. Se señalan como posibles causas razones culturales, por un lado (dado que los hombres serían más renuentes a demostrar temor, por lo que habría un porcentaje que no daría a conocer su miedo, pese a sentirlo), y los altos niveles de violencia intrafamiliar, donde la principal víctima sería la mujer, por otro. Se concluye también que la participación ciudadana aparece como una de las estrategias mejor evaluadas por la ciudadanía en la prevención del delito; sin embargo, los niveles de participación son bajos, proponiendo mejorar la difusión de los esfuerzos relacionados con instancias de participación, así como también propender al involucramiento de diversos actores a nivel nacional.

⁶⁸ Dammert, L. y A. Lunecke, "Victimización y Temor en Chile: Revisión Teórica - Empírica en 12 Comunas del País", 2002. Universidad de Chile.

Se señala que las políticas de seguridad que influyen en la victimización no necesariamente lo hacen sobre el temor y viceversa. Por ejemplo, los niveles de victimización son mayores en los estratos socioeconómicos bajos que en los altos, pero es en este último segmento social donde se encontrarían las tasas más altas de temor.

Por último, se concluye que la relación entre los niveles de confianza interpersonal y el temor sería altamente significativa, por lo que quienes tienen altos niveles de temor manifiestan, asimismo, un menor grado de confianza en la ciudadanía. En este mismo sentido, existiría la percepción de un alto nivel de impunidad en la población, que encuentra casi inútil denunciar un delito por considerar que las posibilidades de resolver el caso son mínimas. Lo mismo ocurre con el desorden social, analizado en el estudio como un factor que incide sobre el temor y la victimización. Se concluye que, si bien no presenta mayores efectos sobre los niveles de victimización, sí tendría influencia en los niveles de temor, por lo que sería importante la incorporación de esta consideración en el diseño de políticas públicas.

En tercer lugar, consideramos el estudio sobre el sentido de seguridad en Santiago⁶⁹ de Helsper y Manzi (2003), que tuvo por principales objetivos caracterizar las situaciones seguras e inseguras que enfrentan las personas, indagar acerca del papel de los medios de comunicación en relación a temas de seguridad, analizar el papel de la victimización en la percepción de temor y la probabilidad de ser víctima de delitos y la evaluación de la efectividad percibida de diferentes instituciones oficiales.

En dicho estudio se concluye que las dueñas de casa son las que se sienten más inseguras, así como quienes tienen un nivel de ingreso menor (desde menos de 200 mil hasta 1 millón de pesos). Los lugares más seguros para las personas serían la casa y los malls, lo que daría cuenta de un mayor nivel de sensación de seguridad en los espacios privados frente a un debilitamiento de la sensación de confianza en los espacios públicos, en especial los micros y buses. Se concluye también, que la información que se obtiene sobre seguridad tiene como fuente principal la televisión, seguida por los diarios. La investigación no encontró una relación directa entre la sensación de seguridad general y la evaluación de la calidad de las relaciones interpersonales.

⁶⁹ Helsper, E. y J. Manzi, "Estudio acerca del Sentido de Seguridad en Santiago", Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile, marzo 2003.

En cuarto lugar, en un estudio realizado para el Ministerio del Interior, la consultora Tironi y Asociados en conjunto con la Facultad de Psicología de la Universidad Católica concluyen que el temor está radicado principalmente en los niveles socioeconómicos más bajos, especialmente los estratos C3 y D. Las mujeres y personas entre 45 y 64 años son quienes tienen más temor y sus niveles de victimización alcanzan al 19,5%. La confianza en Carabineros está por encima de otros organismos públicos, pero desciende abruptamente en los niveles socioeconómicos más bajos.

Por otro lado, el Informe del Desarrollo Humano en Chile “Las Paradojas de la Modernización” -estudio cualitativo desarrollado por PNUD en 1998- afirma que los chilenos asocian espontáneamente la inseguridad con la delincuencia. Se concluye que la mayoría de las personas entrevistadas temían ser víctimas de un delito, contribuyendo a este temor el hecho de haber sido agredido en una ocasión anterior. Asimismo, se afirma que existen delitos en todas las comunas habiéndose perdido aquella delimitación según barrios o zonas geográficas. También se señala que los medios de comunicación contribuirían a acrecentar esta alarma pública, debido a la imagen viva que se proyecta del delito.

En sexto lugar, en el año 2003 se publicó un artículo de Dammert y Malone (2003)⁷⁰ cuya conclusión principal es que uno de los predictores que pueden explicar la presencia de mayores niveles de inseguridad es la constatación de otras inseguridades (económicas, sociales y políticas). De esta manera, este artículo contribuye a una sustentación empírica de la hipótesis propuesta por el PNUD previamente y avanza en el análisis de los factores vinculados con una mayor incidencia del temor en la población. Este documento revela también que la victimización previa, la confianza en los medios de comunicación y el tamaño de la ciudad de residencia son determinantes para la presencia de temor.

Finalmente, la Fundación Paz Ciudadana y Adimark realizan encuestas semestrales con el objetivo de medir la evolución de diversos fenómenos, entre los que se destaca el temor⁷¹. A partir de la información relevada se construye un índice de niveles de temor⁷². Como se puede observar en el siguiente gráfico, la

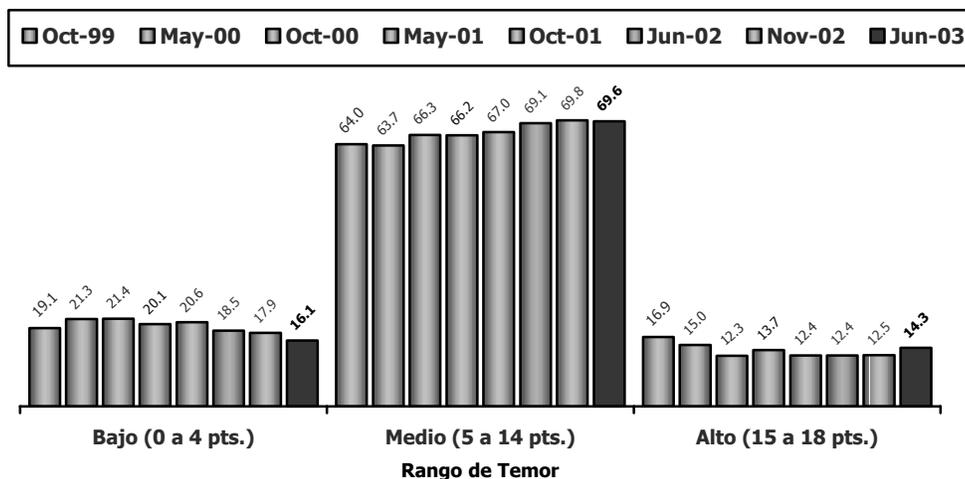
⁷⁰ Dammert, L. y Malone, M (2003), “*Fear of crime or Fear of Life? Public insecurities in Chile*”. Bulletin of Latin American Research. Vol.22, n. 1.

⁷¹ El universo de esta medición son las personas mayores de 18 años que residen en hogares con teléfono (la forma de contacto es telefónica). La muestra es probabilística a nivel de hogares y personas, considerando a un total de 10.500 personas aproximadamente, cada semestre. El margen de error estimado, con un 95% de confianza, es de un 1% en el nivel nacional, y aproximadamente un 5% en el nivel comunal.

⁷² El nivel de temor y percepción de la delincuencia se construye en base a las respuestas a siete preguntas. La primera, sobre si la cantidad de la delincuencia en comparación un año atrás, es mayor, menor o igual. La segunda, se refiere al tipo de delincuencia, si es más o menos violenta. La tercera por su parte, alude a la creencia de las personas, sobre si la delincuencia aumentará o

proporción de la población en niveles de “alto temor” desciende de un 16,9% en octubre de 1999, a niveles cercanos al 12%, con la excepción de la medición de junio de 2003, en que este grupo subió a 14,5%. La proporción en “bajo temor” correspondía aproximadamente al 20% en las primeras mediciones, la cual ha ido disminuyendo paulatinamente hasta alcanzar 16,1% en la última medición.

Índice Temor Ciudadano. Información comparativa. Porcentaje que se ubica en cada rango de temor (total muestra de cada medición)

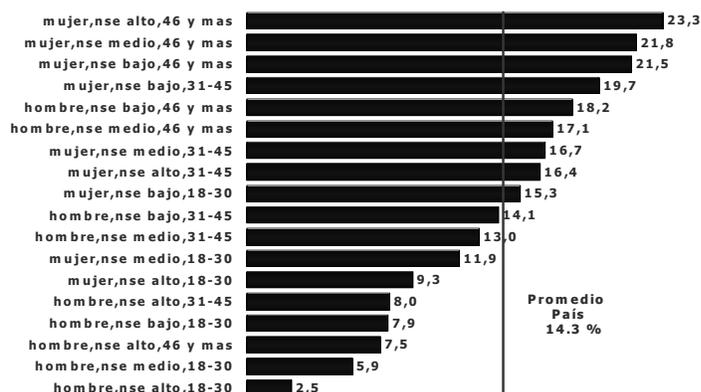


Fuente: Índice Paz Ciudadana- Adimark, julio 2003.

Por otro lado, la proporción de la población que se encontraba en el rango de “alto temor” según perfiles sociodemográficos se presenta en el gráfico siguiente, donde en general se observa un patrón consistente en términos de mayor temor según se trate de mujeres (en comparación con hombres), mayor edad (en comparación con grupos más jóvenes) y nivel socioeconómico bajo (en comparación con grupos socioeconómicos más altos).

disminuirá en el futuro. Y por último, en las preguntas 4 a 7 se pregunta con que frecuencia (nunca, a veces, con frecuencia, siempre) siente temor a ser asaltado o robado las siguientes circunstancias: cuando sale de su casa al trabajo, estudio u otra actividad que desarrolla; cuando vuelve al anochecer a su casa; al caminar solo por su barrio; y al estar dentro de su casa en la noche. Se asigna un determinado puntaje a cada respuesta, construyéndose un índice que puede variar entre 0 y 18 puntos. Luego se clasifica en categorías de temor “bajo”, “medio” o “alto” según el puntaje obtenido de cada persona encuestada.

Índice Temor Ciudadano Junio de 2003
Porcentaje que se ubica en Nivel de "Alto Temor"
PERFILES



Fuente: Índice Paz Ciudadana- Adimark, julio 2003.

Finalmente, la experiencia de haber sido víctima de robo durante los seis meses previos a la encuesta muestra una incidencia sustancial sobre los niveles de temor. Mientras que en el promedio nacional el 14,3% de los encuestados se encuentra en el rango de alto temor, esta proporción cambia al considerar si ha sido víctima de robo o no. En la encuesta de junio de 2003, el 9,8% de quienes no han sido víctimas de robo en los últimos seis meses se encontraba en el rango alto temor, mientras que el 21,5% de quienes sí habían sido víctimas se encontraban en dicho rango⁷³.

⁷³ Los patrones observados en relación a las características sociodemográficas y la experiencia de victimización en la encuesta de junio de 2003 son similares a los encontrados en las encuestas anteriores.

II. OFERTA PÚBLICA EN SEGURIDAD CIUDADANA⁷⁴

El presente capítulo describe la oferta pública que en la actualidad existe en el país en materia de seguridad ciudadana. Es necesario aclarar que, dada la carencia de evaluaciones de estas iniciativas, no es posible identificar escenarios de cambio e indicadores de impacto y resultados. A este respecto, es prioritario que se expliciten los principios orientadores, objetivos y metas que caracterizan a cada una de estas iniciativas con el objeto de contar con una base de información que permita desarrollar una segunda etapa de evaluación y monitoreo de los distintos programas y proyectos.

El presente capítulo se organiza en dos secciones. En primer lugar se entrega una síntesis descriptiva de un estudio realizado por la Universidad de Chile y financiado por el Ministerio del Interior, que identifica la oferta pública y privada en seguridad ciudadana y propone desafíos generales a tomar en cuenta en la política nacional sobre el tema. La segunda sección se basa en la experiencia profesional de los miembros del Foro en materias relacionadas con la seguridad ciudadana y describe más detalladamente algunas de las principales iniciativas desarrolladas en esta materia. Cabe destacar que, dada la multidimensionalidad de la problemática, se ha optado por describir sólo aquellos programas que tienen como objetivo principal disminuir la criminalidad. No obstante, es necesario recalcar que en la realidad prácticamente todas las políticas sociales que se desarrollan en Chile, abordan este problema desde distintos ámbitos.

II.1. SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LA OFERTA PÚBLICA⁷⁵

Si se analizan las estrategias estatales de prevención e intervención en seguridad ciudadana, como objeto distinguible y sistemático de políticas públicas, puede comprobarse que la preocupación estatal es de reciente data.

La prevención y el control en seguridad ciudadana es el resultado de una sumatoria de acciones que tienden a una mejor calidad de vida de la población. Es decir, incluye acciones que se realizan en los ámbitos de: vivienda y urbanismo, educación, salud, inserción laboral, consumo de drogas y alcohol, poder judicial, instituciones policiales, carcelarias y de rehabilitación, entre otros. De esta forma, siendo un problema multidimensional, las acciones que se implementen en este sentido implican la responsabilidad de variadas instancias gubernamentales.

⁷⁴ El presente capítulo ha sido elaborado sobre la base de información corespondiente a 2002.

⁷⁵ Texto realizado sobre la base de los resultados del estudio "Identificación de la Oferta Pública y Privada en Seguridad Ciudadana", realizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, julio 2003.

Dentro de las iniciativas desarrolladas es también posible encontrar algunas que apuntan hacia la prevención de la inseguridad en la población, expresado de manera explícita o implícita en sus objetivos.

Siendo un problema multidimensional, en el que confluyen instituciones y organizaciones de distintas procedencias (nivel central ministerial, intendencias, gobernaciones y municipalidades), es necesario realizar un trabajo coordinado y de colaboración para una mayor eficacia y eficiencia. Sin embargo, se ha comprobado que entre las actividades identificadas no existe suficiente grado de coordinación, prevaleciendo una falta de planificación estratégica entre los actores estatales centrales, intermedios y locales. Esta situación hace que se dupliquen esfuerzos y recursos, superponiéndose responsabilidades. Por otra parte, ha sido posible diagnosticar que ciertos actores claves en el trabajo por la seguridad (Ministerio Público, Carabineros e Investigaciones) no presentan mayores vinculaciones con las instancias de coordinación y participación de la ciudadanía, cuestión vital para optimizar y mejorar la gestión.

A partir de los datos registrados durante el primer trimestre el año 2002, se elaboró un cuadro que incluye iniciativas de ministerios, instancias de gobierno a nivel central y municipios, describiéndose características propias de cada una de ellas. A continuación se presenta un resumen de dicho cuadro, en el que la información se presenta ordenada según la institución involucrada.

MINISTERIO DEL INTERIOR

a) División de Seguridad Ciudadana y sus Programas “Comuna Segura” y “Barrios Vulnerables”

Esta División representa una instancia gubernamental abocada específicamente a la seguridad ciudadana. Contempla dos programas de intervención:

1) Programa Comuna Segura. Esta iniciativa involucra activamente la participación comunitaria a través de la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y de la postulación a fondos concursables para financiar acciones de la comunidad en la materia. Se ejecuta en 56 comunas, lo que equivale a casi el 50% de la población nacional.

2) Programa Barrios Vulnerables. Tiene como objetivo mejorar los índices de calidad de vida de los habitantes de un sector particular. Para tales efectos, se realiza: capacitación a dirigentes, microempresarios y jefas de hogar, planes de prevención de consumo de drogas, cultura, deporte y educación; inversión en iluminación de calles y otros. En la actualidad está en ejecución en cuatro barrios de la Región Metropolitana.

Ambos programas son iniciativas ejecutadas y coordinadas desde un nivel central con implementación en el nivel local o municipal. Esta modalidad presenta una gran ventaja, ya que se disminuye la burocracia y acelera los procesos de gestión. En el caso de Comuna Segura, esto es particularmente efectivo ya que la figura del Secretario Técnico (profesional con experiencia en seguridad ciudadana y trabajo comunitario) se encuentra inserto en el municipio (instancia local) y se articula a la vez con la División de Seguridad Ciudadana de la cual depende (instancia central).

b) Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE) y su programa PREVIENE.

Esta instancia se coordina desde una unidad del nivel central. Posee direcciones regionales encargadas de ejecutar las políticas nacionales, adaptándolas a las características, necesidades y recursos de cada región.

En materia de intervención directa, CONACE ha implementado en el nivel comunal el programa PREVIENE, que opera en las comunas y financia iniciativas de la comunidad (fondos concursables). El coordinador del programa PREVIENE, insertado en el municipio, depende de la dirección regional correspondiente y de la municipalidad. A modo de ejemplo, en la Región Metropolitana se realizaron capacitaciones a la Asociación de Transportistas para los choferes de micros.

c) Unidad de Denuncia de Delitos Graves.

A partir del año 2001, cada gobernación e intendencia cuenta con un Consejo de Seguridad Ciudadana y una Unidad de Denuncia de Delitos Graves, a cargo del abogado de la gobernación o intendencia.

La Unidad de Denuncia de Delitos Graves es la encargada de recibir aquellas denuncias y delitos de la población que, por sus características, no cuenta con las garantías o la confianza para realizarlas en la organización correspondiente (delitos que han causado conmoción pública, situaciones de abusos policiales, consumo y tráfico de drogas). A pesar de que su funcionamiento depende del conocimiento que la población tenga de éstas, se ha comprobado que la información sobre la disposición de estos recursos en algunas regiones es insuficiente. Lo anterior se debe a que tales acciones se relacionan con las prioridades que establece cada gobernación o intendencia.

d) Acción Regional y Provincial

Las características propias de las acciones que se ejecutan en cada región dependen de las prioridades establecidas por los intendentes. Las intendencias y gobernaciones que desean implementar iniciativas en

seguridad ciudadana, pueden recurrir, entre otros, al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) o al Fondo Social Presidente de la República. Los montos de financiamiento de las gobernaciones son bastante menores en comparación con las intendencias.

En el nivel de las intendencias, son las de las Regiones Metropolitana, Quinta y Octava las que presentan una mayor cantidad de acciones financiadas por dichos fondos, debido a su numerosa población y mayores necesidades en materia de seguridad ciudadana. Es así como, por ejemplo, en la Intendencia de la Región Metropolitana y en el Gobierno Regional de Santiago se desarrolla el Programa Seguridad Vecinal, iniciativa que busca reforzar lazos de asociatividad entre vecinos para prevenir situaciones de inseguridad. Este programa tiene varias líneas de acción, entre ellas un fondo concursable de proyectos comunitarios.

MINISTERIO DE JUSTICIA

a) Servicio Nacional de Menores (SENAME)

Este servicio realiza un trabajo de atención y asistencia a niños y jóvenes en situación irregular y que están comprometidos con el sistema de justicia. Su labor se ejecuta desde un nivel central contando con direcciones regionales que coordinan centros particulares de acogida de los menores. Esto implica un trabajo de prevención secundaria y de rehabilitación focalizada en un grupo de riesgo particular. El tema de seguridad ciudadana no figura explícitamente entre sus objetivos, en consideración a la estigmatización que puede hacerse de sus beneficiarios.

b) Corporación de Asistencia Judicial y el Programa de Acceso a la Justicia

Estas instancias operan en el nivel nacional y están presentes en las localidades de acuerdo a un esquema zonal. Están dirigidas para trabajar con los sectores de menos recursos, proporcionándoles asistencia jurídica, judicial y/o social de manera que se le asegure a toda la población, en particular a las víctimas, el acceso a la justicia.

c) Gendarmería

Este servicio tiene como misión: atender, vigilar y asistir a las personas detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida y contribuir a su reinserción social, para lo cual realiza un trabajo de

rehabilitación. Está presente en todo el país y sus líneas particulares de acción dependen de las direcciones regionales.

d) Acción regional

El **Ministerio de Justicia**, a través de sus secretarías regionales, ejecuta diversas acciones en regiones a través del FNDR. Es así como funcionan en la actualidad campañas de difusión de la Reforma Procesal Penal y capacitaciones de dirigentes sociales en materia judicial. Del mismo modo, el Móvil de Justicia - oficina que recibe consultas en relación con la temática judicial- está presente en varias regiones. Una de sus acciones son las visitas de los dirigentes sociales a los circuitos de las instituciones que tienen que ver con la seguridad ciudadana: Carabineros, Policía de Investigaciones y tribunales de justicia, a fin de darles a conocer los procedimientos que se siguen con las personas detenidas o el procedimiento de la institución respecto de la ejecución de un delito.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Este Ministerio desarrolla, como parte del currículum integrado, iniciativas tendientes a inculcar en los estudiantes estrategias de resolución de conflictos no violentos, programas en prevención de drogas y conductas saludables. Los programas están dirigidos a los distintos grupos etáreos en función de los cursos de educación básica y media, contando con material didáctico diseñado especialmente para tales efectos. El ministerio, a través de las secretarías regionales, coordina y vela por la ejecución de estos programas, los que se realizan en el marco de los horarios de clases.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Este Ministerio cuenta con secretarías regionales que desarrollan acciones en el nivel regional y local de acuerdo a sus necesidades y posibilidades. En general, estos programas dependen de los liderazgos locales y de las formas puntuales de cómo se entiende la seguridad ciudadana en cada repartición.

MINISTERIO PÚBLICO

Este Ministerio es creado a partir de la implementación de la Reforma Procesal Penal. Su trabajo se focaliza en la Unidad de Atención a las Víctimas y Testigos. Cabe destacar que siendo un órgano

especializado en la persecución penal, no participa ni se coordina con las otras instituciones de seguridad ciudadana responsables de definir parte de las políticas criminógenas.

CARABINEROS Y POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE

La seguridad ciudadana es una cuestión que está en los fundamentos mismos de estas instituciones dada sus tareas de prevención y control del orden público. Una de las iniciativas de mayor envergadura de Carabineros es el Plan Cuadrante. Al mismo tiempo, según sean las características locales y los liderazgos particulares, se registran iniciativas concretas en relación directa con la comunidad y otras entidades gubernamentales y privadas.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM)

El SERNAM se preocupa explícitamente de la violencia intrafamiliar. Su trabajo se concreta en diversas iniciativas en el nivel local, que consisten en centros de información para las personas víctimas de violencia en el hogar y tratamiento especializado que considera derivación a instancias médicas y legales.

INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTES DE CHILE (CHILE DEPORTES)

Esta entidad opera a nivel central y regional. Entre sus lineamientos considera explícitamente el tema de la Seguridad Ciudadana, materializándolos a través de la asignación de dineros del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte. Los recursos están estructurados en cuotas regionales y nacionales los cuales son asignados a las organizaciones vecinales mediante un concurso público. El tipo de proyectos que financian se relaciona con el uso saludable del tiempo libre y mejoramiento de la infraestructura para el deporte. De esta forma Chile Deportes contribuye a superar la situación de inseguridad en la población.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

A través de sus direcciones regionales y en el nivel nacional, esta institución implementa programas dirigidos a jóvenes. Estas iniciativas no señalan de manera directa en sus objetivos el tema de la seguridad ciudadana, sin embargo, realizan un trabajo de prevención social dada la situación de riesgo de los jóvenes y, en especial, aquellos de menores recursos. En consideración con lo anterior, es importante

destacar que existe cierta reticencia de los líderes de esta institución a ser incluidos dentro de la temática de la Seguridad Ciudadana, debido a que consideran que los jóvenes han sido un grupo altamente estigmatizado como responsable de los problemas de inseguridad.

FUNDACIÓN INTEGRAL

Esta institución depende del Gabinete de la Señora del Presidente. Realiza una labor de prevención temprana a nivel de jardines infantiles en sectores de escasos recursos. Su labor, relativa a la seguridad ciudadana, se plasma en capacitaciones especialmente dirigidas a prevenir los efectos de la violencia y la situación de desamparo de niños en situación de riesgo social.

II.2. POLÍTICAS ANTIDELICTIVAS

La primera sección muestra a grandes rasgos las diversas iniciativas que se desarrollan en el país y las instituciones involucradas en materias de seguridad ciudadana. Sin embargo, existen actualmente una serie de políticas o programas de control o prevención de la delincuencia que están siendo llevadas a cabo por algunas de las instituciones mencionadas y que deben ser analizadas. A continuación se describen en mayor detalle ocho de estas políticas. Lo que a continuación se presenta no pretende ser una descripción exhaustiva de las políticas antidelictivas del país, sino una presentación y análisis de las iniciativas que, en opinión del Foro, son las más relevantes actualmente. Tanto la selección de iniciativas como el contenido de las descripciones están influenciados por la experiencia profesional de los miembros del Foro. En términos generales, cada política es descrita en términos de sus objetivos y modo de funcionamiento; posteriormente, se realizan algunos comentarios sobre las falencias o los desafíos que éstas presentan.

1. REFORMA PROCESAL PENAL

La Reforma Procesal Penal (RPP) es un nuevo sistema de justicia criminal, que se está implementando en el país en forma progresiva. El sistema antiguo es y ha sido una forma de hacer justicia de manera inquisitiva, escrita, concentrando en la figura del Juez del Crimen las facultades de iniciar y proseguir una investigación, acusar y sentenciar. Ha sido criticado por su lentitud, burocracia, falta de imparcialidad y escasa transparencia⁷⁶. Aún está vigente en la Región Metropolitana.

⁷⁶ Fundación Paz Ciudadana, "Reforma Procesal Penal: desafíos de una modernización histórica", Conceptos, n° 32, enero 2003.

Contrariamente, el nuevo sistema es acusatorio y oral. En él están separadas las labores de investigación y juzgamiento, se promueve la flexibilidad de los procesos y la cercanía de las víctimas e imputados a los jueces, siendo además las audiencias de carácter público. Entre sus propósitos se combinan adecuadamente los intereses sociales de perseguir eficazmente el delito y la garantía de los derechos de los intervinientes en el proceso.

La RPP inició su aplicación en diciembre de 2000, en las regiones IV y IX. A fines del 2001 se incorporaron la II, III y la VII; y el 2002 la I, XI y XII. En el 2003 se extendió a las regiones V y VIII. A mediados del 2005 estará en Región Metropolitana.

En este nuevo sistema intervienen el Ministerio Público (MP) –a cargo de la persecución penal-, la Defensoría Penal Pública –defensora del imputado-, el Juez de Garantía –responsable de cautelar los derechos de los intervinientes en el proceso- y el Tribunal Oral en lo Penal, cuya función es la de juzgar.

Bajo este esquema, el proceso penal se organiza en dos fases claramente diferenciadas. La primera corresponde a la investigación y en ella el fiscal reúne las pruebas que requiere para perseguir penalmente, bajo el control de legalidad del juez de garantía. En esta etapa se puede aplicar la facultad de archivar provisionalmente la causa cuando no concurren antecedentes que permitan realizar una investigación conducente; no se inicia la investigación cuando se trata de denuncias que no constituyen delito o la responsabilidad penal está extinguida; se hace valer el principio de oportunidad cuando el delito denunciado no afecta gravemente el interés público. Asimismo, puede suspenderse condicionalmente el proceso, producirse un acuerdo reparatorio entre víctima e imputado o sobreseer el caso. Todas estas opciones tienen requisitos legales que delimitan la discrecionalidad del fiscal y son controlados tanto por el juez de garantía como, eventualmente, por la propia víctima. De no tener lugar ninguna de ellas el caso pasa a la fase de juzgamiento a través de un procedimiento abreviado o uno simplificado (ambos ante el juez de garantía), o bien llega a un juicio oral ante un Tribunal Colegiado (el Tribunal de Juicio Oral).

Siendo el tema de la seguridad una de las principales preocupaciones ciudadanas⁷⁷, existe expectativa en relación al impacto que la introducción de la Reforma está teniendo en los indicadores más comunes de delincuencia, como son las detenciones, las denuncias, la victimización y el temor⁷⁸. Al respecto, el primer elemento a destacar es que no existe suficiente información pública sobre la materia; por ejemplo, no hay encuestas nacionales de victimización, los informes sobre denuncias sólo abarcan los delitos de mayor

⁷⁷ Ver: Centro de Estudios Públicos (CEP), “Estudio Nacional de Opinión Pública”, junio-julio 2003.

⁷⁸ En este documento sólo se esbozan los principales hallazgos en esta materia. En las notas al pie se señalan fuentes en que el tema se discute más extensamente.

connotación social, las estadísticas disponibles tienen importantes problemas metodológicos y otros semejantes.

Con todo, a partir de la información estadística disponible se concluye que no hay una consecuencia clara en la evolución de las denuncias, la victimización y el temor. En efecto, el análisis de las denuncias por los delitos de mayor connotación social a nivel de regiones y comunas, con y sin Reforma, evidencia una evolución dispar, existiendo dos interpretaciones sobre la misma. La primera indica que no es posible identificar un efecto directo del cambio del proceso penal sobre ellas⁷⁹; mientras que la segunda sostiene lo contrario⁸⁰. La victimización, por su parte, tampoco se ve afectada de manera clara por la introducción del nuevo procedimiento: por ejemplo, la victimización por robo según el Índice Paz Ciudadana-Adimark aumenta en Talca y Antofagasta, luego de su incorporación al nuevo proceso, pero lo mismo ocurre en ciudades como Iquique y Rancagua, que no se habían incorporado en ese entonces. Lo mismo sucede en relación al temor al delito: hay ciudades en que aumenta luego del cambio en el procedimiento penal, pero lo mismo pasa en ciudades sin Reforma, siendo por ello imposible establecer una causalidad entre esos hechos⁸¹. No obstante, estos antecedentes sólo están referidos a robos y hurtos y recién en marzo de 2004 conoceremos los resultados de la segunda Encuesta de Victimización en zonas extremas (Regiones I, XI y XII), resultados que nos permitirán validar las diversas hipótesis planteadas.

Sí se ha podido establecer una coincidencia temporal entre la introducción de la Reforma y la disminución importante de las aprehensiones policiales, tomando como fuente los informes del Ministerio del Interior en relación a los delitos de mayor connotación social. Pero estos mismos datos sugieren que el impacto inicial en esta materia tiende a morigerarse en el tiempo⁸², aún cuando han surgido aspectos interpretativos relativos al alcance del poder de detención de las policías, particularmente en delitos flagrantes.

⁷⁹ Por ejemplo, a un año de entrada en vigencia de la Reforma, en la IV región se mantuvo la tendencia alcista de las denuncias a un ritmo similar al que llevaba los años anteriores; la IX, por su parte, sí registró un alza significativa luego de la entrada en vigencia del nuevo sistema. Por su parte, la XII región, sin Reforma en ese período, mostró un aumento mayor al de la IX. En las regiones de 2ª fase (II, III y VIII) en general se observó un aumento de las denuncias luego de la introducción de la Reforma en diciembre del 2001, pero el análisis a nivel de comunas manifestó que ello era producto de lo que sucedió en las capitales regionales y que en el resto de las comunas la situación era distinta. En las regiones que se incorporaron en diciembre del 2002 (3ª fase) el análisis preliminar – ya que aún no se cumple un año desde su incorporación- arroja la misma heterogeneidad en el comportamiento de comunas y regiones. Ver: Fundación Paz Ciudadana, “Reforma Procesal y Delincuencia”, 2003.

⁸⁰ Minuta el Impacto de la Reforma Procesal Penal en las denuncias. División de Seguridad Ciudadana, 2003.

⁸¹ En Fundación Paz Ciudadana, “Reforma Procesal y Delincuencia”, 2003, se exponen los datos que respaldan estas afirmaciones.

⁸² Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio, “Evaluación de la Reforma Procesal Penal, estado de una Reforma en marcha”, Santiago, 2003.

Por otra parte, la duración promedio de tramitación de las causas se ha reducido considerablemente bajo el nuevo esquema, lo que debiera tener un efecto de disuasión importante⁸³. Por ejemplo, en las regiones IV y IX (primera fase de aplicación de la Reforma), los procesos tenían una duración de 15,3 y 11,5 meses respectivamente en el sistema antiguo; tras la instauración del nuevo procedimiento penal sólo tardaron 5,7 y 5,3 meses en las mismas.⁸⁴

Reforma Procesal Penal y seguridad ciudadana

En cuanto a la seguridad ciudadana, el debate público ha discurrido hasta el momento entre dos ideas opuestas, ambas bastante equívocas en relación a las expectativas que deben tenerse sobre la contribución de la Reforma en esta área. De una parte, la idea de que la Reforma tendrá un impacto substantivo en la disminución de las tasas delictivas; del otro, la idea de que el sistema de justicia criminal no desempeña ningún papel en la lucha antidelictual.

Al respecto, no es esperable del nuevo proceso penal -como no lo es tampoco de los sistemas más ricos y mejor organizados del mundo- que éste tenga, por sí solo, un efecto importante en la reducción de la delincuencia. Tanto la experiencia comparada como numerosos estudios muestran: a) que el sistema de justicia penal tiene limitaciones estructurales para detectar la comisión de delitos y sancionar a los culpables⁸⁵, y b) que es, al menos, dudoso que su endurecimiento (más prisión preventiva o más penas) tenga necesariamente un impacto significativo en la disminución de los ilícitos⁸⁶.

El primer punto se refiere a la dificultad para investigar ciertos delitos (robos y hurtos, ilícitos de mayor ocurrencia en Chile), si el sospechoso no es detenido en flagrancia o en un momento muy cercano a ella. Se trata de un hecho uniforme en todos los sistemas comparados, incluidos los países con mejor capacidad de persecución y reconocido en general por todas las policías, incluyendo las nuestras. Esta es la razón por la que las estrategias de países más desarrollados se han centrado en disminuir el tiempo de respuesta policial, estrategia que tampoco ha rendido frutos relevantes, puesto que la propia policía enfrenta dificultades estructurales. Entre ellas -y la más importante- es la propia demora de la víctima en denunciar el delito⁸⁷.

⁸³ Al acercarse temporalmente la aplicación de la sanción, la pena esperada aumenta porque el factor de descuento se hace menos relevante. Teóricamente, a mayor pena esperada, menor comisión de delitos. Sin embargo, más concluyente que la pena esperada o la rapidez del proceso resulta ser el efecto disuasorio de la pena efectivamente aplicada (Robert Cooter y Thomas Ulen, 1998, Derecho y Economía).

⁸⁴ Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio, Loc. Cit. (Cuadro N° 83)

⁸⁵ Ver por ejemplo Zeisel, Hans, "*The limits of the law enforcement*", The University of Chicago Press, 1982.

⁸⁶ Ver por ejemplo Currie, Elliott, "*Crime and Punishment in America*", 1998.

⁸⁷ Estudios empíricos en Estados Unidos han establecido promedios de 4 a 5,5 minutos para el tiempo que la víctima se toma en llamar a la policía, lo cual prácticamente suprime la posibilidad de que ésta detenga al delincuente si no lo hizo en flagrancia. Ver

A su vez, en los hechos que pueden ser investigados razonablemente sin flagrancia, se requiere de la colaboración de la víctima y testigos, cuya disposición y memoria se van deteriorando con el tiempo. Sin perjuicio de que en países como el nuestro se lograría una mayor eficiencia mejorando ciertos espacios, éstos tienen limitaciones estructurales al respecto.

En cuanto al efecto de la dureza de la pena en la delincuencia, la evidencia es muy heterogénea. En Chile, por ejemplo, desde las reformas de Ibañez (1954) en adelante, ha aumentado de manera creciente la pena del robo hasta ostentar muy altas penalidades en comparación con otros países, sin que la tasa de dicho delito haya disminuido substancialmente. Por su parte, los éxitos en la lucha antidelictiva que exhibe Estados Unidos en los últimos diez años -programas como el de Nueva York-, se han logrado sin aumentar la efectividad de las penas ni endurecer la prisión preventiva. Se debe recordar que el programa que se implementó en Nueva York, fue impulsado desde la alcaldía y la policía ante una cultura judicial más bien liberal, y lo que nosotros conocemos por prisión preventiva tiene una utilización sumamente limitada.

¿Qué contribución es exigible entonces a la Reforma en materia de seguridad?

El nuevo proceso fue concebido para construir un aparato de persecución penal profesional, versátil y eficiente. En este sentido, le es plenamente exigible:

- Que el sistema decida con profesionalismo y eficiencia cuáles delitos son investigables y cuáles no; cuándo utilizar las facultades discrecionales del Ministerio Público para desestimar; y cuándo aplicar las demás herramientas procesales (salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal).
- Que en el uso de estas facultades y herramientas, el sistema erija como un criterio relevante de actuación la contribución de estos instrumentos a las estrategias antidelictuales -represivas y preventivas- tanto al momento de adoptar decisiones, como en el control de su efectiva aplicación.
- Que el MP organice eficientemente el trabajo en torno a los delitos investigables de manera que, aun en un entorno de debido proceso, obtenga con celeridad altas tasas de condena para los culpables. En este sentido, le es exigible que no se pierdan casos por mera ineficiencia o burocracia del sistema.
- Que el sistema ofrezca a las personas que recurren a él, un servicio que los atienda con profesionalismo, que tenga deferencia con sus intereses concretos, y dé una respuesta formal y pronta a ellos.

Spelman, W., and D.K. Brown de 1981, "Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis". Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Otra dimensión de la relación entre proceso penal y seguridad ciudadana, es el hecho que la Reforma abre, a los que intervienen en las causas, la posibilidad de proponer medidas flexibles y penas alternativas que puedan derivar en agravar una victimización o superarla. Éste es un tema clave, puesto que la revictimización es muy usual y la Reforma se ha propuesto trabajar el tema de la atención a las víctimas.

Efectos positivos de la Reforma en materia de seguridad

En el contexto de lo que le es exigible a la Reforma en materia de seguridad, se han identificado algunos efectos positivos que ella ya está teniendo a partir de su inicio en el año 2000.

- Mayor eficiencia en el uso de los recursos destinados a la persecución criminal, a través de la incorporación de mecanismos de selectividad penal. La focalización de los casos en que hay mayor probabilidad de obtener resultados ha dotado de mayor racionalidad la persecución del delito.
- Creciente aumento de los estándares de calidad profesional de los aparatos policiales, dados los incentivos que el nuevo sistema impone para que las policías perfeccionen su labor (control judicial efectivo del respeto a los derechos, exclusión de prueba, dirección funcional de los fiscales, juicio oral con cuestionamiento público de la calidad del trabajo policial, entre otros).
- Mejoramiento de la capacidad instalada del Estado en la persecución de la criminalidad más compleja. El Ministerio Público ha creado instancias especializadas (tales como las unidades de Corrupción, Delincuencia Económica, Crimen Organizado, Tráfico de Drogas y Delitos Sexuales), para potenciar sus intervenciones en esas áreas. Asimismo, se maximizan los recursos disponibles en la medida en que no son distraídos en causas insignificantes o ininvestigables. Con todo, en la operación de estas nuevas unidades, hay espacios importantes para seguir avanzando.
- Mejoras en el sistema de respuesta estatal del delito, uso de medidas cautelares personales alternativas⁸⁸ e incorporación de sistemas alternativos de resolución de conflictos.
- Mejoras en la coordinación entre policías. Las exigencias que los fiscales enfrentan en sus actuaciones, así como también los estándares que los defensores generan, ha implicado mayores demandas hacia las policías, lo que se extiende a la coordinación entre Carabineros e Investigaciones.
- Mayor satisfacción de las víctimas del delito. Bajo el nuevo esquema, se han creado estructuras y servicios para atender mejor a las víctimas del delito. Destaca el establecimiento de mecanismos

especiales para su atención y seguridad personal (donación de celulares con números directos a la policía y al fiscal; asistencia en el cambio de casa; asistencia en el cambio de número telefónico; protección policial y otros), y la creación de la Unidad de Atención de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, quienes brindan información, orientación, derivación a la red asistencial y apoyo psicológico a víctimas.

Desafíos pendientes

Hasta ahora, el proceso de aplicación de la RPP ha sido catalogado como exitoso, lo que no desconoce que existen problemas que deben ser prontamente atendidos, como oportunidades para perfeccionarla en múltiples áreas, las que han sido identificadas en los estudios de evaluación.

Con todo, en este apartado sólo se discutirán los desafíos pendientes en relación al papel que la Reforma Procesal Penal puede desempeñar en determinados aspectos vinculados a las demandas de seguridad pública.

El primero dice relación con el fortalecimiento del aparato de persecución penal en los términos en que se discutió anteriormente, de modo de potenciar los efectos positivos descritos.

Adicionalmente, a continuación se destacan tres posibles mejoras, que tienen relación con el accionar de dos de los actores más relevantes de la RPP: el Ministerio Público y las policías.

Fortalecer la persecución penal por parte del Ministerio Público:

Bajo el nuevo ordenamiento procesal, el Ministerio Público monopoliza la acción penal, siendo el encargado –en forma exclusiva– de dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito. Esa función se extiende más allá de la pronta respuesta a las denuncias que recibe por cuanto el organismo cuenta con la facultad legal de iniciar investigaciones de oficio. En este sentido, se requiere de una mejor comprensión del papel que desempeña el fiscal y cómo debe guiar el trabajo policial para maximizar la persecución penal y, en consecuencia, colaborar en la reducción de la delincuencia.

En este contexto, el Ministerio Público potenciará el papel que le cabe a la RPP en materia de seguridad ciudadana. La definición de una política de persecución penal que tenga como objetivo el contribuir a: la estrategia antidelictiva general; la asunción por parte del Ministerio Público tanto de liderazgo como de responsabilidad en el combate a la delincuencia; la coordinación de la labor policial en ese sentido; la

⁸⁸ No obstante, esta medida genera un efecto paradójico puesto que garantizando los derechos concretos de las víctimas, a través de la presencia policial, a su vez se debilitan los esfuerzos preventivos por la cantidad de personal que puede llegar a necesitar su aplicación.

defensa de la actividad policial ante los tribunales de manera de maximizar en la interpretación judicial las facultades de persecución; la promoción de una labor proactiva de la fiscalía en la identificación de los delincuentes y la consecución de condenas para ellos de manera pronta.

Reforzar la capacitación de las fuerzas policiales en relación a sus facultades bajo el nuevo esquema procesal penal:

La Reforma ha impactado significativamente la labor diaria de las policías. Ello se debe principalmente a la introducción de la figura del Fiscal quien dirige la investigación, pero también a otros cambios en la legislación.

Se hace necesario reforzar la capacitación de los funcionarios de Carabineros e Investigaciones, particularmente en el nivel operativo, atendiendo a la relevancia de la labor de las policías en la reducción de la delincuencia. En este contexto, es importante que se les instruya sobre el nuevo ordenamiento jurídico, sobre las facultades de las que disponen para cumplir su papel y sobre la correcta utilización de ellas para mantener el orden público⁸⁹.

Integración de los sistemas de información del Ministerio Público y el Ministerio del Interior:

Existen varias instituciones públicas que generan y procesan información valiosa en relación a la seguridad ciudadana. Ésta resulta más provechosa en la medida que se integra en sistemas de información unificados y se generan instancias de traspaso y retroalimentación entre ellas.

Un avance importante en esta materia es la publicación del primer anuario de estadísticas de la Reforma, en el que se presenta información proveniente del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, la Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y Gendarmería.

Con todo, se requiere seguir avanzando en la homologación de criterios para las cifras provenientes de distintas fuentes y la creación de un sistema unificado en el que confluya toda la información relativa a la criminalidad.

En particular, para la Fiscalía sería de gran provecho tener acceso a la información que genera periódicamente el Ministerio del Interior para orientar la política antidelictiva nacional (un ejemplo de esto son los mapas georreferenciados de denuncias), así como desarrollar capacidades de análisis que permitan concebir al Ministerio Público como un órgano central en el desarrollo de la política criminal del Estado.

⁸⁹ Para una discusión más acabada ver: Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio, Op. Cit., p. 2.

RECUADRO N°1

Reforma Procesal Penal y su impacto en las tasas de denuncias y detenciones tercer trimestre de 2003. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

TASA DE DENUNCIAS

En general, se ha observado una fuerte aceleración del crecimiento de la tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social a partir de la implementación de la Reforma Procesal Penal. Esta aceleración se desencadena alrededor de los nueve meses siguientes a su implementación, período a partir del cual la tasa se estabiliza y vuelve a mostrar un crecimiento delictual coherente a las tendencias observadas en las regiones sin Reforma.

Esta aceleración del crecimiento de la tasa de denuncia se observa principalmente en los **delitos que afectan la propiedad**. La tasa de denuncia por delitos que afectan a las personas, en cambio, no evidencia, de manera categórica, modificaciones asociables a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal.

Particularmente, el delito de robo con violencia, intimidación o sorpresa, si bien manifiesta una aceleración en las tasas de denuncias, atribuible a la implementación de la Reforma Procesal Penal, ésta es claramente menor a la observada en los delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas.

TASA DE DETENCIONES

Se constata que, la tasa de detenciones por delitos **de mayor connotación social** presenta una baja importante con la entrada en vigencia de la Reforma, alcanzando su índice más bajo en torno a los 3 meses de iniciado el proceso. A partir de ese período, se desencadena un crecimiento sostenido de las cifras, similar al que existía antes de la implementación y coherente con el comportamiento observado en las regiones que están fuera de la Reforma.

Esta baja en la tasa de detenciones se constata tanto en delitos contra la propiedad, principalmente el delito de robo con fuerza en las cosas, como también en delitos contra las personas, mayoritariamente en el delito de lesiones.

RECUADRO N°2

REFORMA PROCESAL PENAL Y DELINCUENCIA⁹⁰

La Reforma Procesal puede tener efectos tanto sobre los niveles de delincuencia como sobre la percepción del delito, a través de un mayor porcentaje de soluciones efectivas de los delitos denunciados, de la calidad de dichas soluciones, de la adecuación de las medidas cautelares, y de la atención y protección de víctimas y testigos, entre otros. Ello puede contribuir tanto al control de los delitos como a la sensación de inseguridad de la población. Distinta es la sensación de impunidad, la que puede variar por diversos motivos, sin que necesariamente esté relacionada a la sensación de inseguridad ni a los niveles reales de delincuencia.

No obstante lo anterior, se debe reconocer que la instalación del nuevo sistema, en cuanto a proceso de enjuiciamiento, por sí misma, tendrá efectos muy limitados o nulos, a menos que vaya acompañado de un trabajo distinto por parte del Ministerio Público y las policías. En este sentido, la Reforma Procesal puede ser considerada condición necesaria -pero no suficiente- para mejorar el control de la delincuencia. Es la creación de una institución especializada en la persecución penal la que, en teoría, debiera tener un mayor impacto en la delincuencia.

Por otra parte, existen varios elementos necesarios de analizar para conocer el efecto que la Reforma ha tenido sobre la delincuencia. Estos son: la evolución de las denuncias de delitos de mayor connotación social, la evolución de la victimización, la opinión pública acerca del funcionamiento de los tribunales y de la Reforma, y el temor a la delincuencia. A continuación, se presentan las principales conclusiones respecto de cada uno de ellos.

Respecto de *las denuncias*, el estudio plantea -a partir del análisis de las cifras de denuncias de delitos de mayor connotación social del Ministerio del Interior- que el aumento en los niveles de denuncias producto de la aplicación de la Reforma sugerido por algunos analistas, no es consistente en todas las regiones.

Para concluir acerca del efecto de la Reforma sobre delincuencia (no sólo denuncias), es necesario distinguir dos aspectos: cómo se comportan las denuncias según delito y comuna, y en qué grado la alteración en las denuncias responde a variaciones en los niveles efectivos de delitos o a cambios en la cifra negra (delitos no denunciados).

Un análisis más detallado de las denuncias (según tipos específicos de delitos y comunas) muestra una muy alta variabilidad. Esto es, las denuncias se comportan de manera muy errática según el tipo de delito y la comuna de que se trate. Así por ejemplo, en las regiones de la segunda fase, el incremento ocurre en las ciudades capitales de regiones, mientras que las demás comunas permanecen de acuerdo a sus niveles previos. Por otra parte, mientras en algunas comunas aumenta el robo con violencia, en otras lo hace el hurto o el robo con fuerza.

Lo anterior permite afirmar que la Reforma no tiene efectos sistemáticos sobre los niveles y tipos de denuncias de delitos de mayor connotación social.

Una de las causas de incremento en las denuncias en algunas regiones o comunas con Reforma podría ser un aumento en la proporción de delitos que son denunciados, es decir, una reducción de la cifra negra, debido presumiblemente a una mayor confianza en el sistema.

En cuanto a *victimización*⁹¹ —que se refiere al número o porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en un cierto período— el estudio plantea a partir de los resultados de las encuestas de victimización semestrales realizadas por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark (que recogen el porcentaje de hogares en los cuales uno o más personas ha sido víctima de robo o intento de robo⁹² en los seis meses previos a la encuesta) que la Reforma tampoco tiene un efecto sistemático sobre delincuencia.

Es preciso aclarar que los antecedentes disponibles de la encuesta que realiza la Fundación Paz Ciudadana se agrupan por ciudades y no por regiones, como el análisis anterior.

⁹⁰ Documento elaborado por la Comisión de Integrada por Orlando Poblete, Andrés Baytelmann, Axel Buchheister, Carlos Frontaura, Cristián Riego, Gonzalo Vargas, Raúl Tavorari, Juan Enrique Vargas, Rafael Blanco y Jorge Bofill.

⁹¹ En Chile existen encuestas regionales de victimización realizadas por el Ministerio del Interior para algunas regiones a partir de 1999. En el año 2003, el Ministerio del Interior, realizó la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁹² Cabe destacar que la encuesta pregunta por robos en términos genéricos, por lo que no es posible distinguir si se trata de hurto, robo con fuerza, con violencia o algún otro tipo legal. En este sentido, las estadísticas de la encuesta no son directamente comparables con las estadísticas de denuncias.

En cuanto a la *opinión pública*, el estudio revisa un trabajo del Ministerio de Justicia del mes de septiembre de 2002, realizado por Adimark, denominado “*Percepción sobre el funcionamiento de la Reforma Procesal Penal: regiones II, III, IV, VII, IX*”. Dicho trabajo tenía por objetivo evaluar los aspectos generales y específicos de la Reforma Procesal Penal, tales como: rapidez y transparencia, nivel de conocimiento que la población tenía sobre ella, sus actores y su funcionamiento.

El estudio indica un mayor nivel de conocimiento de la Reforma Procesal Penal en las regiones involucradas en la primera etapa de implementación, que en las regiones de la segunda etapa. Esto puede explicarse por el tiempo de ejecución que cada una lleva. Por otro lado, se establece que dentro de los encuestados que han tenido contacto directo con el nuevo sistema de justicia existe una mayoritaria evaluación favorable.

En resumen, del estudio antes citado se puede concluir que existe una percepción positiva acerca del funcionamiento de la Reforma Procesal Penal. Sin embargo, no pueden extraerse de él conclusiones de orden cualitativo sobre dichas percepciones, ya que éste no entrega ese tipo de datos.

En relación al *temor a la delincuencia*, y en base a los antecedentes obtenidos del Índice Paz Ciudadana - Adimark, del mes de noviembre de 2002, el estudio plantea que no existe evidencia que permite establecer un impacto o efecto de la Reforma Procesal Penal sobre el temor.

Finalmente, y a modo de *conclusión*, el estudio plantea dos observaciones relevantes:

En primer lugar, no existe evidencia que permita decir que la Reforma tiene un efecto negativo sobre los índices delictuales. Las opiniones en este sentido carecen de sustento técnico.

En segundo lugar, tomando en consideración los antecedentes, no es efectivo que exista una percepción ciudadana general acerca del efecto negativo de la Reforma. De hecho, los datos indican que la ciudadanía la evalúa positivamente.

2. PLAN CUADRANTE DE SEGURIDAD PREVENTIVA

Dado que no se cuenta con un documento que presente las características, objetivos y metas de este Plan, la perspectiva que se presenta a continuación ha sido elaborada a partir de la lectura de diversos documentos institucionales y de la investigación desarrollada por diversos especialistas del Foro.

El Plan Cuadrante (PC) es la estrategia operacional de seguridad ciudadana que Carabineros de Chile desarrolla desde el año 1998. Su elemento básico es la creación de un sistema de vigilancia por sectores, donde las áreas jurisdiccionales de cada comisaría se dividen en subáreas de responsabilidad o cuadrantes. A esta reorganización territorial se suman una serie de cambios en la ejecución del resto de las funciones propias de la institución, orientadas a lograr una relación más cercana con los habitantes de cada área, para potenciar por esta vía las labores de prevención.

Objetivos

Además del objetivo básico de aumentar la presencia policial en las calles, el Plan Cuadrante tiene una serie de otros propósitos: aumentar la productividad del personal, disminuir los tiempos de respuesta y readecuar la modalidad de servicios hacia una más efectiva y eficiente. Pretende también incentivar el trabajo conjunto con la comunidad y potenciar el desarrollo de actividades preventivas. Todo esto con el fin último de disminuir los índices de criminalidad, reducir la sensación de inseguridad de las personas y contribuir a mejorar su calidad de vida.

Evolución

En el año 1998 se desarrolló, en forma piloto, un plan de vigilancia por cuadrante en la Prefectura Santiago Sur. A partir de ese año, la institución decidió su implementación gradual a todo el país. La decisión de expansión territorial se realizó sobre la base de indicadores de efectividad del plan, que se desconocen públicamente.

Así, durante 1999 el programa se extendió a todas las unidades de la Jefatura de Zona Metropolitana, agregándose a contar del 2002, en forma paulatina, comunas de las regiones V, VIII y IX. De esta forma, a fines del año 2003, el PC es implementado en toda la Región Metropolitana de Santiago y en las comunas de San Antonio, Villa Alemana, Valparaíso y Viña del Mar (V Región); Concepción, Chiguayante y San Pedro de Paz (VIII región) ; y, Temuco y Padre las Casas (IX Región).

Funcionamiento

División de cuadrantes

Una de las primeras acciones emprendidas para hacer operativo el PC en comisarías fue la definición de los trazados de las subáreas. En el caso de la Zona Metropolitana, los límites de los 251 cuadrantes que la componen fueron definidos de acuerdo al juicio de expertos, quienes teniendo en cuenta consideraciones técnicas (distancia que puede recorrer un radiopatrulla durante un turno de ocho horas, el diseño vial, los accidentes geográficos y la organización de las actividades del sector), dividieron las áreas jurisdiccionales de cada comisaría.

Cada cuadrante fue dotado con una cantidad fija de medios de vigilancia, lo que mejoró notablemente la distribución territorial de los recursos de cada comisaría. Esta afirmación resulta de análisis preliminares de la implementación del plan.

También se dispuso la designación permanente de funcionarios en cada cuadrante, lo que conlleva dos efectos deseables⁹³. El primero es que facilita el conocimiento del sector de vigilancia a cada carabinero, favoreciendo la detección pronta de situaciones anómalas o posibles factores de riesgo. El segundo elemento es que manteniendo al mismo personal prestando servicios en cada sector, se fomenta el establecimiento de lazos de confianza entre la comunidad y la institución, lo que promueve el intercambio de información y aumenta la proporción de ilícitos que se denuncian.

⁹³ La literatura internacional plantea que la percepción por parte de la comunidad de una policía más cercana –asociado al hecho de conocer a los funcionarios que trabajan en el sector- permitiría disminuir los niveles de inseguridad y temor en la ciudadanía. Sin embargo, esta hipótesis no ha sido comprobada para el Plan Cuadrante.

Delegados de cuadrante

El delegado de cuadrante además de ser la cara visible de la institución frente a la comunidad, es el encargado de establecer relaciones con los habitantes de su área asignada. Para ello, se contacta con organizaciones civiles como juntas vecinales, comités de seguridad, colegios y vecinos. Su tarea principal consiste en realizar un patrullaje activo por el sector, ocasión que aprovecha para comunicarse con las personas, detectar problemas y trabajar en la generación de soluciones conjuntas.

Asignación de recursos

Una de las primeras modificaciones que introdujo el PC, gracias a la incorporación de una nueva metodología de asignación de recursos, fue la redistribución de los medios de los que dispone cada comisaría para atender las necesidades de su población. Si bien su desarrollo es previo a la aplicación del Plan Cuadrante, la masificación de su uso se ha ido concretando junto con la extensión de esta iniciativa.

El primer paso hacia la optimización de la distribución de bienes correspondió al desarrollo del concepto “*Unidades de Vigilancia Equivalentes*” (UVEs), que es una unidad de medida común para expresar la capacidad operativa de los distintos recursos de la institución. Así, por ejemplo, un carabinero a pie equivale a 0,2 UVE, uno montado a 0,3, y uno en moto todo terreno a 0,45.

Usando las UVEs fue posible cuantificar la disponibilidad de medios policiales en cada sector de vigilancia, y estimar en esa misma medida los requerimientos de seguridad de sus habitantes. Así, se estimó la oferta y la demanda de recursos policiales por zona.

Ello permitió conocer el déficit o superávit de recursos de cada cuartel, facilitando la asignación de éstos en forma acorde a las realidades observadas e introduciendo mejoras en la equidad de la distribución.

Funciones operativas

Además de las modificaciones implementadas en las áreas de asignación de recursos y redistribución geográfica de responsabilidades, la ejecución del Plan Cuadrante ha traído consigo cambios en la forma como se desempeñan las labores policiales.

El principal cambio en este ámbito se refiere a la creación de una instancia que, a través del registro, procesamiento y análisis de datos (aprehensiones, denuncias, perfil de la víctima y del delincuente, entre otros), plantea cursos de acción para superar los problemas que se detectan en el trabajo diario. Dicha instancia se materializa en la Oficina de Planificación la que, además de sus tradicionales labores de organización de turnos y planificación de servicios, ha extendido sus funciones en esta línea.

Conjuntamente, se han promovido visitas puerta a puerta y entrevistas en profundidad a las víctimas de delitos. De este modo se pretende obtener información y reforzar el nexo de la institución con la comunidad.

Sistemas de información

El perfeccionamiento de los sistemas de datos es otro de los adelantos realizados en el marco de la aplicación del Plan Cuadrante, masificándose la utilización del sistema automatizado de registro de denuncias y aprehensiones (AUPOL).

Los sistemas de información han sido perfeccionados en la medida que el Plan Cuadrante se ha ido desarrollando. Como resultado, los cambios en el sistema operativo han generado necesidades en áreas que no se relacionan directamente con la aplicación del programa, pero que, en la práctica, afectan su funcionamiento.

Desafíos

El Plan Cuadrante es un programa de desarrollo de largo plazo y trasciende con creces el ámbito de la redistribución territorial de las responsabilidades de Carabineros, concretada a través de la división del

territorio en cuadrantes. A través del nuevo planteamiento estratégico institucional y su correspondiente aplicación, se ha modificado la forma de entrega de los servicios policiales a la población.

No obstante, a continuación se presentan algunos desafíos pendientes que es necesario abordar para seguir avanzando en el fortalecimiento de dicho Plan. Éstos son:

- Generar un proceso continuo de evaluación periódica de impacto y resultados del Plan. Conocer el efecto que las acciones emprendidas están teniendo en relación a los objetivos del programa permitirá formarse una opinión sobre la calidad del trabajo realizado hasta el momento, detectar posibles fallas y proponer mejoras. De esta manera se puede promover el perfeccionamiento continuo del PC.
- Extensión del programa al resto del país. Es importante continuar el proceso de extensión territorial del PC a todas las localidades que cumplan con las condiciones que, previamente definidas, justifiquen la necesidad de su instalación (áreas urbanas, más de 100.000 habitantes, etc.).
- Perfeccionamiento de los sistemas de información. Aún se necesita desarrollar más los sistemas de información en las comisarías e integrarlos al trabajo diario. Es relevante además, avanzar en la búsqueda de nuevas aplicaciones prácticas para la información de la que se dispone, (desarrollo de indicadores de gestión y evaluación de desempeño, entre otros).
- Asignación de los recursos necesarios. Además de los cálculos actuales expresados en términos de UVEs (carabineros y vehículos), los cuadrantes requieren de otros medios para el correcto desarrollo del PC. Entre ellos, cabe destacar: personal de mayor calificación (oficiales, analistas, estadísticos, etc.), programas computacionales específicos, insumos de oficina y otros.
- Desarrollo metodológico. El PC tiene grandes potencialidades en cuanto a su capacidad para mejorar la entrega de servicios policiales a la población, tales como diseño de programas integrales de prevención y control.
- Capacitación permanente. Para potenciar los efectos del PC, la instrucción del personal comprometido en su aplicación es esencial. Se debe hacer esfuerzos especiales de capacitación en temas tanto técnicos (utilización de programas computacionales) como de manejo de situaciones (mediación, resolución de conflictos, entre otros).

3. PROGRAMA COMUNA SEGURA COMPROMISO 100

A partir del año 2000, el Ministerio del Interior identificó la necesidad de una política preventiva con participación ciudadana. Para tales efectos diseñó el Programa Comuna Segura Compromiso 100, cuyo objetivo es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana⁹⁴.

Las acciones principales que apuntan a este objetivo son: transferir capacidades al nivel municipal para implementar una estrategia en reducción de la delincuencia y del temor; y coordinar los esfuerzos sectoriales en esta materia que realizan el Estado, el municipio y la sociedad civil.

En el logro de estos objetivos el Programa pretende:

- Habilitar técnicamente a los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y Mesas Técnicas Municipales para asesorar el Programa en cada comuna.
- Transferir capacidades técnicas a los municipios a través de un Secretario Técnico (ST), profesional dedicado en forma exclusiva a la función.
- Fortalecer la participación comunitaria en la reducción de la delincuencia mediante la transferencia de capacidades técnicas y financieras para la ejecución de iniciativas comunitarias en materia de seguridad ciudadana. Esto último se concreta mediante la entrega de fondos concursables.

La extensión del Programa alcanza actualmente a 56 comunas cada una con más de 70.000 habitantes. Se implementó en tres fases: 12 comunas en 2001, otras 12 en 2002 y 16 comunas adicionales en marzo 2003. Se prevé su extensión a 60 comunas antes de 2005.

La cantidad de comunas ingresadas cada año ha sido definida de acuerdo al presupuesto general asignado al Programa, seleccionándolas de acuerdo a los siguientes criterios:

⁹⁴ "Comuna Segura Compromiso 100, Documento Descriptivo Fase Uno-2001", Ministerio del Interior, Fundación Paz Ciudadana, Tinker Foundation Incorporated, [2002].

- Primera y segunda fase: según *ranking* de acuerdo a cinco indicadores estadísticos sociales y delictivos⁹⁵,
- Tercera fase: se cambiaron las variables consideradas en el *ranking* anterior y se ponderaron otras, a saber: a) Índice de Vulnerabilidad Social⁹⁶, b) población según Censo, y c) tasa promedio de denuncias de delitos de mayor connotación social. Las ponderaciones asignadas fueron de 50%, 30% y 20%, respectivamente.

La instalación del Programa en las comunas, se formaliza a través de un convenio visado por la Contraloría, el cual dota un marco legal y compromete al municipio y al Ministerio del Interior en la gestión del Programa.

El **funcionamiento** del Programa se articula sobre cuatro instancias:

Secretarios Técnicos (ST). Son profesionales que dependen de la División de Seguridad Ciudadana, operan en el nivel municipal y en algunos casos trabajan con un equipo de apoyo proporcionado por el municipio. El ST, seleccionado sobre bases técnicas y con el acuerdo del alcalde, se instala en la municipalidad y cumple un rol de funcionario municipal. Se relaciona con el encargado territorial de la División de Seguridad Ciudadana (DSC) del Ministerio del Interior. Tiene como función articular y gestionar el Programa y realizar el seguimiento al desarrollo de los proyectos. La capacitación de los ST es dada por la DSC a través de jornadas. Los ST cuentan con la colaboración de la Mesa Técnica, integrada por los directores de los departamentos municipales relacionados con el tema.

Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Pretende ser una entidad representativa de los actores locales relevantes (institucionales y sociales) vinculados a los temas de seguridad ciudadana. Su responsabilidad es apoyar, ejecutar y coordinar el cumplimiento de cada etapa del Programa. Los miembros de los Consejos se definen en el Convenio que formaliza el ingreso de la comuna al Programa. Usualmente, está

⁹⁵ Los indicadores considerados eran: robo con violencia, con una ponderación del 20%, tasa de robo con fuerza, 15%; violencia intrafamiliar, 20%; prevalencia en el consumo de drogas, 10%; y, el índice de pobreza, ponderado en un 35%.

⁹⁶ El Índice de Vulnerabilidad Social es producto de un estudio realizado por la División de Seguridad Ciudadana que identificó factores que influyen en la vinculación a la actividad delictiva. Entre las 21 variables consideradas en el estudio, se destaca la influencia de las condiciones de pobreza, el consumo de drogas, la población urbana, la marginalidad, el hacinamiento, la desigualdad, la baja escolaridad, la violencia intrafamiliar y el desempleo. El uso de este índice indica un cambio de enfoque del programa desde una focalización en sectores con mayor ocurrencia de delitos, hacia una focalización en las comunas con mayor prevalencia de factores de riesgo asociados a la comisión de delitos, lo cual redundará en un mayor acento en acciones de prevención social de la delincuencia.

compuesto por un máximo de 25 personas: el Alcalde, dos Concejales, el Gobernador Provincial, dos representantes de organizaciones comunitarias juveniles y de Centros de Alumnos, los Prefectos de Carabineros y de Investigaciones, el Fiscal del Ministerio Público (cuando proceda), un representante del Programa PREVIENE⁹⁷, tres Presidentes o representantes de Uniones Comunales, un representante de Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, los representantes de la Cámara de Comercio y de la Cámara de Comercio Detallista, un representante de la Unión Comunal de Centros de Padres y Apoderados, una representante de las organizaciones comunitarias de mujeres de la comuna, un Director/a de un establecimiento educacional público y un Director/a de un establecimiento de salud pública. Los *Alcaldes*, por su parte, presiden el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana y, por ende, deben ejercer roles de liderazgo y conducción.

Equipo Central de Apoyo. Localizado en la DSC, tiene como función prestar asistencia técnica, sistematizar información y monitorear y evaluar la implementación del Programa. Este equipo dispone de una Unidad de Coordinación Territorial de 8 personas -quienes monitorean el trabajo que realizan los ST-, una Unidad Técnica de 3 personas, y una Unidad de Administración de 1 persona encargada del Fondo Concursable.

Respecto del **financiamiento** general del programa, la fuente principal proviene del aporte fiscal directo, mediante una asignación de recursos de acuerdo a la Ley de presupuestos. El programa recibe la asignación por intermedio de la subsecretaría del Ministerio del Interior, contando además con importantes aportes de los propios beneficiarios y los municipios en los proyectos que corresponden a fondos concursables.

Metodología

La metodología de implementación deriva de otras experiencias puestas en práctica en varias regiones del mundo. Consiste en realizar primero un *diagnóstico* de la situación local. En esta etapa se identifican y describen aquellos problemas que afectan a la comunidad en el ámbito de la seguridad ciudadana. La fuente de información para realizarlos son las estadísticas delictivas locales, las encuestas de victimización y percepción de temor y los diálogos ciudadanos, cuyo objetivo es conocer la opinión de los vecinos.

⁹⁷ Sistema Comunal de prevención de drogas que coordina el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE).

La segunda etapa, de dos meses, consiste en la formulación de una estrategia local de reducción de la delincuencia, que contempla acciones tanto de prevención y control situacional como social. Se basa en el diagnóstico y tiene objetivos y metas determinados y verificables. La estrategia considera: definición de obligaciones y tareas, y plazos para realizarlas. Lo anterior favorece su posterior monitoreo y evaluación. Este proceso debe ser ratificado por las autoridades locales que integran el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana y validado previamente por las mesas técnicas locales (los programas especializados en prevención y los departamentos municipales involucrados). La estrategia acordada debe permitir la priorización de proyectos formulados para el fondo concursable u otras fuentes de financiamiento.

Por último, la tercera etapa es la implementación de la estrategia local que considera la ejecución de las actividades programadas, por un lado, y el monitoreo y evaluación tanto de los proyectos particulares que se ejecutan como de la marcha general del Programa en la comuna, por otro.

El programa contempla financiamiento para proyectos locales participativos de seguridad ciudadana, a través del "Fondo Nacional Concursable de Proyectos para el Programa Comuna Segura Compromiso 100". Las tipologías de proyectos en el año 2001, correspondieron a acciones directas, infraestructura, promoción y mixtos. En 2002, se cambiaron las categorías de proyectos y fueron de promoción y participación ciudadana, prevención psicosocial y de infraestructura participativa. Los fondos asignados a estos proyectos a la fecha ascienden a \$5.380.000.000 (cinco mil trescientos ochenta millones de pesos) en sus tres fases. En la primera fase los proyectos adjudicados fueron 365, mientras que en la segunda aumentaron a 553. Actualmente, la tercera etapa está en proceso de selección y adjudicación de los proyectos presentados.

Lecciones

La instalación del Programa durante las dos primeras fases (es decir, las 24 comunas incorporadas en los años 2001 y 2002) permite extraer algunas lecciones acerca de su funcionamiento. Estas se presentan a continuación organizadas según la etapa de implementación a la que hacen referencia. Además, se señalan breves lecciones sobre el Fondo Nacional Concursable de Proyectos.

Diagnóstico

- Para que el Secretario Técnico realice el diagnóstico, el equipo central de apoyo debe asesorarlo técnica y metodológicamente, entregándole la información en forma oportuna (encuestas de victimización e información delictiva georreferenciada, entre otros). Lo anterior precisa de capacitación para los ST orientada a sus requerimientos particulares de gestión local.
- Para realizar el diagnóstico es clave contar con el apoyo de los diversos departamentos municipales, de los miembros del Concejo Municipal y del Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, ya que cada uno de ellos tiene acceso privilegiado a la información relevante en esta materia.
- La información recolectada y seleccionada debe ser orientada con criterios territoriales, con el objeto de abordar cada problema correctamente y focalizar los recursos de una manera adecuada, eficaz y eficiente.
- Se debe revisar y perfeccionar la planificación del Programa, respecto de su cronograma y plazos de entrega de resultados, con el objeto de coordinar los tiempos y requerimientos de ejecución en el nivel local y central.
- El diagnóstico comunal de seguridad ciudadana es un escenario propicio para estimular la participación comunitaria en esta materia y, por ende, para implementar coaliciones con los actores locales. Por esta razón, la devolución a la comunidad de los resultados del diagnóstico es importante.

Formulación de Estrategia Local

- La priorización de las acciones a desarrollar en el Programa debe hacerse en función del resultado que arroje el diagnóstico, a fin de abordar los principales problemas y necesidades detectadas.
- Es fundamental la participación y compromiso de la comunidad en la formulación, ejecución y evaluación de la estrategia local.
- Es necesaria una efectiva y fluida comunicación entre la municipalidad, el Consejo y los beneficiarios, con el fin de realizar acciones pertinentes a sus necesidades.
- Por otra parte, existe el riesgo de que la subordinación administrativa del proceso de formulación de la estrategia a las exigencias de los fondos concursables conduzca a la adopción de una visión de corto plazo del Plan de Acción y a restar autonomía a los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana.

Implementación de la Estrategia Local

- La estrategia local se basa en aquellos factores que inciden en la delincuencia y la percepción de temor de la población. Por ello, es preciso identificar y analizar los factores causales, con el fin de asegurar una adecuada implementación y eficacia de las estrategias que se implementen.

- Es necesario asegurar la continuidad y la sustentabilidad, tanto de los proyectos de fondos concursables, como de la implementación del programa en la comuna, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.
- Se requiere que la información que genera el Programa en su conjunto se analice y sistematice, de manera de favorecer la réplica de aquellas buenas prácticas y el mejoramiento de aquellas que no han cumplido satisfactoriamente los objetivos inicialmente propuestos.
- Para que la estrategia local de seguridad ciudadana produzca el mayor impacto, es clave contar con una red local de instituciones y programas que facilite la obtención de resultados, asegure una adecuada focalización, eficiencia y eficacia en los recursos invertidos, y aumente la cobertura, tanto en calidad como en extensión.
- En la misma dirección de lo señalado anteriormente, es necesario contar con la participación del sector privado, integrándolo en las distintas actividades del programa.
- Se requiere, además, de mecanismos de difusión eficientes que permitan a la comunidad conocer y comprender los objetivos, metas y acciones que desarrolla el Programa, como asimismo, la realidad delictiva local y sus alternativas de participación.
- La participación activa de Carabineros es necesaria, ya que cuenta con información y experiencia en este ámbito, por lo que debe ser considerada en la formulación e implementación de la estrategia local de seguridad ciudadana.

Fondo Nacional Concursable de Proyectos

- En cuanto al Fondo Concursable, es fundamental contar con diagnósticos y estrategias que identifiquen y focalicen aquellos factores causales que inciden en la delincuencia y la percepción de temor de la población. Dicha información completa y oportuna permitirá a los Consejos aprobar los proyectos que aborden los problemas más importantes y prioritarios en materia de prevención y control de la delincuencia.
- Un último aspecto del Fondo Concursable es la necesidad de considerar la complementariedad e intersectorialidad de los proyectos, que favorezcan la sustentabilidad de aquellos que son adjudicados.

Un aspecto clave que asegura la sustentabilidad de los proyectos ejecutados del fondo concursable, es la asociatividad existente de las diferentes organizaciones comunitarias locales.

Desafíos

Tanto por su contenido como por su extensión, este Programa es el más innovador que existe en materia de prevención. Si se tiene en cuenta la carencia de información y experiencia en Chile, la tarea que ha asumido el Comuna Segura es considerablemente importante, ya que pretende abarcar 56 comunas en cuatro años. Por esta razón, es necesario abordar los desafíos estratégicos evidenciados, considerando aquellos que han sido identificados como prioritarios e importantes.

Relación permanente con Carabineros

El programa Comuna Segura, conforme a su definición original, es un Programa de prevención y control de la delincuencia y, en tal sentido, Carabineros debe jugar un rol importante en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas. Por ello, es necesario crear espacios de participación, coordinación y colaboración entre Carabineros e instituciones locales, tales como Concejos Municipales, Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y comunidad.

La participación y colaboración se debe fortalecer en su integración a las distintas actividades del Programa, como por ejemplo, en marchas exploratorias, en consultas comunales a sectores sociales específicos o en uso conjunto de ciertos instrumentos de diagnóstico o de gestión.

Sumado a lo anterior, es fundamental promover e identificar acciones conjuntas, integrales y coordinadas, que permitan abordar los factores que inciden en la seguridad ciudadana, evitando de esta forma la duplicidad de esfuerzos y recursos.

Sistematización de las acciones desarrolladas en el programa

Si bien es cierto que la extensión del programa a la fecha asegura una amplia cobertura, se debe permitir que aquellas comunas que no tendrán la oportunidad de acceder a él, puedan obtener información sobre la metodología de planificación de una estrategia de prevención y control de la delincuencia en el nivel local.

Para lograrlo, será necesario sistematizar las acciones desarrolladas, a fin de permitir su conocimiento, y aplicabilidad en cada realidad local. En dicha sistematización y compilación se deberán entregar diversas alternativas y modalidades de intervención, tales como el trabajo con jóvenes (pandillas, escuelas críticas, droga, “barrios seguros”), formas de intersectorialidad entre programas gubernamentales o la coproducción con las municipalidades y la sociedad civil.

En este tipo de programas es esencial que se consideren las necesidades y problemas locales, adaptando los modelos que han sido ideados centralmente. Un marco general debiera permitir la diversidad de modelos, de acuerdo a las realidades particulares. Sin embargo, para que ello sea posible, además de sistematizar y difundir las mejores prácticas, es necesario realizar evaluaciones.

¿Descentralización parcial?

Las tensiones entre autoridad central y local son inevitables en programas que aspiran a descentralizar parcialmente la seguridad ciudadana, sobre todo en un país que tradicionalmente opera con una lógica centralista.

Comuna Segura constituye una tentativa de descentralización parcial, progresiva y guiada por el gobierno central. En efecto, no hay delegación completa de la seguridad en todos sus aspectos a las municipalidades, sino una delegación parcial y efectiva a las autoridades locales mediante los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana. Por ello, es necesario definir claramente obligaciones y responsabilidades, espacios de colaboración y coordinación entre el nivel central y local.

Se podría llegar a acuerdos de largo plazo con las alcaldías a fin de que se proyecte el modelo de descentralización; aún cuando este modelo sea parcial. La ausencia de un acuerdo claro con las municipalidades puede entenderse como una limitación normal en un programa nuevo o como una medida de prudencia antes de una primera evaluación. Sin embargo, la experiencia internacional enseña que la garantía de continuidad y la sustentabilidad merecen un acuerdo formal con los alcaldes respectivos, en el que se aclaren las responsabilidades respectivas a mediano y largo plazo, siendo fundamental comprometer a las autoridades en el nivel local. Esto significa que asuman el proceso de planificación como propio y no como impuesto desde nivel central. En tal sentido, resulta necesario

transferir conocimiento técnico que posibilite tal tarea, ya que de lo contrario se constituyen en meros ejecutores de programas centrales.

Este compromiso debe ser de las instituciones, independiente de las personas que ocupan los cargos, a fin de asegurar su duración y sustentabilidad. Por tanto, los esfuerzos de coordinación, capacitación y difusión debieran ser permanentes y ajenos a la contingencia electoral y política.

Participación comunitaria o responsabilización

Un cuarto desafío surge de la noción de “participación comunitaria” que sustenta a muchos programas sociales existentes en Chile y otros países. Este tema es uno de los más discutidos en materia de seguridad ciudadana.

La participación en asuntos de seguridad no es necesariamente una responsabilidad que surja espontáneamente o que sea un apéndice lógico de la participación de la comunidad en las organizaciones de base. La “participación” en materia de seguridad es sobre todo un proceso de responsabilización de los habitantes acerca de sus problemas y la forma de solucionarlos.

Este proceso constituye la construcción de ciudadanía y de (re)construcción de “comunidades” sobre una base que no corresponde necesariamente a las estructuras territoriales tradicionales. Significa consultar y abrir espacios de participación en la comuna sobre temas de seguridad desde la fase de diagnóstico a la de evaluación del plan o proyecto realizado. Significa además, fortalecer técnica y socialmente a los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, aceptar la diversidad de modelos de consejos según las comunas y garantizar la capacidad técnica y la representatividad social de los miembros.

Por último, para que la participación ciudadana y su responsabilización en la materia sea real y posible, es necesario que la comunidad esté informada permanentemente: del programa, de la realidad delictiva local, de las medidas adoptadas, de los resultados obtenidos, así como también de las diversas formas o alternativas de participación que tiene.

Otros desafíos puntuales

- Construir progresivamente mecanismos participativos de *evaluación* y construcción de indicadores de resultados e impacto de corto y mediano plazo.
- Mayor articulación con las intervenciones llamadas de “barrios seguros”.
- Diversificación de mecanismos de financiamiento de los fondos concursables.
- Articulación y coordinación intersectorial con los diversos programas sociales.
- Aliviar la carga administrativa de los ST y del equipo de seguimiento para que se dediquen al trabajo de asistencia técnica. En tal sentido, se debe redirigir el equipo de apoyo central, dotándolo de mayor capacidad de vinculación con otras instancias de gobierno o de municipalidades y de un adecuado dominio técnico de los enfoques internacionales en materia de prevención.
- Sistematizar las mejores prácticas resultantes del programa, con el fin de replicarlas en las comunas que van ingresando al programa.
- La necesidad de elaborar una estrategia que aborde desde una perspectiva integral el fenómeno de la delincuencia y no sólo desde la prevención.

4. BARRIO SEGURO

A mediados de septiembre del año 2001, como producto de las gravísimas condiciones de inseguridad que vivían los habitantes del sector La Legua de Emergencia, el Ministerio del Interior desarrolló un plan de intervención específico en esta localidad. A partir de esta experiencia, en mayo del año siguiente el Presidente Lagos afirmó: “vamos a invertir con intensidad en aquellos barrios donde la delincuencia y el narcotráfico amenazan con tomarse calles y plazas. Partimos con lo más difícil, La Legua...”. (Discurso Presidente Ricardo Lagos, mayo 2002). Así, este Programa comienza identificando barrios específicos que por diversas razones son más vulnerables a sufrir la presencia de grupos de narcotraficantes organizados, quienes -ocupando el espacio público- provocan graves hechos de violencia, degradando la vida de sus habitantes y exponiéndolos a sufrir dramáticas consecuencias físicas.

El Programa llamado “Barrios Vulnerables”, en sus inicios, fue posteriormente rebautizado como “Barrio Seguro”. Su objetivo principal es contribuir a la disminución de la violencia y el temor en sectores caracterizados por la presencia organizada de grupos ligados al narcotráfico, que vulneran la seguridad y convivencia de sus comunidades.

Para alcanzar esta meta se ha definido una estrategia que busca la construcción conjunta de seguridad, involucrando al gobierno, municipio, policías, comunidad y a todas las instituciones que puedan aportar a este proceso, para abordar de manera integral los factores que favorecen el surgimiento de las graves situaciones descritas.

Este programa requiere de un tiempo no inferior a 18 meses y contempla el desarrollo de 4 componentes, los cuales se describen en forma breve a continuación:

Mobilización comunitaria

Los objetivos de este componente son: recuperar el uso social del entorno y los espacios comunitarios; fortalecer las redes sociales del barrio; y, promover actividades económicas entre sus habitantes. Lo anterior implica un proceso de movilización que involucra a los líderes sociales y a la comunidad en general.

En la ejecución de este componente se considera en cada barrio el desarrollo de las siguientes actividades: i) construcción de la línea de base⁹⁸, ii) identificación de zonas de riesgo en el sector; iii) capacitación a líderes sociales en liderazgo emprendedor y formulación de proyectos sociales; y, iv) dinamización comunitaria.

La identificación de las zonas de riesgo permite encauzar las inversiones del programa en una estrategia de prevención situacional de la delincuencia, privilegiando la vigilancia natural, el reforzamiento territorial y la mantención del espacio público. Esto posibilita un desplazamiento más seguro de las personas y a la vez restituir el territorio a la comunidad para su uso. El proyecto considera un período corto de ejecución, a fin de generar un impacto “de entrada” que permita el restablecimiento de confianzas entre los vecinos y las autoridades, y el desplazamiento de la delincuencia⁹⁹.

La capacitación a líderes sociales busca desarrollar capacidades emprendedoras y de liderazgo. Paralelamente a dicho proceso, y en talleres específicos, se elaboran proyectos orientados a tres líneas

⁹⁸ Para la construcción de la línea base se realiza un diagnóstico y plan de trabajo. El diagnóstico se caracteriza por la utilización de metodologías participativas, con consulta tanto a los habitantes del barrio como a los funcionarios municipales. Además, se aplica una encuesta prediseñada para identificar en forma más sistemática la realidad barrial.

⁹⁹ Lo referido debe relacionarse con la acción policial que precede la entrada al barrio, la que, además de los efectos propios de una acción de control, busca generar la recuperación de la confianza y la disminución del temor. De esta forma se pretende facilitar la instalación inicial del Programa, como se explicará mas adelante.

temáticas: i) fortalecimiento comunitario: acciones orientadas al fomento de la participación, la asociatividad, el ejercicio de deberes y derechos, y el desarrollo de una autoestima e identidad fuerte y positiva del barrio; ii) infraestructura comunitaria: proyectos destinados a mejorar, rescatar o construir infraestructura comunitaria (como plazas y canchas) en la idea de la recuperación de espacios públicos; y, iii) apoyo a la economía local: acciones destinadas a favorecer el desarrollo de actividades económicas independientes, tales como comercialización de productos, producción de bienes y servicios, adquisición de insumos, entre otros. En este sentido, se ha hecho una opción metodológica que desecha la modalidad de “fondo concursable” como herramienta de asignación de recursos, y privilegia la negociación, la coordinación y el interés general por sobre el individual, lo que se logra a través de diversos talleres y se materializa en un conjunto de proyectos que surgen del consenso entre las distintas organizaciones involucradas.

Prevención en grupos de riesgo

El objetivo de este componente es contrarrestar la incorporación de grupos en riesgo¹⁰⁰ a las redes del narcotráfico, enfatizando especialmente los grupos poblacionales definidos como prioritarios. Para tales efectos, se implementa un plan de prevención y contención psicosocial, orientado principalmente a niños y jóvenes entre 7 y 18 años.

La estrategia de intervención contempla las siguientes acciones: i) identificación de beneficiarios (entendiendo por beneficiarios a niños y niñas, a los cuales se les ofrece una oferta diferenciada); ii) identificación de la oferta pública y privada orientada a potenciar el proceso de inserción social; iii) elaboración y ejecución de planes de trabajo individuales, los que son elaborados y acordados conjuntamente entre profesionales especializados, la población beneficiada y su familia.

El plan de trabajo busca lograr la inserción social y con ello potenciar el crecimiento, la autoestima e identidad de los miembros de la comunidad. Estos planes contemplan dos tipos de estrategias: a) derivación asistida y b) programas especializados a ejecutarse por profesionales en el barrio. Las líneas

¹⁰⁰ Para estos efectos entenderemos que el riesgo reside en el hecho de encontrarse fuera del sistema escolar, pertenecer a pandillas, formar parte de grupos de esquina y calle con conductas antisociales, estar en situación de abandono familiar con énfasis en niños y niñas cuyos padres están privados de libertad y los que consumen alcohol y /o drogas.

temáticas de estos programas están orientadas a ocupación del tiempo libre, apoyo escolar, apoyo psicosocial y talleres motivacionales, entre otros. Ambas estrategias suponen un acompañamiento permanente durante todo el proceso de implementación, seguimiento y sistematización de la intervención.

Reinserción social de personas en conflicto con la Justicia

Este componente - por implementar- tiene como propósito reinsertar socialmente a personas infractoras de ley, a través de un plan personalizado que ofrezca alternativas de desarrollo personal, familiar y laboral, de manera de sustraerlas definitivamente de los círculos de influencia del narcotráfico. Las acciones estarán orientadas hacia mujeres jefas de hogar vinculadas al narcotráfico, jóvenes en conflicto con la justicia (14 a 17 años) y jóvenes primerizos que egresan del sistema de reclusión (18 a 29 años). Por la complejidad de este componente, el objetivo es beneficiar a entre 13 y 15 personas en cada barrio intervenido.

Acceso a la Justicia

El objetivo de este componente es procurar la plena vigencia de los derechos de quienes habitan en estas localidades, disminuyendo la situación de indefensión jurídica que sufren frente a la acción de mafias organizadas. Lo anterior se materializa en el ejercicio de la acción pública por parte del Ministerio del Interior, a través de la presentación de una querrela que busca el procesamiento judicial de los responsables y su posterior condena.

Así también, tiene por objetivo brindar un apoyo integral a las víctimas de la acción de los grupos descritos, a través de la solicitud de medidas de protección decretadas por los tribunales, como también atención jurídica integral de casos que no se relacionan con el narcotráfico.

A los componentes descritos, es necesario agregar la labor de monitoreo y evaluación de las metas específicas del programa, para lo cual se cuenta con un conjunto de herramientas metodológicas diseñadas para el fin y que son aplicadas desde el equipo central del programa.

Relación BS y Policías

El programa no incorpora entre sus componentes la labor policial (sea de control o preventiva), pero debido a las características del problema que aborda, ha sido necesario establecer una estrecha colaboración y coordinación con ambas policías.

Es así como, en relación a la labor de control, el trabajo policial se ha concentrado en desbaratar las bandas de narcotráfico que operan en los barrios, lo que se desarrolla fundamentalmente en dos etapas.

La primera etapa es la recolección de monitoreo local de ambas policías y se solicita la contribución de la comunidad a través de la entrega de información que conduce a la detención de otros integrantes de las bandas.

Como segunda etapa se realiza una labor preventiva, es decir, tareas que permiten evitar la comisión de delitos y reaccionar cuando éstos se cometen; se materializa fundamentalmente a través de la vigilancia situacional que ejerce Carabineros de Chile en el barrio. El personal destinado al cuadrante es reforzado con contingentes de otras unidades, constituyendo una "fuerza de tarea" que opera bajo el mando de la respectiva prefectura y jefatura de zona. Esta vigilancia reforzada es destinada preferentemente a los puntos más conflictivos del barrio.

Las intervenciones

Las acciones emprendidas han permitido abarcar, a la fecha, los barrios de La Legua de Emergencia, La Victoria, Santa Adriana y Sara Gajardo - Intendente Saavedra. A continuación y a modo de ejemplarizar la tarea que se desarrolla a través de este programa y debido a su carácter emblemático, se describe la intervención realizada en el barrio La Legua de Emergencia.

La Legua de Emergencia.

Constituye la primera experiencia de intervención en barrios vulnerables. Iniciada a fines de septiembre de 2001 ha sido un referente obligado en las siguientes intervenciones, dado el gran aprendizaje que adquirió el equipo responsable y cómo éste se proyecta hasta hoy en cada nueva intervención.

La Legua “de Emergencia” integra junto a la “Legua Nueva” y la “Legua Vieja”, la población La Legua. Está ubicada en la comuna San Joaquín, al sur de Santiago y surge de una erradicación de los años 50, cuando sus primeros habitantes fueron ubicados en caballerizas existentes en el lugar, como respuesta a la “emergencia” que surgió en ese momento. Esta situación se prolonga hasta hoy.

Su problemática forma parte del fenómeno de crecimiento del narcotráfico de los años 90, siendo este barrio víctima de su fuerte presencia, difícilmente igualable. Esta realidad impulsa al gobierno a desarrollar una estrategia de recuperación del sector la cual se describe a continuación.

La intervención

Como parte de la estrategia de prevención social, en este barrio se ejecutaron proyectos orientados a niños, jóvenes y adultos que habitan el sector, en los ámbitos de: educación, salud, recuperación de espacios públicos, acceso a la Justicia, capacitación, empleo y microcrédito. Estas acciones dan cuenta de las líneas diseñadas en el Plan de Acción dado a conocer el 11 de noviembre de 2001 en el Palacio de La Moneda.

El plan

Este plan consideró un conjunto de líneas de acción, cada una de las cuales incorporó proyectos específicos:

- Línea “Generar un entorno más agradable para la convivencia entre los vecinos”
 - Reconstrucción de la única multicancha del barrio
 - Construcción y recuperación de 260 mt² de prados y 1.182 mt² de áreas verdes duras
 - Instalación de luminarias peatonales
 - Eliminación de 23 “lomos de toro” ilegales
- Asfaltado de 3 pasajes como parte de la recuperación de espacios públicos
- Línea “Abrir espacios para la participación y difusión de derechos”
 - Instalación de un centro jurídico
 - Capacitación de 20 personas como monitores jurídicos
- Línea “Expandir las oportunidades de recreación y expresión”

- Instalación de 10 computadores en la sala de informática de la Escuela S. S. Juan XXIII
- Como parte del proyecto de aprendizaje escolar e integración comunitaria “Los Niños de La Legua Iluminan el Mundo”, dirigido a alumnos y docentes de las Escuelas S. S. Juan XXIII y Álvarez de Toledo, se realizaron actividades con niños, tales como: pintura, literatura, escenarios educativos, actividades con sus familias y reforzamiento escolar.
- Se implementa una “Casa de la Cultura para Niños”
- Línea “Acercar la Salud”
 - Se crea un programa de atención domiciliaria a enfermos postrados, integrado por monitoras de salud las que atendieron 350 personas entre enero y agosto de 2002. Estas atenciones involucraron, entre otras cosas, curaciones, inyecciones, toma de presión, baño y aseo a postrados y vacunación de escolares y adultos.
 - Se capacitó a 12 personas como trabajadores socio comunitarios en el marco del proyecto de prevención de drogas
- Línea “Capacitación, empleo y desarrollo productivo”
 - Contratación de 115 personas en empleos de emergencia
 - Capacitación de 30 mujeres jefas de hogar en telar, confección y lavado industrial
 - Microcréditos que beneficiaron a 44 personas, pertenecientes a 12 grupos de trabajadores por cuenta propia

En la actualidad se encuentran en ejecución una serie de proyectos, entre los cuales se cuentan empleos de emergencia, talleres para niños, proyectos de prevención de drogas, atención jurídica, atención de salud domiciliaria y créditos a microempresarios. A éstos se agrega la inauguración de un establecimiento educacional de enseñanza básica y media perteneciente a la Fundación Belén, actualmente en funcionamiento.

La inversión total del plan alcanzó, a diciembre de 2002, a 478 millones 783 mil pesos.

La Evaluación del Programa Barrio Seguro

El estudio “Evaluación de las experiencias de La Legua Emergencia y La Victoria”, encargado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, fue llevado a cabo por una consultora independiente entre los meses de enero de 2002 y julio de 2003. Dicha investigación tenía el propósito de conocer y evaluar el proceso y resultados del Programa Barrio Seguro (PBS) implementado en los barrios

de La Legua Emergencia y La Victoria, poniendo énfasis en los *cambios que pudiesen haberse generado en la prevención de la violencia y disminución del temor en las personas* como efecto de la implementación del mismo.

Los resultados de esta evaluación indican que el programa exhibe resultados positivos en la disminución de la violencia y el temor, aciertos y desaciertos en su gestión, y en general aprendizajes que deben mirarse como una oportunidad para el diseño y la construcción de la política nacional en materia de seguridad ciudadana.

En términos de gestión, fue evaluado como un acierto el abordaje integral que propone el Programa, es decir, la comprensión del problema de manera multidimensional con respuestas específicas a cada dimensión que lo estructura.

También fue evaluado altamente beneficioso para los objetivos del programa el enfoque participativo. Éste consideró la entrega de poder de gestión de los recursos y proyectos a las propias organizaciones, logrando que se sintieran validadas y confiables, obteniéndose así un mayor empoderamiento de la comunidad. Se ratifica entonces que, en la medida que las propuestas se generan desde la comunidad, se fomenta la apropiación de los proyectos, de los bienes y de los servicios que éstos generan. Otorgar responsabilidad y confianza a las organizaciones potencia la autonomía de éstas, a la vez que se les reconoce como sujetos y no como objetos de la intervención.

En términos de efectos, esta evaluación concluye que el Programa Barrio Seguro logra interrumpir un “curso de las cosas”, un orden que parecía inmutable e invulnerable, en el cual los códigos éticos, jurídicos y legales de los territorios intervenidos se encontraban trastocados. La presencia física y simbólica de autoridades policiales y de gobierno al interior de las poblaciones, contiene en algún grado la impunidad con que operan y extienden sus lazos de influencia los grupos de narcotraficantes. Al mismo tiempo, las organizaciones que trabajan asociadas al PBS se van constituyendo en nuevos referentes para la comunidad, lo que posibilita que otros se integren a ellas.

El programa logra disminuir efectivamente la percepción de temor. Quizás es más acertado formular este punto como un aumento en la percepción de seguridad entre los pobladores, ya que los factores que

sostienen el temor continúan activos. Paralelamente, vale destacar que la comunidad está contando con otros recursos materiales y simbólicos que le permiten sentirse más segura frente a la violencia de “los narcos”. La percepción de seguridad deriva principalmente de la sensación que provoca la presencia policial, el respaldo de las autoridades y la vinculación comunitaria que ha generado el programa.

El aumento de la percepción de seguridad se expresa sobre todo en el mayor uso de espacios públicos por parte de los pobladores, la creciente capacidad de hablar del tema y de poner límites a los narcotraficantes.

Frente al sistema de desconfianzas que sostiene el temor, la intervención ha logrado que las confianzas empiecen tímidamente a construirse y reconstruirse, primero entre pobladores, sus líderes y organizaciones; luego con las autoridades policiales y con el gobierno. Este proceso es más notorio en La Legua Emergencia, donde más allá de las manifestaciones solidarias entre familias y vecinos, no existía un tejido sociocomunitario previo a la intervención, como tampoco una tradición asociativa u organizativa, como en el caso de La Victoria, población emblemáticamente organizada.

En cuanto al aislamiento como factor de temor, la intervención logró con éxito revitalizar la vida asociativa en el caso de La Victoria y generar una vinculación básica a nivel de organizaciones y personas en La Legua Emergencia. Se potenciaron liderazgos presentes y se impulsaron nuevos referentes organizativos. A pesar de todo, en la actualidad continúa vigente el temor a participar porque significa exponerse ante “los narcos”.

En general, todos los resultados asociados a percepción de cambios son mejores en Legua Emergencia que en La Victoria. Sin embargo, en estas dos poblaciones se evidencia con toda claridad una percepción de quiebre con la situación previa. Esto último no apareció en la población control por lo que se interpreta como efecto directo de la intervención del programa.

Las actividades ligadas a la línea social, por su parte, se evalúan como positivas en tanto:

- Han implicado mejoras concretas y visibles en la infraestructura comunitaria y educacional (construcción Colegio Arzobispo Manuel Vicuña), aspecto particularmente crítico en ambas

poblaciones. Este tipo de proyectos es el más valorado por la población, ya que apunta a resolver necesidades más estructurales de la comunidad.

- Vinculan a la comunidad, tanto al momento de formular los proyectos como de administrarlos, generando una dinámica comunitaria que se posiciona como referente alternativo y opuesto a las redes de “los narcos”.

5. POLÍTICA SOBRE DROGAS: CONSEJO NACIONAL PARA EL CONTROL DE ESTUPEFACIENTES: CONACE

El Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) fue creado en el año 1990. Su misión es: implementar políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país. CONACE es un consejo compuesto por 14 instituciones del Estado, depende del Ministerio del Interior y dispone de una Secretaría Ejecutiva con capacidad técnica y administrativa. De acuerdo a sus atribuciones, formuló el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas de 1993 y la Estrategia Nacional sobre Drogas (2003-2008) que rige actualmente.

A través de la Encuesta Nacional de Drogas en Población General -que se realiza en años pares desde 1994 en adelante- y de la Encuesta Nacional de Drogas en Población Escolar -efectuada en años impares bajo la dirección del Ministerio de Educación (1995-1999) y de CONACE (2001-2003)-, ha producido importantes estudios sobre uso de drogas en el país.

Otro conjunto de estudios realizados por esta institución son: Estudio de Drogas en Población Penal (CONACE-Gendarmería de Chile, 2002) y el Estudio de Drogas en Población de Menores en Alto Riesgo (CONACE-Sename, 2002), citados en este documento.

CONACE es particularmente conocido por la implementación de programas de prevención del consumo de drogas y estupefacientes. Prácticamente toda la prevención de drogas en el sistema público de enseñanza es actualmente responsabilidad de esta institución. Destacan los programas: “En Busca del Tesoro” en educación parvularia; “Marori y Tutibú” en el primer ciclo de educación básica; “Quiero Ser” en el segundo ciclo y “Yo decido” en la educación media.

A su vez, los programas de prevención se extienden hacia tres ámbitos: a) el comunitario, a través de “Previene” (que opera como un fondo de proyectos de iniciativas locales de prevención); b) el familiar,

mediante el programa “Prevenir en Familia y el ámbito laboral”;y c) menores en situación de marginalidad usualmente comprometidos con el abuso de drogas y conductas delictuales, a través del programa “Niños de la Calle”.

Simultáneamente esta institución realiza campañas de prevención pública a través de medios de comunicación.

En el campo de la asistencia, se han establecido fondos para el tratamiento de primera respuesta, ambulatorio básico, ambulatorio intensivo y tratamiento residencial a través de prestaciones directas o a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

De particular importancia resulta fortalecer un marco reglamentario y operativo referido a la prevención del desvío de sustancias químicas controladas. Es por esta razón que CONACE forma parte del equipo de trabajo que representa al Ejecutivo en el análisis y tramitación de proyectos vinculados al problema de las drogas (proyecto de ley que sustituye a la actual Ley 19.366 y el proyecto de ley que crea la Unidad de Análisis Financiero).

La asociación entre drogas y delitos ha sido un campo donde se evidencian carencias en relación a actividades coordinadas de información, prevención, asistencia, y legislación. Al respecto, está en su fase de adjudicación un estudio que explora la asociación entre drogas y delincuencia en Chile, licitado por iniciativa de una mesa de trabajo compuesta por la División de Seguridad Ciudadana, CONACE, Carabineros y Policía de Investigaciones. Otro estudio próximo a publicarse es el “Costo Económico del Delito en Chile”, encargado por la División de Seguridad Ciudadana. Entre sus planes para 2004, CONACE pretende llevar a cabo un estudio de “Costos directos e indirectos asociados al consumo y tráfico de drogas en Chile”.

Con relación a la información existente referida a detenidos e incautaciones, CONACE se apoya en datos que centraliza la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, la que, a su vez, se basa en aquéllos que son entregados directamente por los organismos de interdicción (policías, aduanas). Hasta ahora, es imposible obtener información respecto a la relación detenidos-procesados-condenados; es

decir, cuántos de los detenidos son procesados y cuántos de estos últimos, condenados. Se espera que con la implementación de la Reforma Procesal Penal se cuente con información estadística al respecto.

En materia de prevención y asistencia carcelaria se está comenzando a instalar comunidades terapéuticas al interior de los recintos penales; sin embargo, faltan procedimientos sistemáticos de diagnóstico y tratamiento eficaz de la población carcelaria consumidora de drogas. Cabe destacar que existen pocos programas eficaces para niños de alto riesgo como los que componen la red SENAME, procediendo de éstos muchos de los casos potencialmente más graves de abuso de drogas y delincuencia.

En el ámbito legal, el proyecto de ley sustitutivo de la ley 19.366 (en actual trámite legislativo), gradúa las penas de modo tal, que los jueces efectivamente puedan aplicar la ley a quienes ofertan al menudeo e inhibir el microtráfico de drogas. Junto con ello, debe destacarse la presencia y el funcionamiento de Centros Jurídicos Antidrogas en 7 comunas de la Región Metropolitana, impulsados en conjunto con la Corporación de Asistencia Judicial de la R.M., cuyo objetivo es recibir y canalizar denuncias de la comunidad por tráfico y patrocinar querellas en casos sustentables.

6. POLÍTICA PENITENCIARIA

La política penitenciaria alude a la forma en que se ejercen las funciones de vigilar, asistir y reinserir a las personas que se encuentran privadas de libertad y a las que cumplen penas en el sistema de medidas alternativas a la reclusión.

Su adecuado desarrollo contribuiría al control del problema delictivo -enviando una señal clara de que las penas impuestas se cumplen-, y a la disminución de la sensación de inseguridad -a través de la provisión de programas exitosos de reinserción de los egresados del sistema.

Según las estadísticas de Gendarmería, en el año 2002 en Chile existían 34.901 personas privadas de libertad. De ellas, 19.434 (56%) están cumpliendo condena, 13.373 (38%) están en prisión preventiva y las 2.094 (6%) restantes están en la condición de detenidas.

Hasta principios de los noventa, la tasa anual promedio de crecimiento de la población penal era de 3,6%, situación que se explica en parte por los sucesivos indultos legales y flexibilización de la concesión de beneficios intrapenitenciarios, libertad provisional y condicional¹⁰¹.

Esta situación se modificó a partir de mediados de los noventa. Entre 1995 y el 2002, la población carcelaria creció en un 58%, lo que corresponde a un 6,8% de aumento promedio anual. El alza del número de personas privadas de libertad ha sido atribuida al incremento en las condenas –en número y magnitud-, y a la menor concesión de beneficios, en un contexto en que no se han aplicado indultos.

Por su parte, el número de personas que cumplía penas en el sistema de medidas alternativas a la reclusión (remisión condicional, reclusión nocturna y libertad vigilada) el año 2002, fue de 28.739. En números absolutos, esta cifra se incrementó hasta alcanzar el máximo histórico de 31.813 personas el año 1999; en los años posteriores ha descendido levemente.

En relación con el total de condenados, en el año 2002, el 60% cumplía su pena a través de medidas alternativas; el 40% restante, estaba privado de libertad. El año 1983 fue dictada la Ley 18.216 que instaure sanciones alternativas. A partir de entonces, las sanciones alternativas se incrementaron, llegando en 1993 a existir un 74% de personas sentenciadas cumpliendo su pena en el sistema alternativo. Desde ese año en adelante, el número de sentencias de esa índole decreció, alcanzando al 60% de la población sentenciada en el año 2002.

El aumento del número de reclusos coincide con un déficit de infraestructura carcelaria, cuestión que ya se manifestaba a principios de los noventa. Actualmente, Chile cuenta con más de 100 unidades de reclusión penitenciarias, concebidas para atender alrededor de 23 mil internos en total. Sin embargo, observando las cifras reales de reclusos, se comprueba que existe un nivel de sobrepoblación en torno al 60%. Producto de lo anterior, los niveles de seguridad son escasos, las condiciones de vida para los residentes son deficitarias y el personal existente resulta insuficiente.

¹⁰¹ Durante la década de los ochenta, se dictaron ocho leyes de indultos generales que beneficiaron a condenados. El último indulto general (en 1991) provocó una disminución del 10,3% en la población penal del país.

Un aporte valioso en esta materia es el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria. Éste considera la construcción de 10 nuevos centros con capacidad para 20 mil plazas en total y se realiza a través de inversión privada.

En las nuevas cárceles, el Estado –representado por Gendarmería de Chile– mantendrá las funciones de vigilancia, seguridad y administración, y fiscalizará al concesionario en el cumplimiento de los estándares establecidos en las bases de la licitación. El privado –el concesionario– diseñará, construirá, equipará y mantendrá los recintos, velando además por la provisión de servicios básicos y programas de reinserción social para los internos.

Los establecimientos penitenciarios concesionados contarán con estándares significativamente superiores a los existentes en las cárceles antiguas, sin que ello signifique aumentos sustantivos en los costos. Ello, por cuanto se aprovechan las ventajas comparativas de los privados en labores externalizables, liberándose recursos de Gendarmería para ser reorientados a mejorar la vigilancia y la seguridad.

Tanto el aumento de la población penal como el nuevo esquema de concesiones bajo el cual quedaron las cárceles, obligaron a una redefinición del papel de la institución. Es así que con fecha 30 de enero de 2003, se modificó la Ley de Plantas de Gendarmería y se aprobó la Ley 19.851, estableciéndose un aumento de un 71% en la dotación de vigilantes penitenciarios (3.500 funcionarios). Esto implicará un mejoramiento de las condiciones laborales de los gendarmes y una reducción en la proporción de internos por vigilante a aproximadamente 3,5. Con todo, el país todavía estará lejos del estándar internacional en esta materia¹⁰².

Por último, cabe señalar que en enero de 2003 fue promulgada la Ley 19.856 que establece un mecanismo de rebajas en el cumplimiento de las penas a los condenados que demuestren buen comportamiento. El descuento será de dos meses por cada año de cárcel durante la primera mitad de la pena, y de tres durante la segunda mitad. Comenzó a aplicarse en febrero del 2004 y, aunque es previsible que redundará en una baja en la población privada de libertad, es difícil estimar la magnitud de tal efecto.

¹⁰² Según el “*Global Report on Crime and Justice*” publicado en 1999 por las Naciones Unidas, el estándar para los países en desarrollo para 1994 era de 2,6 reos por gendarme. Si el aumento de gendarmes que propone la ley se hace efectivo, habría alrededor de 9.911 funcionarios, con lo cual se obtendría una tasa de 3,5 reos por gendarme.

Problemas y desafíos del sistema penitenciario

El programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria y la nueva Ley de Plantas de Gendarmería, son aportes innegables en la superación de las carencias del sistema. Con todo, el país aún enfrenta desafíos en materia correccional que deben ser abordados a fin de optimizar la gestión estatal en este ámbito y potenciar el papel que le cabe al sistema de ejecución de penas en materia de seguridad ciudadana.

A continuación se presentan los desafíos pendientes de algunas áreas del sistema penitenciario.

Racionalización del uso de la cárcel

Los datos indican que las personas privadas de libertad en Chile superan aproximadamente en 12 mil a las plazas existentes. Cubriendo este déficit, al finalizar la construcción de todas las cárceles concesionadas proyectadas, quedarían 8 mil plazas libres, si la población reclusa se mantiene constante durante el período de edificación. En cambio, de persistir la actual tasa de crecimiento, en sólo 4 años el país tendría un sistema penitenciario nuevamente sobrepoblado.

En adición a las consideraciones sobre garantías y derechos, tomando en consideración lo expuesto en el punto anterior, debiera propenderse a la racionalización en el uso de la cárcel, tanto para procesados como para condenados; a su vez, es necesario generar alternativas para los restantes, a fin de cumplir con los mismos propósitos a menores costos.

La privación de libertad debe mantenerse como castigo para los condenados por delitos de mayor gravedad y para casos en que la función inhabilitadora de la cárcel sea imperativa. Para el resto, es posible utilizar penas distintas.

Para avanzar en esta línea, urge reformar el sistema de penas alternativas, ampliando el catálogo existente y extendiendo su aplicabilidad. El trabajo en beneficio de la comunidad y el arresto domiciliario son ejemplos de castigos que podrían ser incorporados. Junto con lo anterior, el país requiere de un órgano ejecutor de penas no carcelarias que garantice su adecuado control, evitando generar, por esta vía, una merma en la capacidad disuasiva del sistema.

En relación a los imputados, debiera fomentarse el uso de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, en los casos en que ella no es indispensable. El Código Procesal Penal establece un extenso listado (arresto domiciliario, prohibición de acercamiento a la víctima, y otros), pero su uso amplio requiere de un sistema de control que dé garantías a jueces y ciudadanos que éstas serán cumplidas. El mismo servicio ejecutor de penas alternativas podría hacerse cargo de la aplicación de las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva.

El uso racional de la cárcel permitirá que la inversión proyectada en recintos penales sea suficiente para mantener a la población reclusa en condiciones de seguridad y dignidad, permitiendo el trabajo de reinserción y rehabilitación, funciones que también son propias del sistema.

Elevar los estándares de los recintos carcelarios

El adecuado cumplimiento de las bases de licitación en los recintos que se construirán bajo el esquema de concesiones, permitirá que en ellos la vigilancia, asistencia y reinserción de la población penal sea cumplida de manera razonable.

Dichas bases contienen estándares superiores a los actuales en materia de diseño y construcción de los recintos, de provisión de servicios básicos y de aplicación de programas de reinserción. Así, las nuevas cárceles contarán con celdas más grandes y mejor equipadas; tendrán mejores instalaciones comunes (salas de clases, talleres industriales, enfermería); los alimentos serán de mejor calidad y los programas de educación, capacitación y apoyo social tendrán mejor cobertura, entre otros.

Ahora bien, en el país seguirán funcionando todos los recintos penitenciarios que existen en la actualidad bajo el esquema tradicional, en que Gendarmería concentra la mayoría de las funciones. Aunque en ellas el tema del hacinamiento se resolverá gracias al aumento de plazas –al menos en el corto plazo-, es previsible que las otras carencias se mantengan de no mediar reformas.

De manera que, para mejorar el sistema penitenciario como un todo, debe propenderse a la extensión paulatina de los estándares de las cárceles concesionadas hacia todos los recintos penales del país, de modo que los objetivos planteados para los nuevos puedan aplicarse al sistema en general.

En este contexto, se debe avanzar hacia una mejor segmentación de la población reclusa, según su situación procesal y compromiso delictual. El cumplimiento de la medida alternativa de reclusión nocturna, por ejemplo, debiera hacerse siempre en recintos no carcelarios. Es necesario reforzar la seguridad de los centros de reclusión para evitar accidentes y fugas, así como hacer un mayor esfuerzo en materia de externalización de funciones administrativas y de provisión de servicios.

Rehabilitación y reinserción

Una de las funciones básicas del sistema penitenciario es promover la reinserción social de sus egresados, a fin de que una proporción significativa de ellos no vuelva a delinquir.

Eso se logra reduciendo la oportunidad para el llamado “contagio criminógeno” (a través del diagnóstico social de los que ingresan y la segmentación) y habilitando programas específicos.

Bajo el esquema de cárceles concesionadas, al privado le corresponde el diseño e implementación de intervenciones en las siguientes áreas: educación, apoyo psicosocial (atención social, atención a lactantes hijos de internas, atención psicológica, programas de alcohol y drogas), trabajo y capacitación laboral, recreación, cultura y deportes. Por esta vía, se espera aumentar la cobertura y variedad de programas en las cárceles nuevas en relación a las antiguas. Con todo, se debe incorporar un sistema de evaluación de impacto de las distintas iniciativas y otro de difusión de sus resultados a fin de ir seleccionando progresivamente las mejores. Del mismo modo, es necesario generar un sistema de incentivos para que el privado se interese por los logros de los programas, ya que la obligación se refiere a la provisión de ellos, pero no a sus resultados.

Por su parte, las cárceles actuales también cuentan con programas de reinserción, pero su cobertura es insuficiente. Los datos disponibles indican que unos 10 mil condenados no reciben educación y 22 mil condenados o procesados reclusos no tienen acceso a capacitación laboral: los programas de educación abarcan al 52% de los condenados y los laborales, al 24% de los condenados y procesados. Adicionalmente, de los que trabajan, sólo un 4% (354 personas), tiene una vinculación directa con la empresa privada.

Los programas de rehabilitación en las cárceles deben complementarse con otros que faciliten una mejor inserción en el medio libre, una vez que las personas egresan del sistema. Entre las iniciativas a explorar, destacan los programas de colocación laboral para ex reclusos.

Papel de Gendarmería en la contención de la delincuencia

Gendarmería de Chile cuenta en la actualidad con información útil sobre las personas que circulan por el sistema penitenciario, ya sea en condición de procesados/imputados o de condenados. La institución conoce a quienes entran y salen de los centros correccionales, entiende las redes en que se organizan los delincuentes, sabe del *modus operandi* de ciertos ilícitos, entre otros.

Evidentemente, estos datos son valiosos para fiscales, policías y tribunales en el esclarecimiento de casos, razón por la cual deben generarse mecanismos que permitan que ellos fluyan regularmente. En este contexto, la creación de un sistema unificado de estadísticas criminales al que converjan los datos de Carabineros, tribunales, cárceles, SENAME y otros, puede constituirse en una pieza importante de la estrategia antidelictiva.

Necesidad de un sistema penitenciario diferenciado para jóvenes

A pesar de los esfuerzos que se han hecho en esta materia, aún hay jóvenes en las cárceles de adultos que se encuentran separados de ellos en forma precaria. El año 2001, del total de menores que ingresaron a recintos de Gendarmería o a Centros de Orientación y Diagnóstico (COD) de SENAME, un 37% lo hizo a los primeros¹⁰³.

La Ley de Responsabilidad Juvenil (aún en trámite), solucionará en parte el problema, por cuanto favorecerá la aplicación de sanciones no privativas de libertad. Con todo, para avanzar en la reforma de la justicia criminal juvenil es importante establecer un servicio diferenciado de ejecución de sanciones para menores y centros de reclusión especiales para ellos.

7. SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)

El Servicio Nacional de Menores fue creado en el año 1979 a través del D.F.L. 2.465 bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Se le define como un organismo encargado de ejecutar las acciones que fueren necesarias para asistir o proteger a los menores que trata la ley y de estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollan las entidades públicas o privadas que coadyuven con sus funciones.

El Servicio atiende a: niños y jóvenes que carecen de tuición; aquellos que, teniéndola, su ejercicio constituya un peligro para su desarrollo normal integral; los que presentan desajustes conductuales, y a los que estén en conflicto con la justicia. Su creación redundó en el establecimiento de diversos sistemas de atención y de distintos programas al interior de cada uno de esos sistemas. En los dos últimos casos, el sujeto de atención está vinculado directamente con la temática de seguridad ciudadana. En el primer caso, ello ocurre indirectamente, en el ámbito preventivo.

Se establecen así los sistemas de prevención (consistentes principalmente en centros de atención diurna), de protección (protección simple, colocación familiar, entre otros) y de rehabilitación (libertad vigilada, rehabilitación conductual diurna, rehabilitación conductual, entre otros), tal como se indica en la siguiente tabla.

¹⁰³ Fuente: Cilleros, Miguel y Bernales, Martín, "Derechos humanos de la infancia/adolescencia en la justicia penal de menores de Chile: evaluación y perspectivas", Revista de Derechos del Niño, N°1, 2002.

Modalidades de atención SENAME¹⁰⁴

Prestaciones	Descripción
Diagnóstico Protección	Tiene como objetivo el diagnóstico y evaluación de niños, niñas y jóvenes que requieren de asistencia y protección o que se encuentran en conflicto con la justicia. Su función es apoyar al Juez de Menores en la decisión que éste tomará para cada caso. Las modalidades existentes son: los Centros de Tránsito y Distribución Internado (CTD), y los Centros de Tránsito y Distribución Ambulatorio (CTDA).
Protección	Son los servicios orientados a prestar una atención que posibilite resolver y/o prevenir situaciones de vulneración de derechos. Estas modalidades son: Protección Simple Internado (Centros Internados, Residencias de Vida Familiar, Hogares de Madres Adolescentes). Colocación Familiar (Hogares de Familias de Acogida). Rehabilitación Psíquica (Centros Diurnos e Internados). Protección para infractores leves y moderados (Centros Diurnos e Internados). Oficinas de protección de Derechos. Centros Infanto Juveniles CIJ. Adopción. Proyectos Alternativos (Maltrato Infantil, Trabajo Infantil, Explotación Sexual Comercial, Reparación en Consumo de Drogas).
Diagnóstico de Adolescentes	Tiene como objetivo el diagnóstico y evaluación de niños y jóvenes en conflicto con la justicia que requieren de asistencia y protección.
Inculpados de Delito	Apoya al Juez de Menores en la decisión que éste tomará para cada caso. Las modalidades existentes son los Centros de Observación y Diagnóstico (COD).
Inserción Social de Adolescentes	Se entregan servicios de inserción social de adolescentes inculpados de delito, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades de integración social de adolescentes inculpados de delito, que han

¹⁰⁴ Protección en Centros: Se refiere a niños/as y jóvenes atendidos en centros residenciales por vulneración a sus derechos, incluye las siguientes modalidades: Protección simple, Protección Deficientes Leves, Rehabilitación Síquica, Casas de Acogida
Protección en Hogar Familiar: Se refiere a niños/as atendidos en familias propias o alternativas. Incluye las siguientes modalidades: Colocación Familiar, Proyectos de Fortalecimiento Familiar y Proyectos de Maltrato.

Prevención: Se refiere a niños/as atendidos en forma diurna, para prevenir situaciones de vulneración de derechos o de exclusión social. Incluye las siguientes modalidades: Prevención (Centros de Atención Diurna), Rehabilitación Síquica Diurna, Protección Deficientes Leves Diurna, Proyectos de Ayuda Escolar.

Rehabilitación internado-residencial: Se refiere a adolescentes en conflicto con la justicia, atendidos en internado. Incluye: Rehabilitación Conductual Internado Residencial.

Rehabilitación abierta: Se refiere a adolescentes en conflicto con la justicia, atendidos en forma diurna. Incluye: Rehabilitación Conductual Diurna, Libertad Vigilada.

Rehabilitación en drogas: Se refiere a jóvenes atendidos en Proyectos y centros de drogadicción especializados en tratamiento de drogadicción

C.O.D: Se refiere a jóvenes con necesidad de diagnóstico, que han sido acusados por infringir la ley. Incluye: Observación y Diagnóstico.

C.T.D: Se refiere a niños/as con necesidad de diagnóstico, atendidos en forma residencial o ambulatoria. Incluye: C.T.D. Residencial y C.T.D. Ambulatorio

Secciones de menores de Gendarmería: Se refiere a adolescentes en conflicto con la justicia, procesados, condenados o en proceso de diagnóstico.

Capacitación: Corresponde a los proyectos de capacitación laboral.

Prestaciones	Descripción
Inculpados de Delito	de sido mayoritariamente declarados sin discernimiento por un Tribunal de Menores. Estas modalidades son: Rehabilitación Conductual (CERECO) Rehabilitación Conductual Residencial Libertad vigilada Defensa Jurídica Apoyo psicosocial a Secciones de Menores de Gendarmería

Fuente: SENAME, 2003.

Como observamos en el cuadro anterior, aquellas prestaciones relacionadas con el diagnóstico e inserción de adolescentes inculpados de delitos, tienen estrecha relación con la temática de seguridad ciudadana, más aún cuando las detenciones de menores de edad han aumentado durante la década.

Por otra parte, en el ámbito protección y prevención también existe un trabajo importante relacionado con la temática de seguridad ciudadana, específicamente en los ámbitos de protección de derechos, explotación sexual y maltrato infantil, entre otros.

8. ACCIONES DE LAS GOBERNACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional en su artículo 4° establece que: “El Gobernador ejercerá las atribuciones que menciona este artículo, informando al Intendente de las acciones que ejecute en el ejercicio de ellas”.

El Gobernador tendrá todas las atribuciones que el Intendente le delegue y, además, las siguientes que esta ley le confiere directamente: “Ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes”.

En este contexto, y con el propósito de entregar las líneas de acción para la implementación de acciones concretas que garanticen el orden público y la seguridad de las personas, el Ministerio del Interior -por intermedio de las Gobernaciones Provinciales-, ha implementado diversas políticas. Todas ellas tienden a contribuir al acercamiento del Estado con la sociedad civil mediante la participación organizada de la ciudadanía. De esta forma, se potencia el rol de la Autoridad Provincial con las policías y la comunidad, fortaleciendo la vinculación de los órganos públicos que tienen injerencia en la seguridad ciudadana y

enfaticando el aspecto preventivo destinado a disminuir la violencia y mejorar la percepción de seguridad de la ciudadanía.

Concordante con lo anterior, se ha instruido a las Gobernaciones para que:

- Confeccionen agendas de reuniones de Gobierno/Policias/Comunidad en barrios o poblaciones y establezcan compromisos e informen de sus resultados.
- Participen en las cuentas públicas de Carabineros y elaboren informes respectivos.
- Informen de la constitución y funcionamiento de Unidades de Recepción de Denuncias.
- Elaboren un Plan Integrado de Intervención Social Focalizado a ejecutar en un barrio o barrios de la provincia que presenten problemas agudos en Seguridad Ciudadana y presentación de proyectos al Fondo Social Presidente de la República.
- Presentación de acciones judiciales ante hechos que revistan el carácter de delitos que causan alarma o conmoción pública.

Los Gobernadores, en su rol articulador de las políticas de gestión preventiva del Orden Público y la Seguridad Ciudadana, han realizado desde el año 2002 reuniones tripartitas (Gobierno-Policías-Comunidad) a fin de facilitar y orientar las prioridades de los vecinos, permitiendo que ellos señalen a las policías dónde y en qué horarios se producen los delitos que provocan mayor temor. En estas reuniones se ha fomentado la realización de compromisos entre los participantes, efectuándose una observación continua del cumplimiento de los mismos. Durante el período marzo 2002 a junio de 2003, se han realizado 1.631 reuniones tripartitas a lo largo del país (1.033 marzo/diciembre 2002; 598 enero/septiembre 2003).

Además, dentro de las medidas anunciadas por S.E. relativas al acercamiento de las policías con la comunidad, las Gobernaciones han participado junto con las policías y los vecinos en reuniones trimestrales de rendición de las cuentas públicas, donde se exponen las acciones realizadas en dicho período ante los vecinos.

Las Gobernaciones Provinciales han implementado unidades de recepción y registro de denuncias de delitos graves no acogidas o atendidas de manera inadecuada -de acuerdo al criterio del reclamante-, por Carabineros, Investigaciones, Ministerio Público, Consejo de Defensa del Estado o los Tribunales de Justicia. En este mismo sentido, las Unidades registrarán las denuncias de particulares que aleguen la falta de recepción de su caso por parte de una autoridad obligada a hacerlo o sobre el mal funcionamiento

o irregularidad en el tratamiento de su problema. Junto con registrar la denuncia o reclamación, debe poner éstas en conocimiento de los Tribunales de Justicia. A la fecha se encuentran implementadas 50 unidades de recepción de denuncias, una por cada provincia del país.

Los Gobernadores han dispuesto la ejecución de una serie de estrategias que, en coordinación con distintos servicios públicos y entes privados, tienen por objeto reforzar la participación comunitaria y fomentar la vida de barrio. A través de estas medidas se busca instar a los vecinos y miembros de la comunidad a participar, de manera que asuman la prevención de la delincuencia y la solución de los distintos problemas de inseguridad que les afectan.

Estas estrategias se plasman en Planes Integrados de Intervención Social Focalizada (PIISF), consistentes en la elección de un sector, barrio marginal o vulnerable, agravado por una fuerte actividad delictiva y que poseen características de: carencia de espacios públicos, ausencia de servicios básicos u otros relacionados con la marginalidad. Sus objetivos se orientan a la satisfacción de necesidades sociales básicas y la disminución de la sensación de temor en la comunidad. Para tales efectos buscan acercar la oferta estatal al territorio, brindando a los vecinos condiciones básicas de tranquilidad, amparo y seguridad. A la fecha se ha intervenido en 27 barrios correspondientes a 17 provincias. El trabajo se realiza con una intervención intersectorial, de manera que se han duplicando los recursos del Fondo Social. Estos Planes han logrado generar una participación incipiente de empresas privadas que se han integrado y coordinado a otros servicios públicos.

Las condiciones de desamparo y marginalidad favorecen la aparición de acciones ilícitas como el narcotráfico, el porte y posesión de armas y la comisión sistemática de delitos violentos, cuestiones todas que generan una gran inseguridad en los barrios o sectores focalizados. Conscientes de que la intervención social formulada en los planes debe complementarse con una labor que aborde la acción policial, las Gobernaciones -en conjunto con las Policías- han elaborado estrategias de acercamiento policial tendiente a solucionar, en conjunto con los vecinos, los problemas generados por la delincuencia, ya sea actuando sobre la incurrancia de delitos, así como también evitando la generación de situaciones que permitan que éstos se cometan.

Con el propósito de enfrentar la sensación de desamparo que viven los sectores focalizados, generalmente producto de falta o nula presencia de servicios públicos en el sector, las Gobernaciones

Provinciales, siguiendo instrucciones de la Subsecretaría del Interior, han implementado programas que intentan potenciar, administrar y asignar de mejor manera los recursos del Estado en materia social.

Para tales efectos, los Gobernadores Provinciales han coordinado a los distintos Servicios Públicos a fin de que el programa "Gobierno+Cerca" integre acciones de acercamiento de los sectores focalizados en el PIISF a la oferta pública de servicios; de esta manera, los vecinos pueden satisfacer sus requerimientos mediante la realización de trámites directos en terreno. Cabe hacer presente que dentro de este programa se han planificado aproximadamente 300 actividades a lo largo del país durante el año 2003.

Finalmente, se debe hacer presente que las Gobernaciones, ante situaciones que causen alarma o conmoción pública, han interpuesto acciones judiciales para que hechos que revisten el carácter de delito se investiguen y sancionen. Tal es el caso de las acciones interpuestas a propósito del conflicto mapuche, los jóvenes fallecidos en extrañas circunstancias en Aysén, asalto con violencia en Antofagasta y otros. Las acciones judiciales iniciadas por las Gobernaciones Provinciales están destinadas a demostrar que el Gobierno ampara a la ciudadanía y asume frontalmente los problemas de delincuencia que causan inseguridad.

GLOSARIO

1. DETENCIÓN

Se entiende por detención la privación de libertad por breve tiempo de quien aparece con fundadas sospechas de ser responsable de un delito o del que indúzcanse que no ha de prestar a la justicia la colaboración oportuna a que obliga la Ley, para la investigación de un hecho punible. Es decir, la privación de libertad puede producirse ya sea porque existen antecedentes fundados sobre la responsabilidad penal o para asegurar la acción de la justicia en el marco de un procedimiento. (Código de Procedimiento Penal Art. 251 y siguientes).

La detención puede realizarse sólo por quienes están expresa y taxativamente facultados a ello por la Ley, estos son: a) las Policías, por orden del Juez que instruye un sumario o conoce de un delito, por orden de un Intendente, Gobernador o Alcalde en los casos previstos en la Ley, cuando se trate de un sentenciado a penas privativas de libertad que hubiera quebrantado su condena, al detenido o preso que se fugare y a quien sorprendan in fraganti y b) cualquier persona, cuando se trate de un delincuente sorprendido in fraganti y en este caso, para el solo efecto de conducirlo ella misma o por medio de la policía, ante el Juez competente.

El mismo cuerpo legal define los eventos en los cuales se reputa delincuente flagrante y son: a) al que está actualmente cometiendo un delito, b) al que acaba de cometerlo, c) al que en momentos en que acaba de cometerse el delito huye del lugar y es designado por el ofendido u otra persona como autor o cómplice, d) al que en el tiempo inmediato a la ejecución del delito es encontrado con objetos procedentes del mismo o con señales en sí mismo o en sus vestidos que induzcan a sospechar su participación en él o que tenga las armas o instrumentos que se emplearon para cometer el delito, y e) al que las personas asaltadas o heridas, o víctimas de un robo o hurto, que reclamen auxilio, señalen como autor o cómplice de un delito que acaba de cometerse.

Por otra parte, una vez que el Tribunal despacha la orden de detención o de prisión según sea el caso, se decreta la aprehensión por los agentes de policía del sujeto contra el cual se dictó la orden respectiva.

2. APREHENDIDO / DETENIDO

Detenido: Aquella persona que está privada de libertad, sea porque ha sido sorprendida en delito flagrante o porque se ha hecho efectiva a su respecto una orden detención emanada de la autoridad competente.

Aprehendido: aquella persona que está privada de libertad, sea porque ha sido detenido o porque se ha despachado a su respecto una orden de prisión.

3. CIFRA NEGRA

Corresponde a aquellos delitos que no son registrados por los agentes encargados de esta misión. Entre los factores que influyen en la decisión de una persona de no denunciar un delito se puede relevar: la falta de pruebas para determinar responsables, la poca valoración del bien afectado, la falta de confianza en el sistema policial y judicial, entre otras.

Cabe precisar que el nivel de subregistro o cifra negra varía según el delito. De esta forma, aquellos delitos de mayor gravedad o que tienen seguros comprometidos son los que tienen menores cifras negras.

4. CIUDADANÍA

Esta palabra tiene dos acepciones. La primera se refiere al conjunto de ciudadanos de un Estado y la segunda, al cúmulo de derechos y deberes políticos que cada uno de ellos tiene. A la persona le asisten dos tipos de derechos: unos que les son inherentes por su calidad humana y que, por tanto, son comunes a todas las demás personas, y otros que le pertenecen en cuanto elemento políticamente activo del Estado, es decir, en cuanto ciudadano.

Dentro de esta doble consideración del individuo, como persona humana y como ciudadano, se pueden distinguir dos tipos de derechos. Los primeros son los derechos civiles, los derechos sociales y los nuevos derechos del ser humano, que se extienden a todos los individuos, nacionales o extranjeros, mayores o menores de edad, que habitan en el territorio del Estado. Los segundos son los derechos políticos, que pertenecen exclusivamente a la persona en cuanto miembro activo de la vida política del Estado.

En este sentido, la ciudadanía consiste en la calidad que adquiere el que, teniendo una nacionalidad y habiendo cumplido las condiciones legales requeridas, asume el ejercicio de los derechos políticos que lo habilitan para tomar parte activa en la vida pública del Estado y se somete a los deberes que impone su calidad.

5. CONTROL

Corresponde a un tipo de acción que pretende reducir la delincuencia mediante la aprehensión, procesamiento y sanción a las personas que cometen delito. Las políticas de las fuerzas policiales, el sistema judicial y los sistemas de imposición de sanciones son generalmente calificadas dentro de esta

categoría de acciones, sin perjuicio de que dichas instituciones y sistemas también realicen acciones de prevención.

6. COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD

La manifestación de la responsabilidad compartida entre las agencias estatales (centrales o locales), de las instituciones de la sociedad civil (Iglesia, escuelas, etc.) y el sector privado en el establecimiento del proceso de control y regulación de la violencia y de los comportamientos antisociales y de prevención de estos fenómenos sociales.

La perspectiva de la coproducción deriva, por una parte, de la multicausalidad de la criminalidad y de los comportamientos antisociales y de la necesidad, por consiguiente, de una prevención multisectorial permanente. Por otra parte, emana de la incapacidad por sí sola de las instituciones de la justicia criminal de hacer frente a las manifestaciones de pequeña y mediana delincuencia o a comportamientos antisociales que rompen la convivencia.

7. DELITO/CRIMEN

Es delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley. Las acciones u omisiones penadas por la Ley se reputan siempre voluntarias, a no ser que conste lo contrario (Código Penal Art 1).

El Código Penal distingue el delito del crimen en función a la pena asignada a quien la comete. De esta forma, los ilícitos cuyas penas son superiores a cinco años y un día se denominan crímenes; mientras que para aquellos cuya pena es inferior, se denomina simple delito.

Bajo el supuesto que esta distinción es de orden procesal, en el presente documento se utilizarán los términos de delito y crimen como sinónimos.

En un concepto más amplio es posible definir la expresión delito, como “toda acción típica, antijurídica y culpable”.

8. DELINCUENCIA/CRIMINALIDAD

Es el estado que se caracteriza por la acción de cometer un delito / crimen o un conjunto de ellos, ya sea en general o ya sea referidos a un país, época o especialidad de ellos.

9. DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL

Se entiende por delitos de mayor connotación social al conjunto de delitos que provocan, sea por los medios de **comisión** o por los bienes jurídicos que afectan, mayor impacto en la comunidad. Componen

los delitos de mayor connotación social: el de robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio y violación. A esta lista se agrega la violencia intrafamiliar, que si bien no es susceptible de ser calificado como delito, crimen o falta por sí mismo, reúne características de infracción que causa impacto social.

10. DELITOS CONTRA LAS PERSONAS

Se entiende por delitos contra las personas a la categoría de ilícitos que afecta la integridad física y/o psicológica de una persona.

Según la definición establecida por el Ministerio del Interior en sus informes y estadísticas sobre los delitos de mayor connotación social, esta categoría comprende el robo con violencia o intimidación en las personas, las lesiones, la violación y el homicidio. Es ésta la acepción que se utiliza en el presente documento.

Por su parte, el Código Penal chileno clasifica como crímenes y simples delitos contra las personas el homicidio, el infanticidio, las lesiones corporales, el duelo, las calumnias y las injurias. El robo con violencia o intimidación queda incluido en los delitos contra la propiedad.

Tomando en consideración sólo los DMCS (Delitos de Mayor Connotación Social), el robo con violencia o intimidación en las personas es el único que se clasifica distinto bajo los esquemas presentados. El Código Penal opta por incluirlo entre los delitos contra la propiedad porque afecta o lesiona el bien jurídico propiedad, mientras que en la ordenación del Ministerio del Interior se destaca la afectación a la integridad física y/o psicológica producto de la violencia o intimidación con que se comete el robo, razón por la cual se clasifica como “contra las personas”.

11. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

Se entiende por delitos contra la propiedad a la categoría de delitos que atentan contra la propiedad privada.

Según la definición establecida por el Ministerio del Interior en sus informes y estadísticas sobre los delitos de mayor connotación social, esta categoría incluye el robo con fuerza y el hurto. Es ésta la acepción que se utiliza en el presente documento.

Por su parte, el Código Penal chileno clasifica como crímenes y simples delitos contra la propiedad el robo con violencia e intimidación en las personas, el robo con fuerza en las cosas, el hurto, la usurpación, las defraudaciones, las estafas y los daños.

Como complemento a lo que sucede en relación a los delitos contra las personas, el robo con violencia o intimidación es el único que queda clasificado distinto bajo ambos esquemas.

12. DENUNCIA

Noticia de palabra o por escrito que tiene por finalidad poner en conocimiento de la justicia o de sus agentes un hecho ilícito, y, por lo regular, el nombre de quien lo comete o los datos que lo identifiquen, no con el objeto de figurar como parte en el juicio, si no con el de informar al tribunal a fin de que se proceda a la instrucción del respectivo proceso (Código de Procedimiento Penal. Art. 82).

13. DIAGNÓSTICO

En el contexto de una intervención social, se define como el proceso de recolección, análisis e interpretación de información sobre una realidad social en el marco de un problema que se define como foco de interés. Para ello se utilizan técnicas cualitativas, cuantitativas o la combinación de ambas. Su objetivo es entregar los antecedentes necesarios para diseñar una estrategia de intervención pertinente, o sea, capaz de solucionar o mitigar el problema o necesidad que motiva la acción.

14. DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA PÚBLICA-PROGRAMA-PROYECTO

Política: Alude a prioridades temáticas, las metas de gobierno y las estrategias globales de intervención. La política se traduce en uno o varios programas que persiguen cada uno propósitos específicos. A veces la política se expresa en un plan con metas más concretas.

Programa: Refiere al conjunto de acciones, en este caso gubernamentales, que se organizan durante un período de tiempo (tiene cierta permanencia en el tiempo) en pos de un *propósito u objetivo* determinado. Tras un programa hay *un diagnóstico de una realidad o problema* y una comprensión de sus rasgos centrales y condicionantes y una hipótesis en torno a cómo aminorar, aliviar o superar ese problema. Tras un programa hay un *diseño* que indica cómo va a lograr su propósito u objetivo. Tras un programa hay también *un modelo de organización* que, entre otros aspectos, define la distribución de responsabilidades y atribuciones decisorias entre ámbitos y niveles, mecanismos de coordinación, características de los procesos de trabajo, uso y asignación de recursos.

Proyecto: Refiere a la ejecución de un programa en un lugar específico (proyecto x en una comuna, localidad, escuela, asociación de productores). Los proyectos, salvo excepciones, son parte de un programa y siguen las bases de éste. Se trata, por tanto, de intervenciones que son parte de un programa y ocurren en un territorio y/o grupo social específico.

15. ENFOQUE EPIDEMIOLÓGICO DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

La epidemiología identifica factores de riesgo y de protección en el contexto de situaciones específicas que sirven para predecir el que una persona tenga una mayor probabilidad de ser agente o víctima de la violencia y delincuencia.

16. FACTORES DE RIESGO ASOCIADOS A DELINCUENCIA, VIOLENCIA E INSEGURIDAD

Existen ciertas situaciones o características que aumentan el riesgo tanto de que una persona infrinja la ley como que resulte ser víctima de un delito. Entre los factores de riesgo identificados –que tienen relación con aspectos individuales, familiares, sociales, económicos, culturales y de contexto- se encuentran variables como pobreza y desempleo, deserción escolar, exclusión social (especialmente en el caso de los jóvenes), familias disfuncionales, padres negligentes, violencia intrafamiliar, discriminación y exclusión, degradación del medio urbano y de los lazos sociales, vigilancia inadecuada de lugares y disponibilidad de bienes fáciles de transportar y reducir.

17. FACTORES DE PROTECCIÓN ASOCIADOS A DELINCUENCIA, VIOLENCIA E INSEGURIDAD

Son aquellas situaciones que impiden, inhiben o disminuyen la comisión delictual o percepción de inseguridad. Como factores de protección pueden identificarse las situaciones contrarias a las definidas como factores de riesgo.

18. HURTO

Apropiación de cosa mueble ajena sin la voluntad de su dueño y con ánimo de lucrarse, sin hacer uso de la violencia intimidación o fuerza (Código Penal. Art. 432).

19. INFRACCIÓN

Acción de quebrantar la ley o un precepto. Ésta puede ser catalogada posteriormente como falta, simple delito o crimen.

20. LESIONES

Es el delito que se comete al herir, golpear o maltratar de obra a otra persona. La Ley penaliza las conductas tanto de acuerdo a la gravedad de las lesiones (castración, mutilaciones, lesiones graves, menos graves, leves, etc.); agrava también la responsabilidad si hay parentesco, si se verifican en la especie

algunas de las hipótesis agravantes del homicidio (premio o remuneración, veneno y envenenamiento), si existe algún vínculo que otorgue algún grado de superioridad o ascendiente (sacerdotes, tutores, maestros, etc.) (Código Penal. Arts. 395 y siguientes).

21. MICROTRÁFICO DE DROGAS

Sin definición legal explícita. En los informes trimestrales de estadísticas del Ministerio de Interior se considera microtráfico el intercambio de cantidades que no superan los 999 gramos o unidades de droga o estupefacientes, según sea el caso.

22. POLICÍA

Al usar el término policía se está haciendo referencia tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones son las encargadas constitucionalmente del orden público y de investigar delitos, respectivamente. Para referencias específicas se utilizará el nombre de cada institución.

23. PREVENCIÓN JUDICIAL

Será definida como el conjunto de programas y proyectos de acceso público, ya sean gratuitos o pagados, que ofrecen el servicio de resolver los conflictos de relevancia jurisdiccional entre particulares.

24. PREVENCIÓN POLICIAL

Servicios de vigilancia y protección orientados a disuadir a potenciales infractores de cometer un delito.

25. PREVENCIÓN SITUACIONAL

Es aquella estrategia destinada a reducir las oportunidades de realización de los delitos haciendo que el delito sea más difícil, más riesgoso o menos ventajoso para el ofensor.

26. PREVENCIÓN SOCIAL

Es aquella estrategia dirigida a reducir las causas sociales del delito y la violencia. Asume que la criminalidad posee una etiología compleja que se enraíza en profundos factores sociales como las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social.

27. PREVENCIÓN PRIMARIA

La prevención primaria está dirigida a grupos de la población en general, con el fin de reducir factores de riesgo y aumentar de los factores que protegen a las personas de ser víctimas o victimarios.

28. PREVENCIÓN SECUNDARIA

Es una estrategia de prevención destinada a evitar el desarrollo de conductas precursoras de la delincuencia y la violencia en grupos de alto riesgo de exhibir o desarrollar este tipo de conductas.

29. PREVENCIÓN TERCIARIA

Consiste en las acciones orientadas a manejar los hechos criminales y violentos luego de sucedidos para tratar al delincuente, reinsertarlo socialmente, disminuir los daños producidos y evitar su reincidencia. Este tipo de prevención se realiza cuando el sujeto ya ha desarrollado una carrera delictiva y es, por ello, sinónimo de “tratamiento”. La prevención terciaria también puede tener por objetivo principal una orientación a la víctima.

30. ROBO CON VIOLENCIA O INTIMIDACIÓN

La apropiación de cosa mueble ajena, sin la voluntad de su dueño y con ánimo de lucrarse, usando la violencia o intimidación en las personas (Código Penal Art. 432). Por violencia se entiende el empleo efectivo de la fuerza física y por intimidación el crear en la víctima el temor al daño físico inmediato para sí u otra persona presente (Etcheberry).

31. ROBO CON FUERZA EN LAS COSAS

Apropiación de una cosa mueble ajena, sin la voluntad de su dueño y con ánimo de lucrarse, usando fuerza sobre las cosas (Código Penal Art. 432).

32. SEGURIDAD CIUDADANA

Existen diversas definiciones del término seguridad ciudadana. Las más amplias la relacionan con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores y la vinculan tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como al libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto. La seguridad, entendida como sinónimo de certeza, por una parte, y como ausencia de riesgo o amenaza,

por otra, nos señala que este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con otros semejantes.

El concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, “a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior”. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.

En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, no obstante, suele dársele un sentido más acotado. Específicamente, la seguridad ciudadana se vincula a la ausencia de delincuencia y el temor a ella; es decir, la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva. Debido a que el trabajo del Grupo de Expertos en Seguridad Ciudadana tiene únicamente relación con el fenómeno de la criminalidad y las políticas públicas tendientes a reducirla, y no a otras fuentes de amenazas a la seguridad, es esta segunda acepción a la que hacen referencia los textos emitidos por éste.

33. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD / TEMOR A LA DELINCUENCIA

Sentimiento de vulnerabilidad y desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. Situación de delincuencia. La sensación de inseguridad está compuesta tanto por un factor afectivo o emocional, el que podría denominarse temor, y otro más cognitivo y relacionado a la probabilidad que las personas tienen de ser víctimas.

Entre los factores que influyen sobre la percepción de inseguridad o delincuencia se puede citar: la experiencia directa, indirecta (vicaria), los medios de comunicación y las características sociodemográficas y económicas de la población.

34. TRÁFICO DE DROGAS

Se entenderá por tráfico de drogas la acción de aquellos que sin contar con la autorización competente, transporten, adquieran, transfieran, sustraigan, posean, suministren, guarden o porten consigo sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, productoras de dependencia física o síquica, capaces de provocar graves efectos tóxicos o daños considerables a la salud pública, o materias primas tales como precursores o sustancias químicas esenciales (Ley 19.366).

35. VIOLACIÓN

Comete violación el que accede carnalmente, por vía vaginal, anal o bucal, a una persona mayor de catorce años cuando: a) Se usa de fuerza o intimidación, b) La víctima se haya privada de sentido, o cuando se aprovecha su incapacidad para oponer resistencia, c) Se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima, y d) la víctima es menor de catorce años (Código Penal. Art. 316 y 362) .

36. VIOLENCIA

Las conductas de los individuos que intenten, amenacen o inflijan daño físico o psicológico a otros individuos, a sí mismo (suicidio) o a objetos inanimados. Cuando está dirigida a otros individuos también debe considerarse la violencia psicológica. Los actos de violencia pueden ser criminales o no.

37. VÍCTIMA

Cualquier persona o grupo que haya sido afectado por un delito que dañe su integridad física, su propiedad o la afecte moralmente.

38. VICTIMIZACIÓN

La victimización es una forma de medir los delitos que ocurren efectivamente, a partir de la información relevada en las encuestas. Entendiéndose por victimización la cantidad efectiva de personas que se reconocen víctimas de algún tipo de delitos en encuestas de victimización.