



# “Siete prioridades país”

Hacia una Estrategia  
nacional de prevención y  
control de la delincuencia

Fundación Paz Ciudadana

Junio de 2005

FUNDACIÓN  

---

PAZ CIUDADANA

## PRESENTACIÓN

Este año es tiempo de elecciones y, por ende, de elegir a las personas y coaliciones políticas que conducirán el destino del país durante los próximos años. En este contexto, surge el debate en torno a las prioridades que tiene Chile y a las políticas y programas que se pondrán en la agenda a partir del próximo 11 de marzo.

La Fundación Paz Ciudadana, como institución técnica y pluralista que busca contribuir a la disminución de la delincuencia, se ha preocupado —desde hace ya 13 años— de estar presente en el debate público que antecede a cualquier elección y de poner a disposición de las diversas candidaturas, tanto presidenciales como parlamentarias, los planteamientos fundamentales que, a su juicio, deben inspirar las acciones durante el próximo período presidencial y legislativo.

Los siguientes párrafos entregan orientaciones y líneas de acción en temas de seguridad ciudadana. En primer lugar, se da cuenta de aquellos elementos que deben estar presentes al esbozar y dar forma a una estrategia nacional de reducción de la delincuencia. Luego, se abordan materias específicas que —creemos— deberían formar parte esencial de la próxima discusión político—electoral. Al respecto, y sin perjuicio de continuar avanzando en las áreas actuales de trabajo —especialmente las de justicia, policías y cárceles—, el análisis se centra en las nuevas **“7 prioridades país”** en seguridad ciudadana. La posibilidad de abordar áreas hasta ahora insuficientemente exploradas en las acciones dirigidas a reducir la delincuencia responde a un momento en el que ya se ha avanzado lo suficiente —acumulando información prioritaria e invirtiendo cuantiosos recursos— como para poder esperar resultados concretos y alentadores, no sólo en materias de control, sino, en particular, en relativo a la inhibición de conductas delictivas: la prevención en todos sus niveles.

## ANTECEDENTES

Todo gobierno debe tomar decisiones y elegir entre muchas opciones, algunas contradictorias entre sí, otras teóricamente complementarias, pero, en la práctica, excluyentes por la limitación de recursos. La existencia de diferentes visiones filosóficas e ideológicas, la dinámica impuesta por intereses políticos de corto plazo, la duración de los ciclos electorales, el impacto de casos de alta exposición mediática, todo se entrelaza para obstaculizar el desarrollo de acciones coherentes y eficaces.

No obstante, es posible asegurar ciertos niveles de eficacia en las políticas, si se cuenta con la estrategia correcta. El ámbito de la seguridad ciudadana no es excepción. Así, es posible enunciar aquellos elementos básicos necesarios que permitirán hacer de una estrategia, una verdadera Política de Estado:

- **Generar consensos técnicos y lograr apoyos políticos transversales.** La discusión y el diseño de estas políticas debe superar a las intuiciones, las meras opiniones, las posiciones políticas sesgadas o las reacciones provocadas por la comisión de algún delito de fuerte conmoción pública y atención mediática. A estos elementos se deben superponer aquellos que provienen de un análisis técnico, científico y multidisciplinario. Eso facilita la comprensión objetiva del fenómeno y la alineación de voluntades en torno a aquellos temas y áreas más críticos. El trabajo sobre la base de consensos entrega mayor legitimidad a los procesos e instituciones, y también significa fuertes ahorros, asociados a la concentración de esfuerzos y recursos. Implica, además, superponerse a períodos eleccionarios y trascender a una determinada administración y a determinadas personas, facilitando la continuidad de las políticas y asegurando parámetros claros y objetivos de actuación.
- **Basarse en evidencia empírica y orientarse a resultados.** La ejecución de programas, el desarrollo institucional y la asignación de recursos no pueden basarse en posturas corporativas, opiniones o ideas preconcebidas. Por el contrario, se requiere información clara acerca de los lugares y momentos en que se cometen los diferentes delitos, al igual que acerca de las personas que los cometen y que son víctimas. También se requiere evidencia acerca del efecto de las políticas y los programas, es decir, resultados verificables mediante la instauración de metas e indicadores precisos.
- **Alinearse territorial e institucionalmente:** Hoy, más de 25 instituciones y reparticiones de Estado intervienen directa o indirectamente en la prevención y el control de la delincuencia;; entre otras: el Ministerio del Interior y sus organismos dependientes (Conace, División de Seguridad Ciudadana, División de Gobierno Interior, Intendencias y Gobernaciones); el Ministerio de Defensa y sus organismos dependientes (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile); el Ministerio de Justicia y sus organismos dependientes (Gendarmería, Sename, Servicio Médico Legal, Registro Civil); la Defensoría Penal Pública; el Ministerio Público; el Poder Legislativo y los municipios. La mayoría de ellas interactúa, además, localmente con otra serie de organizaciones de la sociedad civil y con el sector privado.

Lograr políticas eficaces y eficiencia en el uso de recursos exige coordinación entre esos actores y coherencia entre los objetivos estratégicos de cada nivel (central, regional y local). Esta coordinación, a su vez, implica la definición de responsabilidades y la determinación de ámbitos de colaboración. De lo contrario, se arriesga emprender políticas contradictorias, duplicar tareas e invertir recursos de manera infructuosa, y aun invalidar iniciativas que, de haberse ejecutado coordinadamente, tendrían resultados positivos y evidenciables.

- Ordenarse temporalmente: Una estrategia eficaz no se construye de un día para otro. Es necesario desarrollar políticas que creen las condiciones necesarias para llevar a cabo determinadas acciones, que son previas al logro de un impacto específico. Ejemplo de ello es la reforma procesal penal. Con este nuevo sistema de enjuiciamiento, es factible desarrollar estrategias de persecución y resolución de conflictos penales imposibles bajo el sistema antiguo. En este sentido, no es “la reforma” la que ayudará a reducir la delincuencia, sino que las estrategias y los instrumentos que se pongan en marcha bajo la nueva estructura procesal. En consecuencia, la estrategia nacional debe plantear prioridades a través del tiempo, estableciendo claramente cómo una determinada acción incide en la creación de las condiciones necesarias y suficientes para tener los impactos deseados, y cómo, ante la limitación de los recursos existentes, se plantea cubrir determinadas necesidades con anterioridad a otras.

Cada uno de los componentes recién enunciados es crucial para dar forma a una estrategia de reducción de la delincuencia.

Su instalación o logro, sin embargo, no debe frenar el trabajo que se viene realizando en las líneas de acción tradicionalmente ligadas a la seguridad ciudadana, el que debe ser mejorado para conseguir mayores rendimientos y resultados. La modernización de las policías, la instalación y el alcance de altos estándares de desempeño del nuevo sistema judicial, son ejemplos de ello.

En la nueva etapa que se inicia el 11 de marzo próximo se presenta, además, un escenario privilegiado para impulsar acercamientos novedosos en materias de seguridad ciudadana, que se relacionan con áreas hasta ahora postergadas. Estas siete prioridades país —si bien no exhaustivas, sino más bien complementarias a las ya abordadas— resultan no sólo factibles, sino también plausibles, en cuanto permiten lograr resultados positivos en el corto y mediano plazo.

## CERTEZAS

Después de varios años de crecimiento ininterrumpido, el volumen global de delitos en el país parece haberse estabilizado. No obstante, la violencia asociada a los delitos y la percepción ciudadana acerca de la gravedad de la delincuencia parece no disminuir, lo que implicará que el problema de la inseguridad ante el delito siga siendo una de las grandes prioridades en Chile.

Por otra parte, durante el último decenio, y especialmente durante el último quinquenio, se han ejecutado diversas políticas orientadas a la prevención y el control de la delincuencia (reforma procesal penal, Plan Cuadrante, Programa Comuna Segura, Barrio Seguro, etc.); se han modificado cuerpos legales (ley de control de armas, ley de control de drogas, etc.), y se han introducido algunas modificaciones institucionales (Gendarmería, División de Seguridad Ciudadana, etc.), entre otros. En el último año también se ha podido avanzar en el ordenamiento y la definición de responsabilidades y prioridades, mediante el documento de propuesta de una política nacional de seguridad ciudadana.

No obstante, es imprescindible seguir avanzando en la formulación y ejecución de una estrategia nacional para reducir la delincuencia y, sobre todo, lograr que los programas y las políticas actualmente en ejecución demuestren impactos tangibles y de corto plazo en la disminución del problema.

Aunque todavía falte mucho por mejorar en materia de información y análisis del fenómeno, en la actualidad se cuenta con información y diagnósticos —impensables hace sólo cinco o diez años— que permiten mejorar sustancialmente la eficacia de los esfuerzos que se emprenden:

- Se sabe que una baja proporción de delincuentes habituales comete una alta proporción de los delitos. Por ejemplo, estudios internacionales muestran que el 10% de quienes cometen delitos son responsables del 40% del total. La información preliminar para el caso de Chile señala una situación similar.
- Se sabe que existe un alto nivel de dependencia y abuso de drogas y alcohol en la población que delinque. Por ejemplo, el 58% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido el delito bajo la influencia de drogas o alcohol. Muchos de quienes delinquen dejarían de hacerlo en la medida en que logren rehabilitarse de sus adicciones.
- Se sabe que existe un fuerte contagio criminógeno a través de las familias, escuelas, barrios e instituciones en que se desarrolla la vida de quienes delinquen. Tener un familiar con antecedentes penales o vivir en un barrio con alta concentración de actividad delictiva es un fuerte predictor de la comisión de delitos. Estas familias, escuelas y barrios son fácilmente identificables.
- Se sabe cuáles son los lugares y momentos en los que ocurren delitos con mayor frecuencia, las personas que los cometen, las personas que los sufren, y las circunstancias en que ellos ocurren.
- Se sabe cuáles son las características de las políticas y programas que logran disminuir la delincuencia, sea por la prevención social, la prevención situacional, la actividad policial y judicial, o la rehabilitación y la reinserción social. Existe amplia y creciente evidencia internacional acerca de programas y políticas efectivas; asimismo, en nuestro país también van apareciendo, lentamente, algunas buenas prácticas que merecerían ser difundidas y replicadas. Aunque es imposible eliminar completamente el problema de la delincuencia, estas políticas y programas permiten reducirlo sustancialmente.

De lo anterior se desprende la que —creemos— debe ser la pregunta de fondo al definir acciones prioritarias para la reducción de la delincuencia. Si se sabe dónde radican los principales problemas y, además, se sabe cuáles son las políticas y programas más exitosas: **¿Cómo avanzar más rápido hacia una reducción efectiva y sostenible de los problemas de delincuencia en el país?**

## LAS SIETE PRIORIDADES PAÍS

### 1. Rehabilitación de drogodependientes infractores de ley

Muchas de las personas con problemas graves de dependencia y abuso de drogas y alcohol destruyen sus propias vidas, sus familias y su entorno, ejerciendo conductas que incluyen la comisión de delitos, ya sea bajo la influencia de las sustancias o para obtener recursos para financiar su adicción.

Fomentar el que estas personas accedan a tratamientos integrales, sean residenciales o ambulatorios intensivos, implica que desde el primer día no estarán cometiendo delitos. A diferencia de la

cárcel (que produce el mismo efecto inmediato en términos de no permitir la comisión de delitos), los tratamientos son más eficaces en disminuir la reincidencia asociada a las adicciones.

Urge, pues, aumentar fuertemente los recursos y los mecanismos de financiamiento de programas de tratamiento, estén estos últimos insertos o no en el sistema penal. Actualmente, existe un enorme déficit en los cupos de tratamiento, incluso considerando sólo el grupo de personas que desea acceder voluntariamente. De hecho, del total de 39.000 personas que manifiestan voluntad de acceder a tratamiento, sólo 12.000 lo pueden hacer. Por otra parte, se estima que más de 6.000 reclusos presentan consumo problemático de alguna droga, pero el número de cupos en comunidades terapéuticas intrapenitenciarias no supera los 300.

## **2. Apoyo familiar y post-penitenciario de personas prontas a salir en libertad**

Las semanas o meses que siguen a la salida al medio libre representan el mayor riesgo de reincidencia. Cada semana que pase sin delinquir disminuye exponencialmente las probabilidades de hacerlo. Además, los hijos, hermanos, cónyuges o convivientes de reclusos tienen mucho mayor probabilidad de verse involucrados en actividades ilícitas.

Cada persona con la que se trabaje de modo eficaz en su reinserción representa una persona menos en la calle cometiendo delitos de forma sistemática, en el corto plazo, y una familia menos de la que puedan surgir futuros delincuentes, en el mediano y largo plazo. Lograrlo requiere, sin embargo, contar con una adecuada red de apoyo local — tanto en temas de tratamiento como de educación, colocación laboral y salud mental— que hoy no existe en nuestro país y que, por tanto, debe ser construida.

## **3. Atención integral a menores de edad ingresados por Carabineros**

La información obtenida a partir de los registros del Programa Protección 24 Horas que impulsa la Dirección de Protección Policial de la Familia (Diprofam) de Carabineros de Chile, permite identificar a menores de edad que son ingresados por motivos de vulneración de derechos e infracción de ley. Una respuesta inmediata —que active las instituciones de la red social local para atender los problemas que enfrenta el menor y su entorno— debería lograr disminuir sustancialmente la prevalencia de estos problemas. En el caso de infracción de ley, significaría evitar la reiteración de las conductas, y, en los casos más problemáticos, prevenir el desarrollo y escalamiento de carreras delictuales. Aunque la mayoría de los menores registra sólo un ingreso, aquellos que son ingresados por segunda vez tienen una alta probabilidad de ser ingresados en forma reiterada a través del tiempo (tres y más veces).

Esta información, junto con la realización de diagnósticos personalizados, permitiría focalizar los esfuerzos en aquellos con mayores probabilidades de desarrollar conductas antisociales persistentes y adecuar las intervenciones a las necesidades específicas de los sujetos.

Por cada menor de edad que participe en un programa efectivo de intervención habría una persona menos cometiendo delitos en el corto plazo, se lograría una adecuada inserción social del menor en riesgo, y se evitarían, además, los costos del sistema de justicia penal en el largo plazo.

## **4. Prevención escolar de violencias**

Si bien no existen estadísticas que permitan establecer cuantitativamente la magnitud del problema de la violencia escolar en Chile, la experiencia de educadores y profesionales involucrados en el sistema educacional, al igual que el conocimiento público de la ocurrencia hechos de gran gravedad dentro de establecimientos educacionales, permiten identificar la violencia

escolar como un fenómeno que debe ser adecuada y prontamente abordado. Él incluye situaciones de violencia física y psicológica, consumo de drogas y alcohol, desórdenes, amenazas, porte de armas, vandalismo, robos y abandono escolar, entre otros. Además, el rol que desempeña la escuela en el proceso de socialización de niños y jóvenes y, por ende, la oportunidad de abordar tempranamente comportamientos de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, hacen de la prevención de la violencia escolar una actividad con altos beneficios sociales. La escuela se alza como un escenario privilegiado para abordar estos temas de manera integral, incorporando no sólo al menor, sino a su familia y entorno más directo.

Sin embargo, las escuelas y liceos del país no cuentan, actualmente, con las herramientas necesarias para abordar la violencia escolar de forma exitosa, y no existe una política educacional específica en esta materia. La creación y masificación de metodologías de trabajo para la prevención de la violencia escolar resulta indispensable para generar ambientes escolares seguros y que promuevan el aprendizaje.

La experiencias internacional de desarrollo integral de instituciones educacionales muestran la viabilidad de obtener impactos de corto plazo en estas materias.

### **5. Responsabilidad penal juvenil**

La mayoría de los delincuentes habituales se inicia tempranamente en la carrera delictiva, durante su infancia o adolescencia. Se estima que más de la mitad de los condenados en las cárceles pasó por el Sename alguna vez en su vida. Estos antecedentes, unidos al hecho de que en Chile no existe una justicia especializada para tratar a infractores juveniles de una forma que permita responsabilizarlos por sus hechos y reinsertarlos adecuadamente, determinan la urgencia de resolver esta materia. La discusión seria y la aprobación consensuada del proyecto de ley de responsabilidad penal juvenil es prioritaria. Para ser eficientes en la interrupción de desarrollos delictivos tempranos, durante los próximos años los esfuerzos deberán destinarse a la construcción de un sistema especializado de enjuiciamiento y, especialmente, a la instalación de las capacidades necesarias para ejecutar las sanciones.

### **6. Estrategias específicas de persecución penal focalizadas**

La información existente permite identificar claramente quiénes son las personas que más cometen delitos, y cuáles son los lugares y momentos en que esto ocurre con mayor intensidad. En consecuencia, deben organizarse y ejecutarse estrategias y tácticas especializadas para lograr que un mayor número de delitos tenga una respuesta formal del sistema de justicia (sentencias y salidas alternativas).

Para ello es necesario organizar equipos de fiscales, policías y servicios auxiliares de la justicia, definiendo objetivos específicos según territorios y períodos de tiempo, y tácticas de investigación y persecución penal. Un sinnúmero de ejemplos permite incrementar la eficacia de la acción en relación con problemas tales como asaltos en vía pública, microtráfico, uso de armas de fuego, desórdenes y violencia en bares, robos residenciales, etc., cuyos detalles superan el ámbito este documento.

No se trata aquí de aumentar dotación y recursos para obtener mejores resultados, sino de lograr mayor productividad asociada a la labor de quienes lideran la persecución criminal.

## 7. Interrupción de la comercialización de especies robadas

La mitad de las causas que ingresan al sistema de justicia criminal se debe a delitos contra la propiedad: hurtos y diversos tipos de robos. La mayoría de los delitos de alta conmoción pública y cobertura por los medios de comunicación se relaciona con robos, especialmente los más violentos.

Aunque parezca obvio recordarlo, la mayoría de los delitos contra la propiedad se cometen con el fin de obtener dinero mediante la venta de los bienes robados, situación muchas veces también asociada al financiamiento de adicciones.

Por otra parte, delitos como hurtos en el comercio establecido, robos residenciales, robo de accesorios de vehículos y robos residenciales, entre otros, son sumamente difíciles de detectar por el patrullaje preventivo de la policía. En cambio, es fácil reconocer la red de comercialización asociada a este tipo de delincuencia, que muchas veces es de conocimiento público.

La propuesta consiste en iniciar a la brevedad campañas de fiscalización de lugares de venta frecuente de especies robadas, así como campañas de educación del público. Se debe no sólo involucrar a las fuerzas policiales y a los fiscales, sino también al Servicio de Impuestos Internos, a los municipios, al Servicio Nacional Aduanas y a cualquier otra institución pública con capacidades de fiscalización y control sobre la comercialización de estas especies.

Finalmente, cabe insistir en la importancia de avanzar en las materias expuestas —que complementan a aquellas ya iniciadas— para reducir los niveles delictivos del país.

La Fundación Paz Ciudadana tiene el convencimiento de que el logro de impactos positivos en estas áreas dependerá no sólo de su inclusión en la próxima agenda pública, sino, determinadamente, de la coordinación, la permanencia, el consenso, la seriedad y la calidad con que ellas sean abordadas.





FUNDACIÓN  
PAZ CIUDADANA

Valenzuela Castillo 1881, Santiago de Chile  
Teléfono:v(56-2) 363 3800 - Fax:v(56-2) 363 3898  
E- Mail:v fpc@pazciudadana.cl - Sitio Web:v www.pazciudadana.cl