

Las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana en Chile

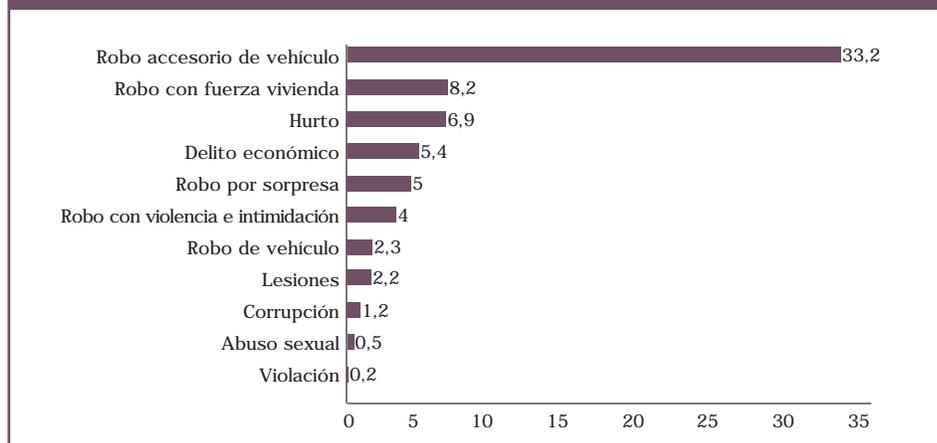
Catalina Mertz, economista de la
Universidad Católica de Chile
e investigadora de Fundación Paz
Ciudadana

Desde el año 2004 Chile cuenta con una encuesta nacional de victimización. Antes de su publicación, sólo existía una serie estadística trimestral sobre aprehensiones policiales y denuncias por delitos de mayor connotación social –categoría compuesta por los delitos de hurto, robo con fuerza, robo con violencia, lesiones, violación y homicidio-, y las encuestas de victimización sobre robos y hurtos realizadas semestralmente por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark. Es decir, recién hace un año el país conoce la real magnitud de las diversas manifestaciones del fenómeno de la delincuencia.

Los datos de la encuesta nacional indican que una de cada tres personas es víctima de algún delito¹ durante el año. Los delitos más frecuentes en Chile son el robo de accesorio de vehículos, el robo con fuerza en la vivienda y el hurto.

¹ Incluye: robo o hurto de vehículo, robo o hurto de objetos desde vehículo, robo con fuerza, robo por sorpresa, robo con violencia, hurto, lesiones, delito económico, corrupción, abuso sexual y violación.

GRÁFICO Nº 1:
PORCENTAJE DE VICTIMIZACIÓN POR TIPO DE DELITO



Fuente:
Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior-INE. 2003

Debido a que la elaboración de políticas públicas eficaces para enfrentar cualquier problema social requiere, antes que nada, medir su magnitud y caracterizar el fenómeno de acuerdo a diversas variables sociodemográficas, la posibilidad de contar recién el año 2004 con los resultados de la primera encuesta nacional de victimización no es un hecho anecdótico. Aparentemente, en contraposición a la importancia dada por la población al problema de la delincuencia en diversas encuestas de opinión pública desde principios de la década del noventa, el gobierno sólo en los últimos años empezó a darle a este tema la prioridad que amerita y decidió gastar los recursos necesarios para identificar su real alcance.

1. LA EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS

Esta lenta reacción se debió, al menos en parte, al predominio de dos ideas generales en la visión de las autoridades de gobierno. La primera se originó en la completa ausencia de información empírica inicial y en la escasa validez que se le otorgó, posteriormente, a las estadísticas criminales oficiales puestas a disposición pública por parte de una entidad no gubernamental como la Fundación Paz Ciudadana. En dicho contexto, la información delictiva de los casos difundidos por los medios de comunicación reemplazó a la información objetiva y fue utilizada como base para sostener que los delitos eran poco frecuentes en Chile y que cuando ocurrían afectaban, esencialmente, a los sectores más ricos de la sociedad. Por lo mismo, la delincuencia fue vista mucho tiempo como un problema menor que sucedía a personas que tenían los medios económicos suficientes para protegerse y no había justificación para otorgarle mayor prioridad en la agenda del gobierno.

La segunda idea generalizada consistía en que las causas de la delincuencia estaban radicadas únicamente en problemas sociales como la pobreza, la

Las comisiones que deben completar el desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana son cuatro: prevención, control, desarrollo institucional y desarrollo de información y tecnologías. Se espera que éstas concluyan su trabajo a principios del año 2005, estableciendo metas y responsables claros para el resto del año y una planificación de acciones de mediano y largo plazo.

exclusión y el desempleo. De este modo, mientras estas causas no fueran mitigadas, la delincuencia subsistiría independientemente de lo que se hiciera.

En este contexto, enfocar la acción del Estado hacia personas que han cometido delitos o que se encuentran en situación de riesgo implica una forma de estigmatización social que provocaría un espiral de exclusión. Es decir, políticas públicas distintas a las sociales no tendrían ninguna utilidad e incluso serían contraproducentes.

La visión predominante en las esferas de gobierno estaba en fuerte contraposición con la sostenida por la oposición política que -basándose exclusivamente en la teoría racional del comportamiento delictivo- reaccionaba ante hechos de alta connotación pública exigiendo un mayor número de aprehensiones, de encarcelamientos y penas más largas. No es de extrañar, entonces, que se hayan generado altos niveles de politización en la discusión sobre temas de seguridad ciudadana y con respecto a las políticas públicas que se debían implementar.

Afortunadamente, la primera idea mencionada perdió validez porque el país cuenta hoy con información empírica que indica que la delincuencia es un problema real y que afecta esencialmente a los más pobres. De hecho, la mencionada encuesta nacional de victimización permitió derribar el mito de que estamos en una posición privilegiada respecto de nuestros países vecinos en materia de delitos contra la propiedad. La segunda idea también ha empezado a perder adherentes. Hoy existen, tanto en el gobierno como en universidades y entidades no gubernamentales, mayores niveles de conocimientos sobre la delincuencia. Por lo mismo, se observa un creciente nivel de sofisticación en el análisis de los diversos tipos de delitos, lo que ha permitido esclarecer el rol de la pobreza o la exclusión en el fenómeno delictivo.

En síntesis, hoy existe acuerdo con

respecto a que, si bien es cierto que gran parte de las personas procesadas por delitos contra la propiedad se encuentra en situación de pobreza, la gran mayoría de las personas pobres no comete delitos. La pobreza no es causa directa ni única de la delincuencia y existen una serie de otros factores que inciden en dicha situación. Otra clase de delitos, como los homicidios y los “de cuello blanco”, no tienen relación alguna con la pobreza y otras manifestaciones de violencia, como la ejercida en el ambiente escolar, tampoco.

El predominio de nociones técnicas y empíricamente fundadas ha permitido desplazar las ideas de carácter político de la discusión pública y ha generado mayores niveles de consenso con respecto a la necesidad de crear y poner en marcha políticas específicas para la prevención y el control del delito.

2. LOS CONSENSOS Y LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA CREACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

La evolución de las ideas en torno a la relevancia de la delincuencia como problema social y a la necesidad de establecer políticas públicas específicas para su reducción provocó tres acciones concretas por parte del Gobierno, lideradas por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior: la creación de un Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana -que trabajó desde mediados de 2003 hasta principios de 2004-, el establecimiento de una mesa de trabajo con más de 80 integrantes -que sesionó durante seis meses de 2004-

y la continuación del trabajo de esta mesa en comisiones más pequeñas (actualmente en curso).

A-. FORO DE EXPERTOS

El Foro de expertos² -compuesto por profesionales especialistas en diversas áreas vinculadas con la delincuencia- elaboró un completo documento que incluía un diagnóstico de la seguridad ciudadana, las acciones emprendidas por el Estado para potenciarla, y recomendaciones relativas al desarrollo de políticas públicas en esta área³.

Entre las principales conclusiones del diagnóstico -realizado con anterioridad a la encuesta nacional de victimización- se confirma que las denuncias de delitos de mayor connotación social aumentan desde 1998. En síntesis, el informe señala que los delitos de robo y hurto presentan el mayor crecimiento y que la Región Metropolitana ha perdido el liderazgo en esta materia, ya que cinco o seis regiones presentan los mismos niveles de denuncia de delitos. Sin embargo, la ausencia de información impidió establecer la evolución de los delitos violentos y de otras manifestaciones de violencia no tipificadas como delito, como por ejemplo la violencia intrafamiliar y escolar. El informe concluye que el temor al delito afecta de manera importante la calidad de vida de las personas y está asociado a elementos como la experiencia directa o indirecta de victimización y a características sociodemográficas.

En cuanto a las causas del crecimiento de la delincuencia en Chile, el Foro concluyó que “puesto que la criminalidad es un fenómeno heterogéneo, que

Afortunadamente, Chile está empezando a dejar atrás los altos niveles de ignorancia y politización que hubo en el pasado con respecto al problema de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, existen aún grandes desafíos. Más de una veintena de instituciones públicas tienen relación con la prevención o el control de la delincuencia y la violencia. Esto, por sí solo, trae consigo una mayor complejidad en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas efectivas en la reducción del delito.

² El Foro de Expertos contó con la participación de: 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 (Instituto de Sociología de la Universidad Católica), Franz Vanderschueren (Universidad Alberto Hurtado), y Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana).

³ Ver “Resumen ejecutivo y recomendaciones”, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, abril de 2004, y “Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile”, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Documento de Trabajo N°1, División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, abril de 2004.

responde a procesos sociales complejos y multicausales, resulta difícil identificar el o los factores que a ciencia cierta expliquen el incremento en cuestión y existen divergencias sobre los factores vinculados 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. ... Con todo, los antecedentes disponibles sí permiten descartar algunas hipótesis, por una parte, y seleccionar algunas más probables, por otra". La principal hipótesis descartada es que habría "mano blanda" por parte del sistema policial y judicial ya que, en forma simultánea al incremento en las denuncias, se observa un aumento significativo en las aprehensiones por delitos de mayor connotación social y un fuerte incremento de la población penal. En cambio, las hipótesis seleccionadas como más probables coinciden en que el incremento de la criminalidad tiene relación con el desempleo, el consumo de drogas, la deficiente distribución del ingreso y la prevalencia de diversas manifestaciones de violencia (como factor causal).

En materia de respuestas del Estado al fenómeno delictivo, el Foro destacó los avances logrados en el diseño y aplicación de políticas y programas delictivos, pero concluyó que "las iniciativas enumeradas han surgido aisladamente, respondiendo a motivaciones distintas y frente a situaciones específicas; hay áreas donde no hay responsabilidades claramente asignadas y otras en que se generan duplicidades y falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado. Urge entonces, una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que integre las iniciativas actuales e incorpore nuevas

herramientas al quehacer preventivo y de control; que surja luego de un diagnóstico técnicamente sólido; que especifique objetivos medibles y con plazos definidos; que establezca responsables; que logre consensos importantes; que coordine todos los niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, que incluya a la sociedad civil como un actor en la definición e implementación de iniciativas, y que en su proyección trascienda los períodos presidenciales."

B-. MESA DE TRABAJO

El desarrollo de estos temas fue encomendado por el Ministro del Interior a una Mesa de trabajo compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, Justicia, parlamentarios miembros de la Comisión de Seguridad Ciudadana, policías, centros de estudio, expertos, delegados de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Tras seis meses de trabajo esta mesa publicó, en octubre de 2004, el documento "Política nacional de seguridad ciudadana"⁴.

La publicación representa un gran avance porque sintetiza una visión consensuada respecto de la delincuencia, la violencia y las tareas prioritarias a abordar, considerando un enfoque sistémico de la prevención y control de la delincuencia.

Lo anterior resulta relevante ya que además de otorgar la importancia requerida tanto a la prevención como al control del delito, permite aclarar cuáles instituciones deben intervenir, en qué procesos, qué es lo que se puede y debe esperar de ellas como contribución a la reducción del problema y permite

responsabilizar a las distintas instituciones por resultados específicos y concretos.

En términos de contenidos, el documento recoge el diagnóstico realizado por el Foro de Expertos y desarrolla un horizonte estratégico sobre la base de ideas fuerza tales como la necesidad de reducir la violencia, los delitos y el temor mediante políticas inclusivas y comprehensivas, que abarquen tanto la prevención como el control de la delincuencia, y que brinden seguridad a todas las personas. Posteriormente, establece los objetivos y lineamientos generales de la política, sus ámbitos de acción, su interacción con otras políticas de Estado y los criterios generales que deben guiar su puesta en práctica por parte de la gran cantidad y variedad de personas e instituciones involucradas. Estos criterios generales son: el respeto a los derechos fundamentales, la eficiencia y la coherencia, la focalización, la territorialidad, la co-producción de la seguridad, la participación ciudadana, la integridad, la gradualidad, la igualdad, el seguimiento y la evaluación.

Finalmente, el texto establece los desafíos programáticos u objetivos específicos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, ordenados de acuerdo a acciones de prevención social, prevención situacional, control, desarrollo institucional o desarrollo de información y tecnologías, con listados de las instituciones que deben actuar en cada tarea. Los objetivos específicos en cada área se resumen en el cuadro n°1.

⁴ Ministerio del Interior, "Política nacional de seguridad ciudadana", octubre 2004.

CUADRO N° 1

TAREAS DE PREVENCIÓN SOCIAL

- a) Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato.
- b) Reducir la violencia escolar.
- c) Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situaciones de riesgo.
- d) Prevenir el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas.
- e) Detectar precozmente problemas conductuales.
- f) Intervenir en barrios vulnerables.

TAREAS DE PREVENCIÓN SITUACIONAL

Fomentar la acción de la sociedad civil; perfeccionar la vigilancia preventiva como parte de los planes estratégicos de Carabineros de Chile; incorporar estrategias de prevención situacional en el quehacer de instituciones del Estado relacionadas con las condiciones de seguridad en la distribución de la infraestructura de transporte, habitacional, educacional, de salud y recreacional, entre otras; establecer estrategias focalizadas de prevención situacional en el ámbito local; y promover acciones de autocuidado por parte de la población.

TAREAS DE CONTROL

- a) Aumentar la proporción de delitos resueltos.
- b) Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados.
- c) Modernizar las policías.
- d) Perfeccionar el nuevo sistema procesal penal.
- e) Crear e instalar el sistema de justicia penal para adolescentes.
- f) Perfeccionar el sistema de justicia local.
- g) Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad.
- h) Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad.
- i) Atender y proteger a las víctimas.

TAREAS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

- a) Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana.
- b) Definir y fortalecer una institución central de gobierno.
- c) Definir los roles de las instituciones en el territorio.
- d) Crear marcos de trabajo intersectoriales.
- e) Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas.
- f) Promover la colaboración público-privada.
- g) Desarrollar estrategia comunicacional.

TAREAS DE DESARROLLO DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍAS

- a) Crear un sistema unificado de estadísticas delictuales.
- b) Crear un sistema de información criminal.
- c) Establecer bases de datos y registros históricos de información criminal.
- d) Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registro.

Sin embargo, pese a los avances que representa la publicación de esta política, ésta dista de las recomendaciones del Foro y de los resultados esperados por el Ministerio del Interior, ya que no corresponde aún a una planificación estratégica de acciones concretas, con metas claras y responsables nítidamente establecidos. Es decir, si bien define qué es lo que se debe hacer y las instituciones involucradas en cada tarea, no indica cómo ni cuándo se debe hacer, ni las responsabilidades concretas de cada institución. Consciente de lo anterior y de las limitaciones propias de un esquema de trabajo basado en reuniones con gran número de asistentes, la División de Seguridad Ciudadana se encuentra actualmente liderando el trabajo en comisiones más pequeñas y especializadas.

C-. COMISIONES DE TRABAJO

Concretamente, las comisiones que deben completar el desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana son cuatro: prevención, control, desarrollo institucional y desarrollo de información y tecnologías. Se espera que éstas concluyan su trabajo a principios del año 2005, estableciendo metas y responsables claros para el resto del año y una planificación de acciones de mediano y largo plazo.

Fuente:
Ministerio del Interior, "Política nacional de seguridad ciudadana", octubre

3. DESAFÍOS

Afortunadamente, Chile está empezando a dejar atrás los altos niveles de ignorancia y politización que hubo en el pasado con respecto al problema de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, existen aún grandes desafíos. Más de una veintena de instituciones públicas tienen relación con la prevención o el control de la delincuencia y la violencia. Esto, por sí solo, trae consigo una mayor complejidad en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas efectivas en la reducción del delito. Se requiere liderazgo, el uso de metodologías de trabajo especialmente diseñadas para este tipo de procesos y la instalación de mecanismos que permitan alinear los objetivos y una gran colaboración interinstitucional.

A todo esto se suma el hecho de que se trata de un problema heterogéneo y multicausal. Por lo mismo, el trabajo debe basarse en información y evidencia empírica de buena calidad, con el nivel de desagregación requerido, y con el conocimiento actualizado sobre las experiencias de otros países en estas materias. Esta información no sólo debe iluminar el desarrollo de políticas de gobierno, sino que debe además ser considerada en la toma de decisiones de los distintos actores que intervienen directamente en la prevención o el control del delito, ya sea porque trabajan con niños y jóvenes en las más diversas situaciones de riesgo, con víctimas, con imputados, o con los que han cumplido su sanción e intentan insertarse social y laboralmente.

Mientras todas estas instituciones no tengan claro cuál es su aporte y su responsabilidad concreta en la reducción de la violencia y la delincuencia, no basen sus acciones en evidencia empírica, no evalúen periódicamente su quehacer y corrijan los errores detectados, y no rindan cuenta pública respecto de sus aciertos y desaciertos, los avances logrados en el mundo de las ideas no se traducirán en mayores niveles de seguridad y calidad de vida para los chilenos.