



MIRADAS SOBRE SEGURIDAD PUBLICA

Editoras:

Javiera Blanco Suárez

Lucía Trujillo Carrasco



GOBIERNO DE CHILE
SUBSECRETARÍA DE CARABINEROS

MIRADAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

Santiago de Chile, abril de 2009.

OTRAS PUBLICACIONES DE LA SUBSECRETARIA DE CARABINEROS

- Guía de Recursos Locales. Para la Prevención del Delito (2009)
- Orientaciones Metodológicas para el Desarrollo de Acciones a Favor de la Infancia y Adolescencia (2009)
- Gestión de la Emergencia. Comuna de Tocopilla y Región de Antofagasta (2008)
- La Medición del Rendimiento Policial. Experiencias Internacionales (2008)
- Buenas Prácticas Policiales. Iniciativas Innovadoras en Carabineros de Chile (2008)
- Política de Participación de la Mujer en Carabineros De Chile (2007)
- Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria (2007)
- 24 horas. Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescente. (2007)



MIRADAS SOBRE SEGURIDAD PUBLICA

Editoras:
Javiera Blanco Suárez
Lucía Trujillo Carrasco

Un antiguo proverbio chino, que reza “el aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo”, ha servido de inspiración al concepto del “efecto mariposa”, aludiendo a que la más mínima variación en las condiciones iniciales de un sistema pueden provocar que éste evolucione en forma completamente diferente. Este “aleteo” da lugar a que perturbaciones iniciales sean amplificadas, pudiendo generar un gran efecto como consecuencia.

Es esta una metáfora adecuada de lo que buscamos con este libro. Hemos querido recoger como dato inicial que muchas más mujeres ocupan hoy cargos ejecutivos y políticos en temas relacionados con seguridad pública, de las más diversas esferas. Y este dato, que podría parecer anecdótico para algunos, si es observado bajo la perspectiva del efecto mariposa, podría tener consecuencias importantes. Hemos querido recoger sus opiniones e ideas y su visión sobre un tema que claramente está entre las principales preocupaciones de la ciudadanía.

No pretendemos hacer una defensa de género, pero sí hemos querido rescatar la mirada de un grupo de mujeres que toman decisiones y trabajan cotidianamente por mejorar un aspecto tan sentido y valorado de la vida de las personas, como es la seguridad. Buscamos mostrar no sólo lo que piensan, sino también los proyectos e inquietudes que están impulsando en sus respectivos ámbitos de desempeño, plasmando de este modo una visión amplia, panorámica y omnicomprendiva. De esta manera, en estas páginas se recogen las políticas públicas impulsadas sobre esta materia, y el trabajo desarrollado por instituciones académicas y organismos privados.

No es un misterio que la seguridad se ha vuelto una preocupación mundial. La tendencia nos indica que a partir de la década de los sesenta, los países desarrollados enfrentaron un alza sostenida en las tasas de criminalidad. Según datos del Banco Mundial, entre la década del sesenta y la del noventa, la violencia urbana en los países del llamado primer mundo aumentó entre 3 y 5% por año, los primeros indicios de estabilización de esta tendencia se produjeron a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. En cambio, en las regiones subdesarrolladas, como Latinoamérica y África, la tendencia al aumento recién se inicia con los años ochenta y continúa así hasta nuestros días.

Parte de este crecimiento ha implicado mejorar el conocimiento que se tiene sobre el fenómeno de la criminalidad, lo que implica disponer de mejores caracterizaciones a nivel mundial. Hoy sabemos que los victimarios son cada vez más jóvenes, que la criminalidad es eminentemente urbana, y que en ella predominan los delitos contra la propiedad. También sabemos ahora que, junto a la globalización y la disponibilidad de redes de interconexión, el crimen organizado ha aumentado. Otro dato relevante es que el impacto de la delincuencia es variable según los grupos socioeconómicos, y que las personas más pobres son más vulnerables a los efectos de la delincuencia.

En este escenario, a nivel mundial se observa además la tendencia al aumento de la percepción de temor frente al delito, justificando el crecimiento de la industria de seguridad privada, y el consecuente incremento en el costo que tiene para los países el control (6% del PIB en los países del Norte y cerca del 10% en los del Sur).

En su devenir, la lucha contra la delincuencia ha variado en la manera de ser conceptualizada. Los años noventa estuvieron dominados por los temas de control, sin embargo la falta de resultados exitosos volvió la mirada hacia los temas de prevención. Hoy ya nadie discute que la delincuencia es un fenómeno amplio, omnicompreensivo y complejo, que abarca no sólo el delito, sino las causas que lo provocan, las características de víctimas y victimarios, el entorno familiar, las características del barrio, la oferta educacional, la respuesta de la policía y el sistema penal.

En este contexto, nos ha parecido importante recoger la visión de mujeres chilenas de las más diversas áreas y profesiones, que se desempeñan en cargos vinculados a este tema -desde el control a la prevención, pasando por la rehabilitación, las víctimas- con el propósito de hacer un aporte a la discusión, siempre vigente y candente.

Esperamos que este libro sea un aporte concreto a la discusión sobre seguridad pública y que sea una mirada fresca, renovada y actual en un tema de gran interés para todos los chilenos.

Javiera Blanco Suárez
Subsecretaria de Carabineros

Laura Albornoz Pollman
Ministra
SERVICIO NACIONAL DE AA MUJER

Ministra del Servicio Nacional de la Mujer desde 1996, es Abogada, Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile, Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos en la Escuela Internacional de Negocios de Madrid, obtuvo el grado de Doctora en Derecho Civil por la Universidad de Sevilla en España, en 2002. Actualmente es también la Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM, de la Organización de Estados Americanos, OEA.



La Seguridad y Las Mujeres

En Chile, y en América Latina en general, vivimos un período de cambios y predominio de nuevas tendencias, que nos llevan a vivir en ciudades que día a día nos sorprenden, que nos parecen más grandes, tan extensas, que las sentimos fuera de nuestro dominio. En las urbes más importantes, junto con crecer y ganar en importancia, se observa la presencia de más criminalidad. Pero hay factores que hacen que nuestras percepciones de peligro sean mayores que la realidad. Sentimos que se segregan los territorios y que quedamos más aislados, haciéndonos sentir nuevos temores, intuyendo que se impide la práctica de la solidaridad, que se obstaculiza el funcionamiento de redes de apoyo. Esto pone freno también a nuestra voluntad de participar en el barrio, en la comuna, en la ciudad, en lo nacional. El temor nos vuelve menos libres en nuestros desplazamientos y menos confiados en los demás. La organización y la participación se hacen difíciles.

En cuanto a mujeres y hombres, aún se impone en nuestra cultura la creencia de que la calle es para ellos y el hogar para ellas, sobre todo cuando se difunde la impresión de que la calle le pertenece al peligro, a la fortaleza masculina. Sin embargo, otros cambios dejan obsoleta esta mirada, pues cada vez en mayor medida, trabajadoras y estudiantes deben transitar a distintas horas por las calles para dirigirse a sus centros de estudio o trabajo, o bien en razón de actividades recreativas.

A las mujeres se les agrega otra fuente de inseguridad urbana, tanto en las calles como en sus hogares. Eso es la violencia. Es verdad que comparten esa inseguridad con grupos societales más pequeños, como las minorías sexuales, tribus urbanas

juveniles y otras. Pero el mayor factor de riesgo o de vulnerabilidad, lo constituye el hecho de ser mujer (Rico, 1996a), por lo cual hablamos de violencia de género.

La violencia de género y sus modos de expresión

La “Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, de la OEA, realizada en Belem do Pará, Brasil, en 1994, declara que “La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer del reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, y la define como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, no importa si tiene lugar en la comunidad y es “perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones”.

Sin embargo, la violencia más común perpetrada contra el género femenino ocurre mayoritariamente en su entorno más cercano, del que se espera protección, seguridad y afecto. Los hechos suelen ser cónyuges, convivientes o novios: malos tratos a ellas o a sus hijos e hijas, golpes, control extremo sobre sus actividades, agresión verbal, encierro o confinamiento doméstico, relaciones sexuales no consentidas e, incluso, casos extremos de amenazas de muerte y femicidio.

Diferencias convertidas en desequilibrios

La violencia de género se vincula en forma directa con el hecho de que la sociedad le ha conferido más poder al hombre que a la mujer, lo que determina un inicuo desequilibrio entre ambos. La posición de inferioridad respecto a los hombres las sitúa, además, en un estado de dependencia económica, social, cultural y emocional, que aporta vulnerabilidad a la vida de las mujeres. Durante las dos últimas décadas, estas expresiones de violencia se han entendido como violaciones a los derechos humanos, a saber, del derecho a la vida, a la libertad y la seguridad, a verse libre de toda forma de discriminación, a no ser sometida a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, entre otras vulneraciones. En general, la violencia de género se presenta en el marco de un abuso de poder que se basa en estereotipos y roles de género tradicionales.

Existen normas diferenciadas para hombres y mujeres en el proceso de construcción de sus identidades y comportamiento social, refrendadas por agentes como la familia, la escuela, los medios de comunicación social y grupos de pertenencia. Los estereotipos femeninos se asocian a la maternidad y crianza, al cuidado del hogar y la familia, es decir, a lo así llamado el “espacio privado”, considerado de menor importancia. Contrariamente, lo masculino se asocia al mundo público, al trabajo remunerado, a la provisión económica y los liderazgos de diferentes tipos. Al asignarse estos espacios y roles, también se está distribuyendo poder, reconocimiento, privilegios y ejercicio de derechos diferenciados, estableciéndose una base de dependencia y posibilidad de abuso de un género sobre el otro (Rico, 1996b). Todo esto se emplaza en un contexto de aceptación cultural de la violencia como forma de control social y de resolución de conflictos.

El pensamiento y la praxis discriminatoria pueden devenir en odio social, religioso, racial, de género, u otra emoción negativa, de resultados imprevisibles. Para el mexicano Fernando del Collado, la homofobia forma parte de las entrañas machistas culturales; los hombres gay serían castigados por renunciar a lo masculino. Al mismo tiempo, atribuye a la misoginia cultural -odio a las mujeres- los asesinatos de mujeres que hace años se vienen sucediendo en Ciudad Juárez, en México. Esto lo aseveran numerosos estudios y trabajos que documentan los casos.

En nuestro país se han llevado a cabo diversas investigaciones para elaborar el perfil de tolerancia de chilenas y chilenos. Uno de ellos, publicado por la Universidad de Chile, encuestó a personas adultas de distintos niveles socioeconómicos, y nos entrega algunos antecedentes importantes, como que el 36% de las personas encuestadas piensa que “Es normal que los hombres ganen más dinero que las mujeres pues tienen una familia que mantener”. Este promedio se eleva a 60.3% al aceptar que “Un colegio adecuado para las niñas es aquél donde pueden aprender correctamente sus roles de madre y esposa”.

Cómo entender para resolver

Los actos de violencia contra la mujer no pueden atribuirse únicamente a factores individuales de quienes protagonizan los hechos, ni a algún estado de descontrol por ebriedad o angustia ante la pérdida del empleo; funcionan como un mecanismo para mantener la autoridad de los hombres, el statu quo de géneros. De este modo se puede explicar, en cierta medida, la tolerancia social ante este “dis-

ciplinamiento” de las mujeres que transgreden los roles al desafiar la vivencia más tradicional de la masculinidad.

La violencia en las urbes es un tema sobre el cual se ha reflexionado y actuado, pero plantearse la violencia de género en las ciudades es poco habitual. No se llega al fondo si no se analizan los diferentes factores que están en el origen de las distintas formas de violencia y que, a la vez, permiten perpetuarla, como lo son la vulnerabilidad sociocultural que significa la discriminación de unas a favor de otros; la desigual distribución de poder entre mujeres y hombres; la brecha económica, de escolaridad y otras.

Naturalmente estamos empeñados en encontrar las formas para resolver este cuadro, tanto el Estado como otras instituciones; no obstante, para acertar con las más adecuadas y eficientes, es condición sine qua non que los análisis, diagnósticos, propuestas de políticas e implementación, además del monitoreo, incluyan el factor diferencias de género. La calidad de nuestro sistema democrático, el Estado de Derecho, depende de acciones acertadas por lo modernas, oportunas y ajustadas a la realidad. Esto no es posible sin incorporar una visión de género, pues esta perspectiva, lejos de limitar los análisis o el impacto de las políticas, permite ver fenómenos que suelen permanecer en la oscuridad.

Debemos emprender los máximos esfuerzos intersectoriales, con el propósito de eliminar la trata de mujeres, prevenir la explotación y abusos sexuales, la violencia de género en todas sus dimensiones. Debemos marchar hacia políticas integrales, que consideren las desigualdades. La prevención de la violencia hacia las mujeres, especialmente la violencia criminal, sea en la calle o en el ámbito más íntimo, debe considerar la participación de la comunidad, las agencias de seguridad ciudadana, la Justicia y otros componentes del Estado.

Nuestra Carta Fundamental dice que “El Estado está al servicio de la persona humana y (...) debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Por otra parte, en el ámbito de las buenas prácticas, además de dar respaldo a las víctimas y sus necesidades, es necesario promover el respeto a la diversidad y

asegurar una adecuada representación de los diversos sectores de la sociedad al interior de las fuerzas policiales e instituciones que participen de las acciones intersectoriales. Por ello, no constituye un detalle menor que se esté consolidando la participación de mujeres en Carabineros de Chile, augurando una importantísima proyección, especialmente cuando se ha demostrado que la lucha general contra la delincuencia no será posible sin luchar contra la violencia hacia las mujeres, y que desarrollando esta última, se obtendrán mejores resultados en la primera. Todos los espacios de interacción entre personas implican, inevitablemente, relaciones de género.

Aceptar impasibles la violencia contra las mujeres, es hacer lo mismo con la conculcación de los derechos humanos, con la desintegración de las familias, con el abandono de la infancia y la adolescencia de nuestro país, con la reproducción de agentes de la violencia y el crimen. Preservemos el control social y la seguridad pública, reduzcamos las oportunidades para la comisión de delitos y disminuyamos la vulnerabilidad de las mujeres, facilitando la creación y mantenimiento de un tejido asociativo comunitario y solidario. La violencia amenaza la convivencia social, el desarrollo sustentable, la democracia, la salud y la vida de las mujeres y de quienes dependen de ellas.

- Aymerich, J., Canales, M., y Vivanco, M. (2003). *Encuesta Tolerancia y no Discriminación, Tercera medición*. Santiago: Fundación Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, Universidad de Chile.
- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschüren, F., Vézina, C. (2001). *Urban Safety And Good Governance: The Role of the Police*. Québec. ICPC.
- Del Collado, F. (2007). *Homofobia. Odio, crimen y justicia 1995-2005*, México: Tusquets.
- ONU. *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*. Nueva York (2006)
- Rico, N. (1996), Serie Mujer y Desarrollo N° 16, CEPAL.

Es licenciada en Sociología, P. Universidad Católica de Chile, 1995 y Magíster en Economía Aplicada, mención en Políticas Públicas, P. Universidad Católica de Chile, 2000. Actualmente es Profesor Auxiliar de Sociología de la P. Universidad Católica de Chile, donde dicta Sociología del Delito y de la Desviación Social, Evaluación de Programas Sociales y Diseño y Análisis de Investigación Social. Los principales proyectos en que ha participado últimamente son: Programa 24 Horas: Evaluación de una Estrategia de Seguridad Pública (Concurso Políticas Públicas UC), 2008; Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior), 2007; Estudio Nacional de Drogas y Factores Determinantes en Población de Menores Infractores de Ley (Sename), 2006; Sexto Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar (Conace), 2006; El Peso del Temor: Estudio Nacional de Seguridad Ciudadana (División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior), 2003.



Prevención Temprana

Cuando se piensa en la disminución de la delincuencia, lo más común es considerar que ésta se disminuye castigando y rehabilitando a los que comenten delitos. Sin desconocer la importancia de ambos aspectos, yo me voy a referir a cómo el delito se puede disminuir o más bien prevenir con intervenciones realizadas en los primeros años de vida de las personas¹.

La prevención temprana del delito incluye todas las intervenciones o programas que se implementan en los primeros años de vida, desde que una persona nace o incluso desde antes de nacer, hasta el comienzo de la adolescencia, alrededor de los 14 años; y cuyo objetivo es prevenir la iniciación en el delito o detener un mayor involucramiento en el inicio de una carrera delictual. Se debe distinguir entre los programas de prevención temprana, dirigidos a todos los niños o niñas propios de una prevención primaria, y los dirigidos específicamente a los menores en riesgo de empezar a delinquir o de continuar delinquiendo. A continuación me centraré en este segundo tipo de prevención temprana, definida como prevención focalizada en riesgo delictual.

La prevención temprana dirigida a población en riesgo delictual se funda, principalmente, en el hecho de que la conducta delictual se puede predecir tempranamente en la vida en conformidad con un conjunto de factores de riesgo conocidos que aparecen desde muy temprano y cuyo efecto se mantiene estable durante

1-. Este documento se basa en el artículo "Programa 24 Horas: Evaluación de una Estrategia de Seguridad Pública" escrito por la misma autora junto a Eduardo Valenzuela y publicado en Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2008.

la vida (Gottfredson y Hirschi, 1990; Farrington, 2006). Existe evidencia científica que permite determinar con bastante exactitud aquellos factores que aumentan la probabilidad de delinquir -factores de riesgo- sobre todo en relación a los factores individuales, familiares y sociales. Entre los factores de riesgo más conocidos están un mal rendimiento académico, un bajo autocontrol y falta de empatía, el tener familiares involucrados en el delito, una supervisión parental deficiente, tener familias disfuncionales como familias donde exista maltrato infantil o padres con problemas psiquiátricos. También son factores de riesgo asistir a escuelas con altas tasas de comportamiento desviado o vivir en barrios desorganizados socialmente, ya que esto aumenta la probabilidad de asociarse con pares delincuentes o que presentan otro tipo de comportamiento desviado. Menos se sabe sobre los factores que protegen de un comportamiento delictual, aunque se ha determinado que un mejor rendimiento en la escuela, una supervisión parental efectiva o asistir a una escuela exigente académicamente disminuyen las probabilidades de cometer delitos (Farrington, 2007). Cuando se conjugan los factores de riesgo y se debilitan los factores protectores en un niño(a), es posible predecir que éste tiene una mayor probabilidad de cometer delitos y que, por lo tanto, es razonable intervenir tempranamente en él para contrarrestar el efecto de los factores de riesgo y estimular los factores protectores. De esta forma se puede prevenir una iniciación delictual o un mayor involucramiento en el delito a temprana edad.

La literatura especializada indica que un programa de intervención temprana propiamente tal debe considerar los siguientes elementos que se relacionan con los factores de riesgos que hay que contrarrestar y con los factores protectores que hay que estimular. En primer lugar, debe fortalecer las capacidades de las familias para que cuiden, apoyen y supervisen adecuadamente a los menores (intervenciones a nivel familiar), ya que el comportamiento familiar resulta decisivo hasta el comienzo de la adolescencia, luego las intervenciones sobre el grupo de pares cobran importancia. La prevención temprana también debe apoyar y ayudar a los menores en riesgo delictual (intervenciones individuales) y, también, debe apoyarse en otras instituciones básicas de protección social como las escuelas, iglesias u otras organizaciones comunitarias, para promover ambientes socialmente convencionales (intervenciones a nivel de la comunidad).

Las evaluaciones internacionales permiten detectar una serie de intervenciones eficaces en cada una de estas áreas, especificando qué funciona y qué no fun-

ción para prevenir tempranamente el delito. Entre las intervenciones que han demostrado ser más efectivas en otros países están los programas que entregan herramientas a los padres para comunicarse y supervisar correctamente a niños o niñas con comportamiento conflictivo. Estos programas son realmente eficaces en familias con potencial preventivo, ya que este tipo de intervenciones presupone interés de la familia por participar en este tipo de programas. Intervenciones más radicales son necesarias para familias con cuadros más críticos de desorganización, como cuando algún miembro, especialmente un hermano mayor, tiene un comportamiento delictivo o desviado. Otra intervención efectiva a nivel individual es la que apunta al desarrollo de competencias académicas dirigidas a menores con dificultad de rendimiento o de asistencia escolar. Los programas de reescolarización son fundamentales, pero para que sean efectivos deben acompañarse de un apoyo y refuerzo escolar sistemático, intensivo y constante. Muchos de estos niños(as) requieren, también, de medicamentación para que los programas de reescolarización sean fructíferos. Otra intervención a nivel individual de buen pronóstico es el entrenamiento de habilidades sociales dirigidas a menores con dificultades de interacción social como falta de empatía, comportamiento agresivo o con problemas para manejar la frustración, controlar impulsos o anticipar las consecuencias del propio comportamiento. Los programas a nivel comunitario o recreativo que implican tutoría o consejería resultan más efectivos cuando están situados en un contexto de intervención profesional más que voluntaria. Para que todas estas intervenciones sean efectivas es fundamental que estén diseñadas específicamente para trabajar con menores con problemas conductuales y que establezcan un contacto significativo con ellos con una cierta duración y frecuencia. Intervenciones dilatadas en el tiempo, escasas o poco frecuentes pierden su eficacia.

Otro componente fundamental de los programas de prevención temprana es contar con un protocolo claro de derivación de los casos más críticos, es decir, de aquellos casos que no responden a las intervenciones iniciales antes señaladas. Esos niños(as) deben ser derivados a programas o instituciones especializadas de rehabilitación, lo que resulta de vital importancia desde el punto de vista preventivo por el mayor potencial delictual de esos casos.

Como política de prevención del delito, la prevención temprana tiene varias ventajas: la primera radica en que ésta tiene mayores posibilidades de éxito que otras formas de disminuir el delito ya que, como postulan las teorías del desarrollo, los

primeros años de vida son los más influenciables en la conformación del comportamiento posterior por lo que las intervenciones a esta edad son más fáciles y menos costosas. Otra ventaja clave de este tipo de prevención es que los programas de prevención precoz que tienen la capacidad de detectar lo más temprano posible a niños o niñas en riesgo de delinquir o que recién se inician en delitos menores, permiten encontrar a niños que por lo general no son detectados por los tribunales de justicia o instituciones de custodia. Muchos de estos menores no aparecen rutinariamente en esos sistemas institucionales por lo que no se les provee la atención ni el cuidado adecuado, generalmente aparecen cuando ya su involucramiento es mucho mayor o los delitos que cometen son más graves. Un programa de prevención temprana que identifique a este grupo de menores permite intervenir en el momento preciso antes de que sea demasiado tarde, haciendo que las intervenciones sean menos costosas y con una mayor probabilidad de éxito. Una tercera ventaja de la intervención precoz es que interviene sobre niños(as) que comienzan a delinquir a temprana edad, lo que puede permitir interrumpir carreras delictuales de alto impacto, ya que la precocidad delictual se asocia a carreras delictuales más largas y problemáticas. Esto hace que con una intervención de menor costo, en relación a intervenciones realizadas cuando el involucramiento delictivo es mayor, se intervengan carreras delictuales de mayor impacto, lo que por lo general arroja resultados favorables en evaluaciones de costo-efecto (Loeber et al., 2003).

Este tipo de prevención precoz focalizada en riesgo se distingue de la prevención penal que incluye estrategias de disuasión, incapacitación y rehabilitación de jóvenes o adultos involucrados delictualmente. En nuestro país muchas veces se confunden las estrategias de prevención temprana con las de rehabilitación y se termina interviniendo con estrategias de prevención precoz a jóvenes mayores de 15 años con un involucramiento significativo en el delito. En estos casos lo más probable es encontrar junto al compromiso delictual otros factores de riesgo como deserción escolar crítica, consumo abusivo de drogas y asociación con pares delincuentes, que obligan a intervenir con programas más bien de rehabilitación ya que las estrategias de prevención temprana generalmente resultan infructuosas en estos casos.

El programa 24 Horas, ejecutado actualmente por Carabineros de Chile en coordinación con los municipios de nuestro país, tiene un alto potencial en el área de la prevención temprana ya que está dirigido específicamente a jóvenes que se inician

en el delito. Sin embargo, si bien este programa está bien focalizado en cuanto a riesgo delictivo, le falta definirse como un programa de prevención temprana propiamente tal (Allende y Valenzuela, 2009). El papel de Carabineros en este tipo de programas resulta crucial ya que son ellos quienes tienen mayor información sobre los menores en riesgo delictual, no sólo a través de la información sobre los menores detenidos por Carabineros, sino también a través del conocimiento que ellos manejan sobre los menores en riesgo delictual, como los que habitualmente están vagando o consumiendo drogas o menores que viven en familias con antecedentes delictuales, de tráfico de drogas o de violencia intrafamiliar. Carabineros también puede apoyar ciertos procedimientos o actividades de la prevención temprana propiamente tal, como la ubicación de estos menores o la realización de actividades recreativas o de apoyo a las familias.

Muchos piensan que las condiciones que llevan a un niño o niña a comenzar a delinquir son desconocidas o que no se pueden alterar a través de determinadas intervenciones. Sin embargo, como se menciona más arriba existe evidencia científica sobre los factores de riesgo delictual que hacen más probable que un menor comience a delinquir, y sobre la eficacia y buenos resultados en la disminución de la delincuencia de determinadas intervenciones de prevención temprana, siempre y cuando éstas se apliquen correctamente y de acuerdo a los principios que ésta establece.

Referencias Bibliográficas

- Allende, C. y Valenzuela, E. (2009). "Programa 24 Horas: Evaluación de una Estrategia de Seguridad Pública". *En Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2008*. Santiago: P. Universidad Católica de Chile.
- Farrington, D. P. y Coid, J. W. eds., (2006). *Early prevention of adult antisocial behavior*. Cambridge Studies in Criminology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrington, D. P. y Welsh, B. C., (2007). *Saving children from a life of crime, early factors and effective interventions*. New York: Oxford University Press.
- Gottfredson, M. y Hirschi, T., (1990). *A general theory of crime*. California: Stanford University Press.
- Loeber, R., Farrington, D. P. y Petechuk, D., (2003). *Child delinquency, early intervention and prevention*. Child delinquency bulletin series. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice.

Javiera Blanco Suárez
Subsecretaría de Carabineros
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Es Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Trabajó durante ocho años en la Fundación Paz Ciudadana, llegando a ser Gerente de Proyectos a partir de 2001 y hasta el año 2006. Ha publicado artículos y libros en el área de su especialidad, la seguridad pública. Ha impartido clases en las universidades Católica de Chile, Adolfo Ibáñez y Alberto Hurtado.

Fue nombrada por la Presidenta de la República como Subsecretaría de Carabineros, en 2006, convirtiéndose en la primera mujer en asumir este cargo. Tras producirse un terremoto en el norte del país, fue designada como Ministra en Campaña para la zona de Tocopilla.

Actualmente también preside la Comisión Ejecutiva Interministerial que administra el Programa de Cooperación Internacional para Policías Uniformadas (CECIPU) y es secretaria ejecutiva para la cooperación policial para Haití.



El Devenir Policial de los Últimos Años

Introducción

Después de ya algunos años de desarrollo y discusión en torno a aquellas materias que tienen que ver con la seguridad ciudadana, es posible señalar que hoy los desafíos se sitúan más cerca de lo que podríamos llamar la “esfera de lo que impacta” o de lo que “genera respuestas eficientes y sostenibles en el tiempo”.

En efecto, por muchos años la discusión se centró en debatir si la seguridad era solo control² -es decir, relacionada exclusivamente con el ámbito propio de policías, jueces y órganos penitenciarios- o si también existían otras esferas interrela-

2- Parte importante de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia, han privilegiado las acciones punitivas a través de la policía y los juzgados. Esto ha significado que el problema de la inseguridad ciudadana en la región se haya abordado, principalmente, desde una perspectiva convencional, basada en el modelo policía-justicia-prisión, que enfatiza la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. En este contexto, las medidas preventivas, cuyos resultados son más lentos, aunque suelen ser más efectivos que los tratamientos correctivos en cuanto a costos y al logro de soluciones sostenibles a largo plazo, no han recibido la debida atención.

Los resultados de este modelo de acción, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido positivos. No se ha logrado disminuir la criminalidad -de hecho, la tasa de homicidios ha crecido en la región- ni la creciente sensación de inseguridad en la población de las principales ciudades. Los sistemas judiciales y los cuerpos policiales no gozan de la confianza de la población, incluso en algunos casos se percibe a estos últimos como una amenaza para la comunidad. A nivel penitenciario, se han denunciado los agudos problemas que enfrentan las cárceles, como

cionadas, las que hoy se reconocen provenientes de la prevención social, situacional, y la rehabilitación. Más tarde, la discusión versó en cuanto a si el diseño de la seguridad debía darse en el nivel central, o si el problema presentaba tal nivel de particularidades que era necesario pensar en una descentralización radical.

Hoy estas interrogantes han sido razonablemente resueltas y se sabe que no es posible pensar en el desarrollo de un sistema policial que no interactúe con la esfera de lo social o situacional o, por otra parte, un sistema de enjuiciamiento criminal que no tome en cuenta las necesidades o posibilidades de rehabilitación de los condenados tanto en el encierro como fuera de él. Tampoco se discute la necesidad de abordar los problemas delictivos desde el espacio más micro posible: el barrio, que presenta, la mayor parte de las veces, particularidades que obligan a desplegar estrategias ad hoc.

Esta multiplicidad de factores, que conlleva una mirada omnicompreensiva, ha incidido en complejizar el problema de la seguridad, abriendo nuevas posibilidades para su solución e involucrando distintas esferas en su abordaje. Ello implica entonces la coparticipación y la responsabilidad compartida de los actores intervinientes.

En este contexto, también la institución de Carabineros de Chile ha debido incorporarse a estas nuevas maneras de entender lo delictivo. Así, resulta interesante explorar y analizar el devenir de las estrategias e intereses de esta institución en los últimos años, especialmente en lo relativo a este nuevo concepto donde no son sólo ellos los únicos responsables en materias de seguridad.

la precariedad material de los recintos, y de manera más significativa, las serias deficiencias de los sistemas judiciales, como la ineficacia y lentitud del sistema y la sobre penalización de ciertos delitos.

Las principales críticas que se hacen a este enfoque, es que el tratamiento eminentemente policiaco de la violencia delictual, refleja una visión restringida de ésta, que no se hace cargo de los diversos factores que inciden en el aumento de la violencia urbana, como los factores sociales y políticos, el entorno socioespacial, los rápidos cambios experimentados por nuestras sociedades a nivel de las relaciones interpersonales, los procesos de formación de identidad de la juventud, el papel de instituciones como la familia (Arriagada, Godoy, 1999:27).

"El problema de la seguridad ciudadana requiere de la adopción de una amplia gama de iniciativas de prevención y control distintas, aunque complementarias, a las contempladas en las políticas sociales y que deben ser adecuadamente conducidas" (Ministerio del Interior, 2004: 23).

El devenir policial bajo un nuevo concepto de seguridad

Para este análisis es necesario comprender que la problemática delictiva tal como hoy la entendemos, referida mayoritariamente a delitos denominados de Mayor Connotación Social³, surge con fuerza recién en la segunda mitad de la década de los noventa. En esta etapa las preocupaciones de la institución se centran en establecer los mejores mecanismos de despliegue territorial y en hacer más científicas y exactas las estimaciones de aquellas necesidades que socialmente se alcanzan como prioritarias, entre ellas y quizás una de las más importantes, la cantidad ideal de funcionarios que debía tener la institución, y en consecuencia el país, para lograr compatibilizar el buen desempeño de sus integrantes, con una variable no menor como lo son las jornadas laborales adecuadas. Así, durante los últimos años de la década de los noventa se comienza a estructurar y dar forma a la estrategia conocida como **Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva**⁴, que busca, por una parte, acercar la figura policial al territorio barrial y, por otra, establecer ámbitos acotados de responsabilidad con personeros que adquirirían características de estables y cercanos en dicho ámbito: los Delegados del Plan. Adicionalmente, este Plan logró cumplir con otra meta importante y anhelada, cual era establecer certeramente la oferta real y la demanda que existía por el recurso policial en el nivel comunal, incorporando para su establecimiento indicadores y patrones que relevaban las propias características y particularidades de cada territorio. La metodología, desarrollada en conjunto con instituciones académicas, y que tiene su expresión en el indicador conocido como UVE (Unidad de Vigilancia Equivalente) permitió por primera vez transparentar el déficit real de policías en nuestro país al año 2003. Hoy ese déficit ha sido suplido en casi su totalidad, gracias a la aprobación de las leyes de los años 2004 y 2006⁵ que permitirán al país contar con 9.000 funcionarios más al año 2010 (hoy ya se han incorporado 6.000). Hoy el Plan Cuadrante abarca ochenta y ocho comunas, y para fines de este año se contempla la incorporación

3-. Categorización delictual generada por la autoridad central a fines de la década de los años noventa, con el fin de dar a conocer las estadísticas policiales de aquellos delitos que, por frecuencia o gravedad, generaban mayor alarma social. Estos delitos son: hurto, robo con fuerza, robo con violencia, robo por sorpresa, lesiones y homicidio.

4-. La aplicación efectiva de esta estrategia sobre el territorio se materializa el año 2000 en la Región Metropolitana.

5-. La ley N° 19.941 del 24 de abril de 2004 aprobó la generación de 990 plazas adicionales anuales en Carabineros, esto es, 2.970 plazas en tres años; por su parte la ley N° 20.104 de abril de 2006 aprobó la incorporación adicional anual de 1.500 carabineros por año durante cuatro años (6.000 carabineros más al año 2010).

de otras doce, alcanzando así un total de cien comunas para el año 2010. El éxito del plan y la necesidad de continuar ampliándolo radica en los buenos resultados obtenidos: de acuerdo a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana⁶, dos de cada tres comunas reducen la cantidad de delitos cometidos al incorporar este plan.

En este proceso de cambios comienza a entenderse que la eficiencia del recurso humano policial tiene que ver con un elemento clave adicional: la incorporación de **Nuevas Tecnologías**. La manera de gestionar un uso eficiente de los recursos con que cuenta la institución policial, tiene que ver con la posibilidad de determinar aquellas funciones claves que deben realizarse, y aquellas respecto de las cuales es posible pensar, o en una externalización (situación abordada por diversas leyes que han permitido eximir a Carabineros de Chile de labores meramente administrativas⁷) o, por otra parte, en el uso de recursos adicionales (tecnológicos). Ejemplo de lo anterior lo constituye el poseer una “Carretera Digital” que une la red de Fronteras, Carreteras, urbano y rural a través de una Red Ip, la cual soporta diversos software de gestión tales como: CAD, GPS, MDT, AUPOL, CAIT, VIDEO CONFERENCIA, entre otros.

Siguiendo con este proceso de desarrollo sofisticado de estrategias antidelictivas, la institución policial hace un fuerte hincapié en el **Uso de la Información** para la implementación de programas efectivos. Cada segundo y minuto que pasa, Carabineros de Chile acopia en una base de datos unificada, accesible en tiempo real de manera generalizada por las casi mil unidades del país, información variada relativa a delitos cometidos, por tipo, día, hora y lugar de ocurrencia; información acerca del perfil del hechor, de la víctima; movilidad del delito, y *modus operandi*, entre otros.

Junto con la cobertura territorial, la estimación científica de necesidades, la incorporación de tecnologías y el buen uso de la información, surge -ya entrada la segunda mitad de la década del 2000- una nueva línea de trabajo que busca conju-

6-. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, conocida por su sigla ENUSC, es el instrumento más fidedigno de medición del delito en Chile. Se aplica desde el año 2003 y, a partir del 2005 con una periodicidad anual. El instrumento se aplica cara a cara y tiene una representatividad nacional.

7-. La ley 20.227 del año 2007 efectúa diversas modificaciones para liberar a Carabineros de algunas funciones administrativas: salvoconductos, notificaciones o citaciones, certificados de accidentes para efectos de seguro, notificaciones del SAG y Fiscalización de la ley de tabaco, entre otras.

gar todos los elementos antes mencionados hacia la búsqueda de obtención de resultados y el logro de impactos: el **Enfoque de Orientación al Problema**⁸. Esto implica entender la lógica policial como una permanente búsqueda de soluciones a problemas, y no sólo a incidentes. “La policía orientada a la solución de problemas nace de la preocupación ante una policía centrada en los medios y no en los fines, y más concretamente en el efecto de sus intervenciones” (Goldstein, 1990).

Bien podría señalarse que hasta este momento del devenir policial, el mayor énfasis ha sido puesto sobre la actualización y reforzamientos de los elementos esenciales que dan forma al trabajo policial por naturaleza -el número de funcionarios necesarios, el formato de despliegue sobre el territorio, por mencionar algunos-, mientras que a partir de estos últimos años, y de manera complementaria, el interés se concentra en aquellos aspectos que logran generar saltos cualitativos en cuanto a la búsqueda de resultados y soluciones permanentes: la información, las tecnologías, y el enfoque de orientación al problema. Los próximos párrafos estarán destinados a entender cómo estas lógicas han tenido aplicación en las materias policiales, conjugando de manera simultánea los nuevos conceptos de seguridad relativos a la multidimensionalidad e interrelación de actores.

Aplicación policial de la gestión de la información y orientación al problema

La mayor parte de la labor policial tiene que ver con problemas relativamente comunes y reiterativos. Para abordar estas situaciones, se necesita rescatar la información que rodea un incidente y poder determinar si reúne o no características con otro incidente similar, determinando cuál es la mejor manera de resolver el problema que hay detrás. En efecto, la mayor parte de las llamadas que ingresan a la línea de emergencias policiales, y que copan el sistema, tienen que ver con delitos y hechos menores, que requieren una gran cantidad de recursos y de horas hombres para ser resueltos. Donde se ha innovado en esta orientación al problema, es en

8-. Este es un fenómeno global, y no sólo nacional. Las policías de países diversos como Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, han sido capaces de replantearse el formato bajo el cual se genera la respuesta policial y adaptar nuevos enfoques y modelos de trabajo. Así, durante las últimas décadas, se han dejado atrás modelos profesionales tradicionales caracterizados por respuestas reactivas al delito para asumir enfoques más proactivos como es la policía orientada a la resolución de problemas (Problem Oriented Policing) o bien la policía que se centra y orienta por la inteligencia criminal (Intelligence Led Policing).

cómo se gestiona esa llamada. Hoy en día, en Carabineros de Chile, el análisis necesario del acopio de información que se genera a partir de los distintos incidentes se hace en el nivel de las salas de operaciones de las unidades policiales, las que han tenido una fuerte inversión en materias tecnológicas y de recursos humanos, y donde se llega a determinar cuál es la mejor forma de proceder en miras a evitar la repetición de estos incidentes y resolver el problema subyacente. Ahora bien, la solución al caso en particular requerirá de la intervención de otros actores -lo que nos lleva a la noción de seguridad como un fenómeno interrelacionado donde son varios los llamados a escena- y que podría pasar por la gestión que pueda hacer el alcalde u otro actor local social para disponer de una respuesta más definitiva. El mayor impacto tras esta medida radica en la liberación de recursos policiales que puede lograrse, en miras a ser destinados a hechos de mayor gravedad.

Recordemos que se ha mencionado la importancia no sólo de la interrelación de actores en la búsqueda de soluciones a problemas comunes -como se ejemplificó en el párrafo anterior- sino que, por sobre todo, se aludió a la necesidad de incorporar usos racionales de recursos, tecnologías y gestión de la información para obtener el nuevo enfoque que prima en el ámbito de la seguridad: aquel que se oriente eminentemente a la búsqueda de resultados o a la generación de acciones eficientes y sostenibles en el tiempo. En el caso de Carabineros, ello se ha hecho especialmente palpable en la aplicación del denominado “Programa de Protección Policial: 24 Horas”⁹. A partir de la información policial es posible identificar aquellos lugares que resultan más frecuentes y propicios para la comisión de delitos, distinguiendo según tipo (lo que usualmente se conoce como hot spot), lo que permite concentrar esfuerzos y presencia policial o quizás también concentrar acciones investigativas en el caso de los fiscales. Al mismo tiempo, esta información nos entrega otro antecedente adicional relativo a quienes participan en el hecho en calidad de autores, y especialmente de aquellos que siendo menores de edad participan en esa condición. Esto último ha detonado el inicio y justificación del programa 24 Horas antes mencionado. Éste busca focalizar el trabajo preventivo en aquellos niños, niñas y adolescentes que resultan ser verdaderos clientes frecuentes del sistema judicial-policial.

9- “Este es un programa de detección temprana que busca contribuir a la interrupción de situaciones de vulneración de derechos y de trayectorias de vida asociadas a la infracción de ley en niños, niñas y adolescentes menores de edad que son detectados en los registros de Carabineros de Chile” (Hein, 2009:17).

De este modo, y gracias al análisis que se ha hecho de la información disponible y su respectiva georreferenciación, se ha podido observar que estos jóvenes viven en un número concentrado de comunas, quizás no más de veinticinco comunas dentro de todo el país. También a partir de estos antecedentes ha podido establecerse que una buena proporción de hechos (más del 60%) es explicado por una baja proporción de jóvenes ofensores (un poco más del 20%). Lo anterior no con el ánimo de identificar públicamente o estigmatizar barrios, sino muy por el contrario en la búsqueda de soluciones particulares para esa pequeña proporción de jóvenes que hoy -debido a la presencia de una serie de factores de riesgo que rodean sus vidas- determinan este permanente entrar y salir del sistema judicial penal; con el ánimo de acotar el área de extensión o de influencia con el que deben operar los programas sociales; con el ánimo de identificar claramente cuál es la necesidad de intervención de cada joven. La aleatoriedad en la intervención pierde espacio, dejando paso a una exacta y particular, gracias a la información del actor policial en este caso, y a la intervención de los actores sociales. Nuevamente prima la interacción en la respuesta eficiente. De no existir lo anterior, se presentaría una respuesta dispersa que no parte de la base de un análisis de información como el que señalábamos y que sólo permite intervenir casos aislados sin lógica ni contexto, y sin entender quizás que los factores concomitantes en un mismo espacio geográfico determinan la similitud de problemas presentados por los jóvenes del lugar.

A efectos del ejemplo, claramente dicha intervención escapa de la responsabilidad de cualquier institución policial y en particular de Carabineros de Chile. No obstante, la fortaleza de la misma se centra en la capacidad de esta institución de relevar la materia a los órganos e instituciones respectivas, con quienes necesariamente se requiere diagnosticar, diseñar, priorizar, implementar, controlar y posteriormente evaluar intervenciones transversales que den solución a las causas y no a los efectos del fenómeno de la criminalidad.

Conclusión

Sin duda, la realidad nacional en materia policial no está exenta de desafíos. Si bien hay áreas prioritarias que han logrado avances cualitativos y cuantitativos relevantes, aún resta por masificar e interiorizar aquellos modelos y conceptos que generan, al mismo tiempo, usos racionales de recursos e impactos importantes y permanentes en el tiempo.

Destaca el nivel de sofisticación que Carabineros de Chile ha alcanzado en áreas tan sensibles como lo es el desarrollo e incorporación de tecnologías, situándola a niveles desarrollados en el escenario internacional, y permitiendo un avance progresivo hacia la búsqueda de resultados, esto es, la disminución radical y sostenida de delitos (lo que ya entre los años 2003 y 2007 ha tenido una manifestación importante en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, relevando una baja de ocho puntos porcentuales en los niveles de criminalidad del país).

También destaca la sofisticación del análisis al momento de abordar los temas más tradicionales, como la cuantificación y distribución del recurso humano, así como la disposición de información variada y compleja que ha permitido orientar de mejor manera el accionar policial.

Bibliografía

- Ministerio del Interior, (2004). *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago, Chile.
- Hein, Andreas, (2009). "Orientaciones Metodológicas para el Desarrollo de Acciones a Favor de la Infancia y Adolescencia a partir del Programa Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes '24 Horas' de Carabineros de Chile". Santiago, Chile.
- Eck, John, (1993). "Alternative Futures for Policing". En *Police Innovation and the Control of the Police*, compilado por D. Wisburd y C. Uchida. New York, USA.
- Arriagada, Irma; Lorena Godoy, (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales. Santiago, Chile.
- Goldstein, Herman, (1990). *Problem Oriented Policing*. McGraw-Hill. New York, USA.

Ma. Teresa Chadwick Piñera
Secretaría Ejecutiva
CONACE

Es Socióloga, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como Directora de Isis Internacional, en Italia. Fue Jefa del Dpto. de Relaciones Internacionales del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), y luego Subdirectora del mismo. Además se desempeñó como representante de Chile ante la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Fue Directora Ejecutiva Nacional de Fundación Integra, y desde el año 2000 a la fecha es la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (CONACE), del Ministerio del Interior.



Consumo De Drogas y Comisión De Delitos: La Respuesta De Las Políticas Públicas

El problema de las drogas es multifacético, afecta a dimensiones diversas de la persona humana (biológicas, psicológicas, sociales) y tiene presencia en ámbitos muy distintos del mapa social (personas, instituciones, grupos). En el plano de las políticas públicas para abordarlo, indudablemente la temática de drogas se relaciona con la seguridad ciudadana, pero también y muy estrechamente, con el desarrollo social, la educación, la salud pública, la justicia y –por tratarse de una problemática globalizada–, con las relaciones internacionales. En último término, el de las drogas es un tema de desarrollo, porque se vincula con el bienestar y la protección del capital humano y el fomento a la plena expansión de las capacidades de las personas. El Estado debe diseñar e implementar políticas que den cuenta de la diversidad de las dimensiones del problema y éstas, por tanto, deben ser integrales y equilibradas. En Chile, las políticas de drogas contribuyen tanto a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública como a la Estrategia Nacional de Drogas. Ambas se complementan y potencian.

El problema de las drogas excede el tema del delito. La mayor parte de quienes usan y abusan de drogas no cometen delitos, pero tienen problemas y trastornos de los cuales las políticas trazadas por el Estado deben hacerse cargo, porque dañan la integración familiar, escolar y laboral de muchas personas, comenzando con el sujeto que las consume. Sin embargo, así como no se puede eludir la responsabilidad de impulsar los programas de prevención y de tratamiento y rehabilita-

ción que se realizan en población general con escaso riesgo delictivo, las políticas deben asumir con eficiencia las tareas de prevenir la incidencia y reincidencia del delito en su relación con el uso y abuso de drogas, porque la evidencia científica demuestra que existe asociación entre ambos fenómenos.

Una primera aproximación al tema del binomio drogas/delito conduce de inmediato a pensar en las infracciones a la Ley de Drogas -el narcotráfico en todas sus formas (producción, distribución, comercialización)- y delitos conexos (lavado de activos, desvío de precursores químicos). En ese ámbito, nuestro país es respetuoso de los tratados internacionales que hemos suscrito y ratificado en materia de sustancias ilícitas; posee una completa y actualizada legislación (Ley 20.000 y otras); su sistema judicial y las policías aplican con “mano justa”, como ha señalado en repetidas ocasiones la Presidenta Bachelet, todo el rigor de la ley a los infractores.

Otra constatación sobre la temática, menos evidente que la del narcotráfico, pero igualmente importante, revela la relación que tiene el consumo de drogas con los delitos que se cometen para financiar el consumo de sustancias y los que son cometidos bajo los efectos de una droga, pero cuya comisión no hubiese ocurrido si no se hubiese estado bajo los efectos de dicha sustancia. Los primeros son los delitos denominados “compulsivos con fines económicos” por la literatura especializada; los segundos, “psicofarmacológicos”.

La información que posee CONACE demuestra que la conexión entre drogas y delito es un hecho patente, y esto ha llevado al Gobierno a diseñar políticas y programas desde hace ya algunos años. Dos estudios hechos en nuestro país, el Estudio Nacional de Consumo de Drogas y Factores Determinantes en Adolescentes Infractores de Ley, realizado por el Instituto de Sociología de la U. Católica para SENAME en 2006, y el Estudio Nacional de Drogas en Población Penal (CONACE y Gendarmería de Chile, 2007) demuestran con claridad esta asociación. Los resultados señalan que, en términos generales, 25% de las infracciones a la ley cometidas por adolescentes pueden ser atribuidas al uso de drogas ilícitas, así como el 42% de los delitos cometidos por la población adulta o mayor de edad. Cuando se agrega el uso de alcohol, las cifras suben a 34% y a 52%, respectivamente.

Específicamente, respecto a la población infractora adolescente, el 52% había usado marihuana y el 25% pasta base o cocaína “un mes antes de cometer el delito”. Si se comparan estos datos con las cifras del último estudio en población escolar de

CONACE, realizado en alumnos de colegio de la misma edad, el contraste es abrumador: el 8.4% había consumido marihuana y el 2.0% cocaína o pasta base un mes antes de aplicarse la encuesta (CONACE, 2007). Por otra parte, las prevalencias de abuso de drogas entre los jóvenes infractores eran también muy altas, el 28% de los jóvenes abusaba de marihuana y el 14% de pasta base o cocaína. En adolescentes que se encontraban en régimen cerrado o con privación de libertad, el 46% presentaba signos de abuso de marihuana y 29.5% abuso de cocaína o pasta base. Comparativamente, los estudios demostraron que en la población penal mayor de edad es considerablemente más alto el delito de infracción a la Ley de Drogas con relación a la población infractora adolescente, con 13% y 2% respectivamente. Asimismo, se observan diferencias entre adolescentes y adultos en los delitos que se cometen bajo la influencia del alcohol o las drogas, con 11% y 26% respectivamente. No existen grandes diferencias entre adolescentes y población mayor de edad en los delitos cometidos para comprar o proveerse de drogas, con 17% y 21% en cada población. Estos hallazgos permiten hipotetizar, sin temor a equivocarse, que incidir sobre el uso y abuso de drogas significa incidir también en la comisión de delitos.

¿Por qué hay delito en una sociedad? La literatura internacional da cuenta de una serie de factores vinculados con la probabilidad de aumento de la delincuencia, entre los que se destacan los niveles de inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo, la cobertura educacional, la violencia intrafamiliar, la sensación de impunidad o desconfianza en las instituciones del sistema de justicia criminal, el acceso a armas y, por cierto, el tema que nos preocupa, el consumo y abuso de drogas y alcohol. Se trata de un problema multicausal, que CONACE asume desde su misión específica, que son las políticas públicas en drogas.

Las primeras son, sin duda, las políticas de prevención del consumo de sustancias ilícitas. El concepto de prevención implica anticipar los problemas vinculados al consumo, fortalecer las capacidades o herramientas personales y/o grupales, y promover en las personas la capacidad de gestionar los riesgos asociados a los consumos. Es, por tanto, un proceso educativo gradual, continuo y sistemático, que se debe dar en todos los espacios sociales, pero especialmente en los grupos más vulnerables al consumo y tráfico de drogas. Las políticas contemplan programas de prevención universal, como los que CONACE y Mineduc aplican en las escuelas y liceos del país –con coberturas muy altas, que superan los tres millones de alum-

nos: los programas que se ofrecen a las familias en diversos lugares (comunidades eclesióásticas, localidades, lugares de trabajo) mediante la formación de monitores voluntarios; los que se ponen a disposición de empresas e instituciones, con metodologías preventivas que se insertan en las políticas de recursos humanos; los que se ofrecen a jóvenes en la educación superior, la conscripción militar o los barrios de “carrete”.

Mención muy especial merece la prevención territorial y comunitaria, pues es allí donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas, lo que torna más pertinentes las acciones de prevención dirigidas a los ciudadanos y permiten que éstos participen en actividades preventivas. El programa CONACE Previene tiene presencia en 173 comunas, que representan el 87% de la población de nuestro país; éste constituye una alianza estratégica de trabajo del Gobierno central con municipios para una mejor gestión preventiva a nivel local.

Junto con avanzar en la consolidación de la oferta pública de prevención universal, las políticas han incorporado modalidades de prevención selectiva en territorios focalizados, dirigidas a jóvenes de alta vulnerabilidad al consumo y tráfico de drogas, con un total de sesenta y dos proyectos financiados con fondos decomisados al narcotráfico (Ley 20.000). Además, se están comenzando a aplicar acciones de prevención secundaria en algunos liceos seleccionados en capitales regionales, para jóvenes que presentan consumo experimental u ocasional de drogas, y que aún no precisan de tratamiento.

La prevención, junto con el tratamiento y la rehabilitación, constituyen lo que la Presidenta Bachelet ha llamado la “mano inteligente” en el abordaje del problema de las drogas. Las políticas públicas suscriben la definición de la Organización Mundial de la Salud sobre las adicciones, que las considera una enfermedad crónica tratable y, por lo tanto, deben ser enfocadas desde una perspectiva socio-sanitaria. Desde 2001, año en que se suscribió un trascendental acuerdo entre CONACE, el Ministerio de Salud y FONASA, el tratamiento del consumo problemático de drogas quedó incorporado al seguro público de salud. Aunque sin duda los programas son perfectibles en calidad y cobertura, Chile ha consolidado una política pública de tratamiento y rehabilitación para población general y un programa específico para mujeres, donde éstas pueden tratarse sin abandonar a sus hijos pequeños, con coberturas que crecen año a año.

De la misma manera, se ha incorporado el tratamiento en las personas que han cometido delito, con la firme convicción de contribuir a disminuir la probabilidad de reincidencia en conductas delictuales. CONACE ha desplegado una oferta de tratamiento especializada para personas que delinquen (imputados y condenados), cuyo objetivo es brindar una respuesta integrada tanto para el tratamiento de las adicciones, como para favorecer la disminución de la reincidencia. Es posible, entonces, visualizar cómo una política de salud mental, que busca la eficacia en el tratamiento de las adicciones, confluye con una política de seguridad pública.

La más antigua de estas líneas de trabajo es el Programa de Tratamiento y Rehabilitación para Población Adulta del Sistema Penitenciario (Convenio CONACE Gendarmería de Chile), vigente desde el año 2000. Éste ha permitido avanzar hacia la construcción de un modelo de tratamiento en personas reclusas en los establecimientos penitenciarios, con consumo problemático de sustancias. La modalidad de atención es la de centros de tratamiento al interior de unidades penales cerradas y centros de reinserción social (medio libre), que tratan a las personas de acuerdo a sus diversas necesidades. Además, se está iniciando un plan piloto de prevención selectiva. Funcionan permanentemente once centros de tratamiento en establecimientos cerrados y dos en régimen abierto, pero, además, se ha establecido que en las bases de licitación de los recintos penitenciarios concesionados se incluya un centro de tratamiento de drogas.

El Programa de Tratamiento Integral de Adolescentes Infractores de Ley con Consumo Problemático de Alcohol, Drogas y Otros Trastornos de Salud Mental fue creado en el marco de la Reforma Penal Adolescente. Su objetivo es facilitar el acceso, oportunidad, cobertura y calidad de la atención de los adolescentes, a los cuales se les haya aplicado por el juez -como sanción accesoria- el someterse a tratamientos de rehabilitación por adicción al alcohol o a las drogas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley N° 20.084, sujetos de sanciones penales ya sean éstas privativas o no de libertad. El programa también contempla el tratamiento de aquellos adolescentes que de acuerdo al artículo 17° de la mencionada Ley, requieran ser sometidos a rehabilitación y accedan voluntariamente a ello.

El tratamiento de drogas en adolescentes infractores implica un trabajo coordinado de diversas instituciones. Estas intervenciones se desarrollan en el marco de un convenio entre CONACE-FONASA-MINSAL y SENAME, este último, organismo encargado de ejecutar las medidas judiciales con los jóvenes. Tanto en el medio libre,

como en los centros privativos de libertad administrados por SENAME, la complementariedad en las intervenciones se ha favorecido. Con el Ministerio de Salud se trabaja coordinadamente, debido a su rol de autoridad sanitaria, y también desde la participación de algunos centros públicos en la red de prestadores para esta población. Por otro lado, el contexto legal que presentan estos adolescentes ha demandado un trabajo cercano con jueces, defensores y fiscales, continuando así el acercamiento entre el mundo judicial y el sanitario.

La más reciente de estas políticas es el Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas para Infractores bajo Supervisión Judicial, que ha logrado constituirse como una metodología vanguardista vinculante, en la cual intervienen profesionales tanto del ámbito jurídico (jueces, defensores y fiscales) como del ámbito sanitario (equipos especializados insertos en el ámbito jurídico, prestadores de tratamiento). Su contribución no sólo consiste en prestar la atención específica, sino también en fortalecer la consistencia en la toma de decisiones judiciales que favorezcan la adherencia a tratamiento y con ello actuar sobre la reincidencia en el delito. A su vez, el ámbito jurídico interviniente realiza su labor con una metodología que resalta el rol del juez como un agente que, sin abandonar su rol imparcial y su apego al ordenamiento jurídico, favorece la adherencia al tratamiento.

El programa forma parte de un trabajo multisectorial entre el Poder Judicial, el Ministerio del Interior –a través de CONACE-, el Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y la Fundación Paz Ciudadana. Está focalizado en Fiscalías Zona Norte, Sur, Occidente y Oriente de RM, región Valparaíso, Antofagasta e Iquique y se realiza en el marco de la salida alternativa de “suspensión condicional del procedimiento”, contemplada en el Código Penal.

Esta modalidad está dirigida a imputados primerizos cuyos delitos sean de carácter no grave (pena menor de tres años) y que sean evaluados como consumidores problemáticos de drogas, los que pueden acceder voluntariamente a intervención terapéutica, evitando con ello la reincidencia en el delito y el volver a consumir. CONACE, mediante equipos especializados (psicólogo, asistente social y médico) asegura la oportunidad del ingreso a rehabilitación del imputado. El tratamiento es supervisado judicialmente a través de audiencias de seguimiento de tratamiento, hasta que son alcanzados los objetivos terapéuticos y cumplido el tiempo de la medida. En ese momento el sujeto es sobreseído judicialmente.

El establecimiento de estas tres líneas de trabajo representa un gran esfuerzo por “desatar” el vínculo entre el consumo problemático de drogas y la comisión de delitos en sujetos jóvenes y adultos que han quebrantado la ley. Construir una mano solidaria del Estado con esas personas, ofreciéndoles una segunda oportunidad, y transformar las experiencias en políticas públicas permanentes, no ha sido fácil. Ha exigido diseñar modelos de trabajo, presupuesto, mucha capacidad de convicción e intenso trabajo intersectorial. Ha significado poner en contacto mundos distantes, como lo son el judicial y el sanitario y aprender de la experiencia de otros países. Pero sin duda, se trata de un aporte a una mayor seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- CONACE, Gobierno de Chile. Área de Evaluación y Estudios (2007). “Séptimo Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Chile, 8o. Básico a 4o. Medio”. Informe Final. Santiago.
- CONACE, Gobierno de Chile. Área Técnica de Prevención (2008). “Programa de Prevención Selectiva de Drogas para Población Penal de Gendarmería de Chile”. Santiago.
- CONACE, Gobierno de Chile. Área de Estudios (2008). “Magnitud de la Relación entre Delito y Drogas”. Santiago (inédito).
- CONACE, Gendarmería de Chile (2005). “Modelo de Intervención en Personas con Consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas, Recluidas en los Establecimientos Penitenciarios Chilenos”, TOMO I: *Elementos Teóricos del Programa de Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social, para internos/as con consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas*. Santiago.

----- (2005). “Modelo de Intervención en Personas con Consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas, Recluidas en los Establecimientos Penitenciarios Chilenos”, TOMO II: *Programa de Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social, para internos/as con consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas*. Santiago.

----- (2006). “Modelo de Intervención en Personas con Consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas, Recluidas en los Establecimientos Penitenciarios Chilenos”, TOMO III: *Guía Metodológica, para la aplicación del Programa de Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social, para internos/as con consumo Problemático de Sustancias Psicoactiva*. Santiago.

----- (2009). "Modelo de Intervención en Personas con Consumo Problemático de Sustancias Psicoactivas, Recluidas en los Establecimientos Penitenciarios Chilenos", TOMO V: *Manual para la Implementación de Tratamiento de Bajo Umbral*. Santiago (en prensa).

Lucía Dammert
Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía
FLACSO

Socióloga, Candidato a Doctor en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentra "Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. (FLACSO Ecuador, 2007). En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile así como en la Secretaría de Seguridad Pública de México. En la actualidad es Asesora del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos.



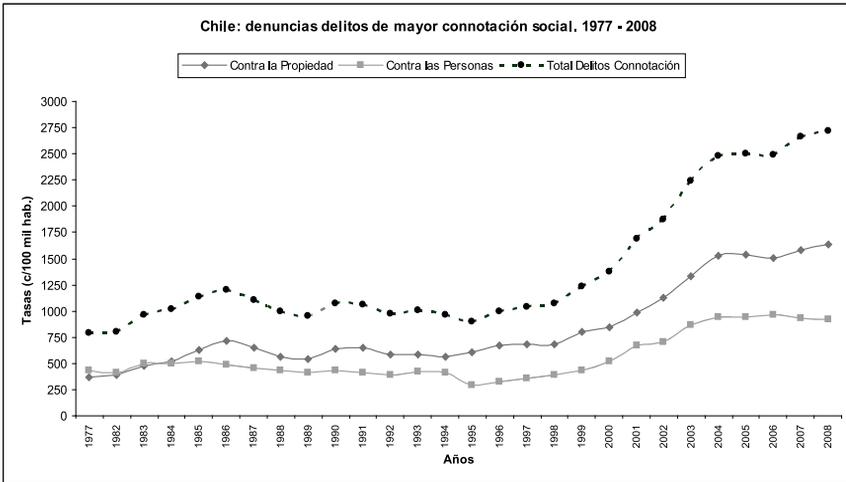
Chile: ¿El país más seguro de América Latina?

La inseguridad es una realidad que se estima especialmente a través de la comparación. Una tasa de delitos denunciados adquiere realidad cuando puede ser mirada a través de la relación con lo que ocurre en otros contextos o en momentos históricos previos. Esta situación se expresa con mayor relevancia cuando se asume la presencia de una inseguridad objetiva (los delitos que realmente ocurren) y otra subjetiva (basada en la percepción de inseguridad que sienten los individuos), ya que comparar la segunda se torna una tarea de especial complejidad¹⁰.

En Chile, el retorno de la democracia marcó el aumento de la preocupación ciudadana por la delincuencia como principal problema público (ver figura 1). Múltiples motivos pueden ser atribuidos a esta percepción de importancia, entre los que se destacan la mayor presencia mediática del tema, su mayor utilización política, el real aumento de la violencia ejercida cotidianamente y la inclusión de la delincuencia como tema de política pública.

10-. Para mayor detalle ver: Dammert, L. Salazar, F. y Ruz. F. (2008).

Figura 1. Nivel de Preocupación de los chilenos por la delincuencia, 1990-2007 (%)

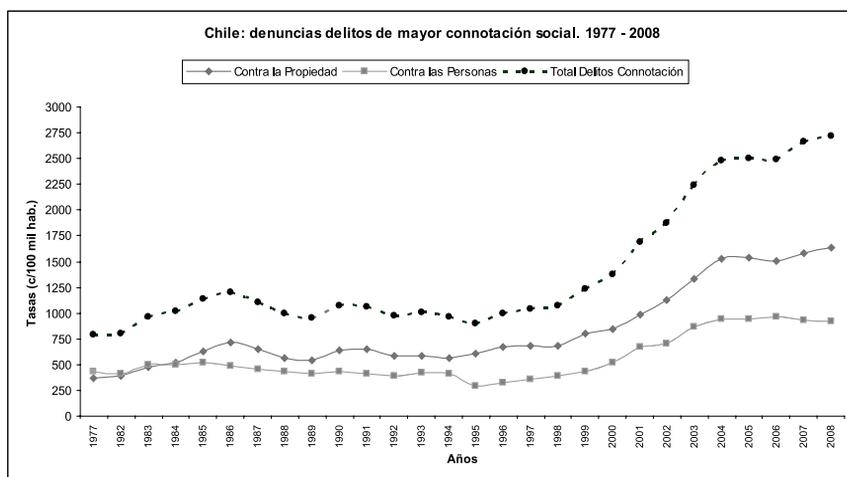


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas del Centro de Estudios Públicos. Esta preocupación ciudadana y el debate político han traído de la mano la argumentación de la situación regional. En este sentido, desde el gobierno se enfatiza que Chile detenta la mejor calidad de seguridad regional, con las tasas de homicidios más bajas y los niveles delictivos menos violentos. Por otro lado, la oposición rescata el empeoramiento de la situación y la presencia de algunos datos que muestran al país en condiciones menos favorables. Pero, ¿cuál es la situación comparada? El presente documento muestra que la realización de comparaciones internacionales es más bien difícil y de limitado impacto debido a la precaria calidad de los datos y las divergencias metodológicas. Por ende, afirmar cualquiera de las dos posiciones se basa en argumentos más políticos que en evidencia empírica seria. Así, por ahora son los estudios longitudinales de carácter nacional los que permiten generar un diagnóstico más acertado sobre la situación nacional.

1. La información oficial

La información que permite analizar la criminalidad en Chile ha sido mejorada sustancialmente en los últimos años. Pero es necesario recordar que recién en el año 1999 el Ministerio del Interior empezó a realizar un proceso de homologación de la información entregada por ambas policías en relación con los delitos considerados de mayor connotación social (DMCS)¹¹. Estos delitos corresponden a un porcentaje inferior a la mitad de todas las denuncias recibidas por las policías¹², lo que desde ya muestra la necesidad de avanzar en el análisis más global del fenómeno. A pesar de las limitaciones que imponen los cambios en la definición de los delitos y en los sistemas de registro de información, es posible analizar las tendencias que presentan las denuncias en los últimos años. Así, la Figura 2 muestra una tendencia creciente de las tasas de delitos denunciados por cada cien mil habitantes.

Figura 2. Tasas de denuncias delitos de mayor connotación social (DMCS), Chile 1977-2008



Fuente: Elaboración propia en base a Foro de Expertos (2004) y Ministerio del Interior (2008)

11-. Esta categoría delictual se definió por el Gobierno con el objetivo de concentrar los esfuerzos en aquellos delitos que se considera que generan más alarma pública: homicidios, lesiones, robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa en las cosas, y hurto.

12-. Comité de expertos convocado por el Ministerio del Interior para la realización y publicación del diagnóstico (www.seguridadciudadana.gov.cl)

Si bien el incremento de las denuncias¹³ puede estar influenciado tanto por la mejora de los sistemas de registro como por la presencia de una mayor confianza ciudadana hacia el quehacer institucional, lo cual incidiría en los mayores niveles de denuncia, es evidente que las tendencias muestran un empeoramiento de la situación delictual. Las denuncias fueron utilizadas en la primera parte de la década de 1990 para caracterizar el fenómeno. Los diversos gobiernos presentaban de forma periódica los cambios en los diversos tipos delictuales relevados por el sistema de información con el objetivo de mostrar posibles resultados de las políticas de seguridad. Lo anterior generó un constante debate entre gobierno y oposición sobre la interpretación de los datos y las tendencias, afirmándose que el incremento significaba aumento de confianza en las instituciones o aumento de la criminalidad respectivamente.

Por otro lado, la encuesta de victimización es una herramienta de recolección de información relativamente nueva; sin embargo, existe consenso generalizado sobre su importancia en el estudio de la criminalidad. En Chile el Ministerio del Interior, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, realiza desde el año 2003 la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana cuya información relevada en la medición del 2006 muestra que durante ese año 38,4% de los hogares registraron por lo menos una persona victimizada por cualquier delito.

Por su parte, el temor se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década (Dammert y Lunecke, 2002). Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, no deja de evidenciarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad hacia la delincuencia. Al igual que respecto a la victimización, la principal fuente de información longitudinal sobre el temor ciudadano durante la década pasada fue el Índice de Temor realizado por la Fundación Paz Ciudadana¹⁴. Dicho índice muestra un porcentaje relevante de la población ubicada en los estratos altos de temor. Así, por ejemplo, en la última muestra de junio del 2007, el 19,5% de los entrevistados se ubicó en el nivel alto de temor, porcentaje que muestra una tendencia creciente desde la primera muestra en mayo del 2000, donde el 15% de la población se ubicó en esta situación.

13-. La principal debilidad de este tipo de indicador es la presencia de la cifra negra, es decir, aquellos delitos que ocurrieron pero que por diversas razones no llegan a ser denunciados ante las instituciones encargadas.

14-. Mayor detalle ver: www.pazciudadana.cl

2. La comparabilidad internacional

El incremento de la inseguridad ciudadana tiene componentes objetivos y subjetivos que muestran las diferentes facetas del problema, así como permiten cuantificar y cualificar su magnitud e incidencia. Una de las principales barreras que enfrentan todos los países del mundo es la generación de un sistema de información delictual y de victimización que permita avanzar en un diagnóstico más acertado sobre la problemática. Por ello es apremiante resolver el desafío de la conformación de un sistema de información que permita entregar datos confiables para generar series de tiempo y medir tendencias.

Comparativamente, no se han consolidado todavía indicadores estandarizados, como sucede en el campo económico y demográfico. En la mayoría de los delitos las denuncias no dan cuenta de la real dimensión del problema. Por su parte, las encuestas de victimización, a pesar que superan en parte el subregistro de las estadísticas oficiales, tienen sesgos y limitaciones como cualquier instrumento de investigación social. Con todo, la confiabilidad, rigurosidad y sistematicidad de ambos instrumentos permitirá consolidar el desarrollo de un sistema de información que aporte insumos para generar y evaluar las políticas públicas.

En términos generales, la comparabilidad internacional permite afirmar:

- Similitudes con los países de Europa que con sus pares regionales. Un número considerable de países presentan debilidades institucionales en la generación de análisis.
- La información disponible es reducida y presenta mínimos niveles de desagregación.
- Existe una mayor posibilidad de comparación en las denuncias de delitos contra las personas.
- Los estudios utilizan la tasa de denuncias de homicidio como indicador comparable para medir la violencia. La comparabilidad sobre otros delitos se ve dificultada por las diferentes tipologías y las constantes modificaciones que experimentan algunos países en sus tipos penales.
- En prácticamente todos los países de América Latina se dispone de información reducida y con un importante retraso.
- La experiencia chilena presenta mayores logros y avances respecto a la sistematización de información.

En tanto, la comparabilidad a partir de las encuestas de victimización e inseguridad presenta los siguientes problemas:

- Son pocos los países que realizan encuestas de forma permanente con metodologías, cuestionarios y resultados conocidos.
- En el plano metodológico, los instrumentos, el tipo de muestreos y la periodicidad con que se realizan presentan una gran dispersión.
- En el actual contexto Latinoamericano, Chile es el único país que realiza una encuesta anual.

3. A modo de conclusión

El desarrollo de estadísticas sobre violencia y criminalidad a nivel internacional es relativamente reciente y existen diferencias entre cada uno de los países, lo que determina el nivel de los instrumentos aplicados y datos generados. En comparación con los indicadores demográficos y económicos –que gozan de mayor consenso y estandarización internacional- las estadísticas criminales aún tienen camino por avanzar en torno a operacionalización y registro para el caso de las denuncias, mientras que sobre la victimización el desafío se refiere a la discusión sobre variables consensuadas que puedan contrastarse más allá de los contextos de cada país y los elementos metodológicos propios de la aplicación.

Se requiere, por ende, desarrollar un mayor conocimiento sobre la forma en que se elaboran y publican las estadísticas delictuales y la posibilidad de verificar la información disponible en otros contextos nacionales, con la que se realiza en Chile. La búsqueda de la comparabilidad requiere de criterios consensuados y procesos que tiendan a la estandarización, los que claramente no existen en la actualidad.

En general, los estudios basados en información cuantitativa sobre la delincuencia y la inseguridad no abordan la comparabilidad de los índices delictuales; sólo dan cuenta del problema desde una mirada regional e ilustran las distintas realidades nacionales a partir de información secundaria. En lo relativo al período de consolidación de datos, se puede establecer que Chile se ubica entre los países de avanzada en este ámbito, dado que son pocos los que cuentan con estadísticas actualizadas. A noviembre de 2007, se aprecia una importante brecha en la publicación de los reportes en América Latina -en su mayoría correspondientes al año 2005- en relación con los países europeos y Oceanía relativa al año 2006 o 2006/2007 según el formato de año utilizado.

En materia de encuestas de victimización y percepción de inseguridad, las principales limitaciones se relacionan con tres aspectos relevantes. El primero de ellos corresponde a la periodicidad con que se aplican; la evidencia muestra que salvo contadas excepciones -como Estados Unidos, Inglaterra y Chile- se observa una gran carencia de encuestas de victimización que sean sostenidas en el tiempo -particularmente en América Latina-, lo cual no permite realizar un seguimiento adecuado de la situación delictual en el país y, a su vez, reduce las posibilidades de hacer un ejercicio comparativo.

El segundo apunta a la carencia de criterios temporales institucionalizados para replicar las encuestas, en donde para América Latina predomina la indefinición debido también a que no se aprecia que las mediciones sean sostenibles por más de una aplicación. Esta situación es sintomática, en donde sólo Chile realiza encuestas anualmente e incrementa el número de versiones, permitiendo esbozar elementos descriptivos interesantes en torno a la criminalidad, inseguridad y evaluación institucional. Este es un proceso que llevará a la ENUSC a la consolidación y legitimidad de la medición.

El tercero se relaciona con el acceso a la información. En la mayoría de los países se puede acceder a los resultados generales de la encuesta y, con algunas salvedades, se puede contar con el cuestionario, la ficha metodológica e incluso la base de datos -esta última sólo en el caso de Perú que es de acceso público vía Internet. En este sentido, la encuesta aplicada en Chile también se constituye como un buen referente regional debido al acceso al cuestionario, ficha metodológica y resultados a través de los portales en Internet de la División de Seguridad Pública como del Instituto Nacional de Estadísticas.

A modo de síntesis, sobre la comparabilidad de los índices delictuales generados en Chile se debe señalar que la variedad de modalidades observadas en cada realidad nacional para obtener, registrar y publicar la información limita la comparabilidad. De este modo, en el caso de las encuestas de victimización la diversidad de metodologías e instrumentos utilizados y su falta de continuidad en el tiempo dificultan este ejercicio. Por su parte, en materia de denuncias sólo se pueden realizar comparaciones respecto de delitos específicos con determinados países. Con todo, este ejercicio puede parecer poco efectivo si se tiene en cuenta que existen países que presentan comparativamente altas tasas de delitos denunciados, sin

que esto esté directamente relacionado con altos niveles de delincuencia (diferencias significativas en la magnitud de cifra negra). En muchos de ellos -principalmente delitos con fuerza en las cosas- la población tiene asegurada la mayor parte de sus bienes, lo que las obliga a reportar los ilícitos al sistema de control formal como uno de los requisitos para las compañías responsables.

Las principales fortalezas de Chile en torno a la medición del delito apuntan a un mayor nivel de institucionalización y formalización de sus prácticas e instrumentos utilizados. Esto queda plasmado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, en donde se incorpora el componente de la información para las políticas públicas del sector en cuanto al diseño, seguimiento y gestión. Lo anterior muestra la importancia de las decisiones políticas para el desarrollo de sistemas de información, dando cuenta que este problema no involucra sólo a factores técnicos y económicos.

En otras palabras, por ahora el análisis más detallado de la situación nacional puede considerar algunos marcos internacionales de relación considerando que los mismos no son suficientes para poder afirmar la situación del país respecto a la mayoría de países vecinos. La intención, más política que técnica, que busca generar rankings de inseguridad no podrá ser resuelta en el mediano plazo hasta que la calidad de las estadísticas oficiales de la mayoría de países de la región sea mejorada sustancialmente.

Bibliografía

- Arriagada, I. y Lorena G. (2000). "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", Revista de la CEPAL, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.
- Dammert, L. Salazar, F. y Ruz, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.

Olga Espinoza Mavila
Coordinadora del Área de Estudios Penitenciarios
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana

Abogada. Magíster en Derecho por la Universidad de Sao Paulo - Brasil. Se ha desempeñado como consultora de la Fundación Ford, en el Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía, y del Banco Interamericano de Desarrollo, en Uruguay y Chile. Ha participado en proyectos de investigación e intervención sobre la reforma de la justicia penal, la criminalidad del Estado en procesos de consolidación democrática, la justicia militar y el derecho internacional, la criminalidad femenina, y el sistema penitenciario. Actualmente es Coordinadora del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.



Reinserción Social y Seguridad Ciudadana

Cuando se piensa en el sistema penitenciario uno de los aspectos que inmediatamente se releva es si tiene capacidad para producir cambios positivos, es decir, si tiene condiciones para facilitar la reinserción de internos e internas y, con ello, garantizar la comisión de menos delitos y mayores niveles de seguridad en la ciudadanía.

Esta es una pregunta que ha motivado diversos estudios, principalmente en países como los EEUU, cuya tasa de encarcelamiento es la más alta en el mundo: 760 personas reclusas, por cada 100 habitantes¹⁵. Durante las últimas tres décadas del siglo XX, las autoridades de EEUU priorizaron el uso del sistema penitenciario, especialmente del encarcelamiento, como parte de una política encaminada a promover la seguridad pública. Consecuentemente, la población encarcelada aumentó en 628%, entre 1970 y 2005 (Stemen: 2007). Diversos estudios indican que aumentar el número de personas encarceladas genera un impacto limitado en la reducción del crimen¹⁶. Por ello, sugieren no continuar preguntando “si el encarcelamiento

15-. Cifra que corresponde al año 2008. International Center for Prison Studies. Disponible en Internet: http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=190 [04.04.2009].

16-- Así, durante los años 1992 y 1997, las tasas de criminalidad en EEUU tuvieron una caída considerable. No obstante, el incremento del encarcelamiento fue responsable por sólo el 25% de esa reducción, es decir, el 75% de la disminución de la criminalidad fue atribuible a otro tipo de factores (Stemen, 2007:2).

aumenta la seguridad ciudadana”, sino principalmente “si es el encarcelamiento la medida más efectiva para aumentar la seguridad ciudadana”.

Las medidas que pueden implementarse para promover una percepción de mayor seguridad son de diverso perfil, pudiendo encuadrarse en el ámbito de la prevención, del control o de la reinserción o reintegración social.

Tanto el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, como diversas experiencias comparadas¹⁷, indican que la reinserción de quienes han delinquido es crecientemente valorada, porque se identifica la urgencia de que el sistema penitenciario cumpla su finalidad de promotor de reintegración, y no sólo de garante de inutilización y neutralización de personas. Pero además, porque en la medida que una persona efectivamente se puede reintegrar positivamente a la sociedad, representará menores costos para la sociedad y menores riesgos para la seguridad ciudadana.

Cuando se plantea una mayor inversión en reinserción social es preciso distinguir dos ámbitos de acción. Un primer ámbito lo constituye el intracarcelario, y contempla el establecimiento de todas las condiciones para que una persona ingrese a la prisión y tenga una serie de opciones que le permitan identificar los aspectos negativos de su conducta delictiva, pero, al mismo tiempo, tenga posibilidades reales de participar en programas que le permitan disminuir sus condiciones de vulnerabilidad (educativas, laborales, de apoyo psicológico y social, entre otras), las que podrían haber facilitado su involucramiento delictivo. En el plano post penitenciario, es decir, cuando las personas egresan del sistema penitenciario, es necesario que existan instancias que proporcionen un nivel de soporte inicial que facilite el tránsito de la cárcel al medio libre, permitiendo el desarrollo de actividades destinadas a promover la empleabilidad, a facilitar el vínculo con su familia y su comunidad, a acceder a una vivienda, etc.

Bajo esta perspectiva la situación chilena presenta un cuadro problemático. Si bien la reforma procesal penal ha producido impacto en el funcionamiento del sistema penitenciario, éste se traduce, principalmente, en la reducción del porcentaje de

17-. Como es el caso de los programas de Justice Reinvestment Initiative, en los Estados Unidos. Disponible en Internet: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/ideas_20040106 [12.09.2008]. Ver también: <http://www.csgeast.org/pdfs/justicereinvest/KS.onepager.FINAL.pdf> [12.02.2008]

presos sin condena. No obstante, el número de presos se ha venido incrementando, en razón, entre otros motivos, de un sistema que actúa con mayor rapidez y resuelve por la condena o absolución del imputado en un tiempo menor.

Actualmente, Chile ostenta una de las tasas más alta de encarcelamiento en Latinoamérica, con 305 personas reclusas por cada 100.000 habitantes¹⁸. De acuerdo a datos de Gendarmería (2007), la población penal se caracteriza por estar condenada principalmente por delitos contra la propiedad y por tráfico de drogas, como es posible observar en el siguiente cuadro:

Población reclusa en Chile, según tipo de delito y sexo.

Tipo de delito	Hombres	Mujeres
Delitos de Drogas	7.087	1.858
Delitos contra la propiedad	6.573	1.462
Homicidios	3.693	156
Delitos sexuales	3.624	25
Lesiones	2.416	61
Delitos económicos	1.333	129
Otros	7.354	247
No indica	906	92
Total	32.986	4.034

Fuente: Gendarmería de Chile, 2007 (Dammert y Zúñiga, 2008:71).

En lo que respecta a **características sociodemográficas**, estudios nacionales (UNICRIM, 2007; Cabezas, 2007), indican que cerca del 70% de las personas encarceladas son menores de 39 años; un porcentaje similar tiene al menos un hijo a quien debió dejar al cuidado de otros; aproximadamente el 45% tiene un pariente que ha pasado por el sistema penal; y se estima que más del 60% presentaría con-

18-. International Centre for Prison Studies. Disponible en Internet: http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=215 [04.04.2009].

sumo problemático de sustancias¹⁹. A lo anterior se suman las historias de inestabilidad laboral y los altos índices de deserción escolar, todas éstas características que dan cuenta de la vulnerabilidad social de la población penal. Respecto de la **reincidencia**, no existen datos oficiales actualizados, sino sólo estimaciones informales, por lo que se desconoce la magnitud de un indicador de crucial importancia para la evaluación de la efectividad del sistema penitenciario. Sin embargo, información oficial de fines de los noventa indicaba que la reincidencia superaba el 50%. En síntesis, puede afirmarse que el mayor contingente de personas reclusas posee características propias de población excluida, agravadas por su reiterancia en la comisión de conductas delictivas.

Ante este escenario, Gendarmería de Chile operacionaliza su acción de asistencia y tratamiento a los internos en reclusión a través del Departamento de Readaptación²⁰. La política institucional en materia de reinserción se funda en el Modelo General de Tratamiento Penitenciario, que postula que la inserción social se ve facilitada por la entrega de herramientas de competencia social y capacitación laboral a poblaciones de condenados a quienes les reste poco tiempo para postular a beneficios de salida al medio libre, o bien cumplir su condena. La oferta programática penitenciaria se encuentra dentro de las áreas educacional, laboral, psicosocial y deportivo-recreativo-cultural.

Este panorama sería el adecuado si la cobertura de los programas de rehabilitación y reinserción mencionados, fuera suficiente para la mayoría de personas reclusas. No obstante, si bien esta cobertura se ha venido aumentando en los últimos años, es aún insuficiente para atender las necesidades de las 51.550²¹ personas privadas de libertad en el país y su asignación presupuestaria ocupa un lugar menor dentro del presupuesto total de Gendarmería²².

19-. Comunicación informal con representante de CONACE en Mesa de Trabajo Intersectorial, coordinada por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, abril 2008.

20-. Organismo técnico compuesto por un equipo multidisciplinario, que tiene entre sus principales funciones asesorar a la Subdirección Técnica en aquellas materias relativas a la asistencia y reinserción social de las personas privadas de libertad. Disponible en Internet: <http://www.gendarmeria.cl>, sobre Reinserción Social para Personas Reclusas [04/04/2009].

21-. Según Estadística de la Población Penal atendida por Gendarmería, al 28 de febrero de 2009. Disponible en Internet: <http://www.gendarmeria.cl> [01.04.2009].

22-. Cerca del 2% del total presupuestario se orienta a labores de rehabilitación y reinserción. El 98% de los fondos se dirigen a funciones de control. Para aumento de actividades de reinserción, ver Cuenta Pública 2007 de Gendarmería de Chile. Disponible en Internet: <http://www.gendarmeria.cl/doc/director/DiscursoCuentaPublica2007.pdf> [29.03.2009].

Junto a las dificultades presupuestarias, la implementación de iniciativas de rehabilitación y reinserción se ve obstaculizada por el déficit de recursos humanos, así como por el contexto material de los recintos carcelarios, caracterizados por la sobrepoblación y hacinamiento (UDP, 2007). Sobre este último punto, es decir, infraestructura penitenciaria, el Ministerio de Justicia anunció la construcción de seis nuevas unidades penales de alto estándar, así como el mejoramiento y ampliación de ocho cárceles para el año 2013, sumando más de 9.000 cupos para la población imputada y condenada por la ley penal. Si bien estas medidas son positivas, es necesario complementarlas con otras que permitan reducir el aumento progresivo de personas encarceladas. Entre las medidas a considerar, que se vienen aplicando en países como EEUU, están la expansión de las alternativas al encarcelamiento para crímenes de menor gravedad, la innovación y diversificación en el uso de penas y medidas alternativas, la flexibilización en el tratamiento del incumplimiento de las condiciones de libertad condicional y de penas alternativas, y la promoción de soluciones innovadoras para el involucramiento de la comunidad en la ejecución de la pena y en el apoyo a quienes egresan del sistema penitenciario (Correa, 2008: 14).

Todo aquello que se conciba para promover políticas de reintegración social tendrá un efecto positivo en el incremento de la seguridad en una comunidad. Ello en razón de que la reincidencia delictual provoca un elevado costo económico y social, entre otras razones, por el efecto en la vida de las víctimas, por el gasto público que implica la manutención del sistema carcelario y por la sensación de inseguridad que se expande en una localidad.

Referencias bibliográficas

- Dammert, L. y Zúñiga, L. (2008). *La cárcel. Problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: FLACSO.
- Cabezas, C. (2007). *Caracterización Sociocriminológica de la Población Penal*, Tesis para optar al Título de Sociólogo, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Correa, I. (2008). "Sistema Penitenciário: Um breve olhar sobre os EUA e o Brasil". *Boletim IBCCRIM*, n° 186, mayo 2008. Sao Paulo: IBCCRIM.

- Gendarmería de Chile. Disponible en Internet: <http://www.gendarmeria.cl> [01.04.2009].
- International Center for Prison Studies, King's College of London. Disponible en Internet: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief> [04.04.2009].
- Stemen, D. (2007). *Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime*. New York: Vera Institute of Justice.
- Unidad de Investigaciones Criminológicas de Gendarmería de Chile (2007). La Reincidencia y la Actividad Delictiva en Chile, Presentación de Resultados del Estudio en Seminario "Reinserción: Tarea de Todos", del Patronato Local de Reos de Melipilla, octubre de 2007.
- Universidad Diego Portales (2007). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007*. Hechos de 2006. Santiago: Facultad de Derecho.

Pamela Figueroa Rubio
Jefa División Gobierno Interior
MINISTERIO DEL INTERIOR

En la actualidad se desempeña como Jefa de la División de Gobierno Interior del Ministerio del Interior. Se ha desempeñado además como Jefa de Gabinete del Subsecretario del Interior, entre marzo de 2006 y marzo de 2007.

Profesora de Historia y Cientista Política; es Master en Estudios Latinoamericanos de Georgetown University. Actualmente se encuentra cursando el programa de Doctorado en Estudios Americanos del Instituto IDEA, de la Universidad de Santiago de Chile. Ha sido miembro permanente y consejera de la Asociación Chilena de Ciencia Política; fellow del Proyecto Américas del James Baker Institute for Public Policy, Rice University; y en 2009 participa en el programa Georgetown Leadership Seminar, en Georgetown University.

Desde mayo de 2002 y hasta marzo de 2006, desarrolló labores académicas en las Universidades Adolfo Ibáñez y Diego Portales. En mayo de 2004 se desempeña como coordinadora ejecutiva del Proyecto Global Trends 2020, proyecto liderado por el National Intelligence Council de los Estados Unidos.



Orden público y Seguridad: Desafíos de la Democracia Chilena

Un análisis sobre los desafíos de la democracia chilena y sus políticas de seguridad, debe llevarnos a mirar el proceso desde la democratización política iniciada a fines de los años ochenta. No es que se quiera tener una mirada hacia el pasado; pero los antecedentes históricos en las políticas públicas de los últimos veinte años, han sido fundamentales para entender sus avances en base a acuerdos decisivos de la sociedad chilena en el proceso de reconstrucción de la democracia. El rol que cumplieron las Fuerzas Armadas en el quiebre de la democracia, y en el posterior gobierno militar (Valenzuela, 1989), fue un factor elemental en la discusión sobre el enfoque que la nueva democracia debía dar al tema de seguridad. Así lo fue también la perspectiva sobre los temas de seguridad y defensa que se desarrollaron en Chile y en los países del Cono Sur en la década de los setenta, en un contexto de guerra fría.

En primer lugar estuvo la discusión sobre el rol de las Fuerzas Armadas y de Orden en la toma de decisiones del sistema político (Stepan, 1996), y la importancia de que éstas volvieran a cumplir el papel profesional, como fue históricamente en Chile (Agüero, 2003). La llamada doctrina de “Seguridad Nacional”, que estuvo presente en gran parte de los gobiernos militares del Cono Sur de América Latina,

no diferenció entre las labores de defensa y seguridad, lo que se convirtió en un desafío fundamental a la hora de establecer políticas de seguridad en democracia. Las reformas a la Constitución Política de 1980, en 1989 y 2005, contribuyeron a generar un marco normativo para este fin. La “política de los acuerdos”, la institucionalización política, y la voluntad de los actores civiles y militares ha contribuido indudablemente a que en la actualidad exista una clara diferencia entre políticas de defensa y de seguridad. De hecho, hemos avanzado en la diferenciación entre problemáticas de seguridad ciudadana, y hechos asociados a la mantención del orden público, dando un trato diferenciado a cada una de estas materias.

En un sentido amplio, podemos decir que la seguridad pública “enfatisa la protección de las personas, la propiedad y las instituciones democráticas políticas, y las amenazas internas y externas” (Dammert, 2005: 13). Cuando nos referimos a materias de Orden Público²⁴, estamos hablando fundamentalmente sobre amenazas al orden interno del Estado, representado en sus instituciones y autoridades; amenazas provenientes de diversos actores que buscan desafiar las estructuras sociales, económicas y políticas existentes. Lo que se pretende es asegurar el adecuado funcionamiento de las diversas instituciones del país, así como garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos protegidos por la Constitución Política del Estado, para cada uno de los ciudadanos. Esto se diferencia del concepto de seguridad ciudadana, que se refiere a la seguridad de las personas y de bienes, amenazados por la delincuencia y el crimen organizado. Muchas veces el crimen organizado se transforma también en una amenaza al orden interno del país, por lo que las amenazas deben evaluarse constantemente. Es responsabilidad de las autoridades ser capaces de prever, proyectar y buscar soluciones a estas problemáticas, con el fin de advertir el impacto que estas amenazas puedan tener sobre la ciudadanía.

Considerando lo anteriormente señalado, este artículo no pretende abordar el concepto de seguridad de una manera extendida, sino más bien, abordar los desafíos que la democracia en Chile enfrenta para mantener el orden público en un Estado de derecho pleno. Con este fin, me referiré en primer término a los principales desafíos en términos de conflictividad presentes en el Chile de hoy, y a los avances en materia de prevención y control del orden público en democracia.

24-. Ministerio del Interior (1993). Orden Público y Seguridad del Estado. Editorial Jurídica de Chile. Página 171. Decreto Supremo N° 890.

Dimensiones del problema en Chile: Principales áreas de conflicto, actores e instituciones involucrados

Chile es un país reconocido por su estabilidad institucional, política y social. Los altos niveles de gobernabilidad política nos han permitido ir resolviendo los diversos conflictos que surgen socialmente, a través de canales formales, de procesos pre-establecidos, lo que ha resultado en bajos índices de conflictividad social (Boeninger, 2008).

Si quisiéramos destacar aquellos temas donde ha habido mayor conflictividad social en los últimos años, existen tres áreas que señalar: problemas en el ámbito laboral; energía y medio ambiente; y pueblos originarios. Es importante destacar que nos referimos a aquellos problemas que de alguna u otra forma, han tenido manifestaciones públicas que han requerido de la intervención de las instituciones estatales para el control del orden público y que en general traen consigo un impacto mediático.

Además de los temas antes señalados, podemos mencionar la conflictividad proveniente de demandas de movimientos sociales (estudiantes principalmente), grupos de presión (en temas fundamentalmente relacionados al agro, como lecheros, trigueros), negociaciones colectivas (de empresas públicas y privadas), y las llamadas "fechas emblemáticas" que durante los últimos años han movilizad a grupos sociales específicos, como es el caso del 29 de marzo (Día del Joven Combatiente), 1 de Mayo (Día de los Trabajadores), 11 de septiembre, 12 de octubre, por ejemplo. Estas fechas se han visto también marcadas por desórdenes públicos protagonizados por pequeños grupos anti-sistémicos, que poco tienen que ver con los hechos asociados a las fechas conmemoradas.

Conflictividad laboral

En el ámbito laboral, los conflictos surgen en general de despidos masivos de trabajadores (como fue la movilización de los trabajadores contratistas asociados a la industria minera, del salmón y forestal); movilizaciones de pescadores artesanales por demandas de cuotas de pesca o subsidios estatales; o los trabajadores portuarios que ven amenazadas sus condiciones laborales por las transformaciones experimentadas por el sector portuario.

Las nuevas condiciones económicas derivadas de la crisis internacional, han afectado fuertemente a la industria²⁵, lo que ha afectado a su vez las fuentes laborales²⁶. Sólo mirando el caso del Cobre, julio de 2008 marcó el comienzo de una tendencia a la baja, que a fines de octubre acumulaba un descenso mayor al 59%, equivalente a una caída de 240 ¢/lb. Según el informe de COCHILCO, el descenso fue causado por el efecto de la crisis financiera y el posterior descenso en las expectativas económicas. Las repercusiones en términos del empleo se han dado de manera diferenciada en el sector. En el caso de la gran minería, la no inversión en nuevos proyectos impactará en la creación de futuras fuentes laborales.

Han sido la pequeña y mediana minería los sectores que se han visto mayormente afectados por la caída en el precio del metal. Ambos sub-sectores crean empleos calificados, en zonas en donde no hay otras alternativas laborales. Aunque la pequeña y mediana minería produce el 6,4% del total de cobre chileno, el porcentaje de empleos que genera es bastante significativo. Las grandes empresas del cobre emplean a 28.937 trabajadores, quienes representan el 72,6% del total. Por su parte, las pequeñas y medianas empresas ubicadas principalmente en la II, III y IV región, emplean a 10.913 personas, cifra que representa el 27,4% del total de trabajadores que participan en la producción de cobre chileno²⁷.

Es necesario señalar que un año de crisis económica como el que se avecina, requiere de fuertes y claras medidas del Estado, como las que se han estado implementando el año 2009. En un primer lugar, por la responsabilidad del Estado en apoyar a sus ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad, pero a la vez en una perspectiva de mantener la estabilidad y la paz social.

Energía y medio ambiente

Cuando describimos el conflicto medioambiental en Chile, nos referimos a la oposición que han planteado diversos grupos de la sociedad civil²⁸ nacional e internacional y los propios vecinos, respecto de las externalidades negativas que generan en el medio ambiente la instalación de proyectos empresariales y/o energéticos.

25-. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/mineria/cifras_comentadas/cifras_comentadas.php

26-. http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/310309/310309empleo.pdf

27-. Información recopilada por analistas de la División de Gobierno Interior del Ministerio del Interior.

28-. Grupos medioambientalistas, ONG's, organizaciones internacionales.

Durante el año 2008, ha destacado la oposición realizada a la instalación de proyectos de carácter energético a lo largo del país, los cuales han movilizadado en forma creciente a diversos actores locales, regionales, nacionales e internacionales. El ejemplo más patente es la campaña realizada en contra de las **5 centrales hidroeléctricas** que la sociedad Endesa-Colbún (Hidroaysén) pretende instalar en las cuencas de los ríos Baker y Pascua, respectivamente (Región de Aysén).

Una segunda arista que ha caracterizado el conflicto medioambiental en Chile durante los últimos años han sido las críticas y oposición que han recibido algunos proyectos mineros respecto de su eventual impacto en la comunidad y ecosistema de los sectores aledaños a su ubicación. En general, dichos proyectos se encuentran ubicados en el norte del país, destacando el rechazo al proyecto **Pascua Lama** de Barrick Gold Corporation.

Como un tercer ámbito, desde mediados de los noventa hasta hoy, los proyectos forestales de la empresa Celulosa Arauco y Constitución (CELCO) han generado un fuerte rechazo entre organizaciones ciudadanas y ambientales. Entre octubre y noviembre del año 2004, vecinos de Valdivia denuncian la detección de cisnes de cuello negro flotando muertos en el río Cruces, situación que motivó la organización de Acción por los Cisnes, agrupación ciudadana cuyo propósito es cerrar la planta celulosa. En Santiago, en tanto, diversas organizaciones ambientales, entre ellas Oceana, se agrupan para formar la Coordinación de Defensa del Río Cruces, que llevó el conflicto a nivel nacional e internacional.

Pueblos Originarios

Este tema es de la mayor complejidad y es muy difícil tratarlo en un artículo tan breve. Sin embargo, me referiré en términos muy generales al desarrollo de lo que los medios de comunicación han llamado el "conflicto mapuche" o la "zona de conflicto". Una primera constatación sobre los pueblos originarios de nuestro país, es que la gran mayoría de las comunidades han planteado sus demandas de manera pacífica, recurriendo a las instituciones establecidas para ello. Sólo un número muy reducido de comunidades ha optado por expresar en forma más agresiva sus demandas políticas, sociales y económicas. Las acciones violentas vinculadas a reivindicaciones territoriales indígenas, se inician el año 1996 con las primeras movilizaciones en oposición a la instalación de centrales hidroeléctricas en el Alto Biobío,

en la Región del Biobío. La construcción de la central Ralco da inicio a una campaña de oposición tanto nacional como internacional. En el año 1997 surge como primer hito el incendio de tres camiones forestales pertenecientes a la empresa ARAUCO, en la comuna de Lumaco, provincia de Malleco. Meses más tarde, se conformaría la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco Malleco, CAM, en la comuna de Tirúa. El año 1999 se incrementan los ataques incendiarios contra empresas forestales, principalmente en la provincia de Malleco y en la comuna de Tirúa, provincia de Arauco. Desde este período en adelante se han dado ciclos de mayor presencia de actos violentos, y otros más calmos. Para enfrentar esta situación, se ha dado respuesta tanto desde las políticas públicas, como desde el sistema judicial. El Gobierno de la Presidenta Bachelet ha implementado el Programa Reconocer, y ha nombrado a un Comisionado Presidencial de asuntos indígenas, con el fin de dar una mirada integral a las demandas de los pueblos originarios.

El rol del Estado y cómo se abordan estas temáticas

La democracia y los altos índices de gobernabilidad política²⁹ en los que Chile destaca, establecen uno de los principales mecanismos para la prevención y control de acciones que alteren el orden público en el país. Esto, además, constituye un importante valor para nuestro desarrollo económico. El funcionamiento adecuado de las instituciones, y un Estado de Derecho pleno, han permitido que los diversos grupos e intereses sociales canalicen sus demandas dentro del sistema político.

El trabajo conjunto del Ministerio del Interior³⁰ y las policías³¹ ha sido una de las claves para la mejor resolución de las situaciones de orden público. Esta coordinación se implementa desde el análisis periódico de las diversas situaciones a nivel nacional, en un sentido proyectivo, hasta la implementación de medidas complementarias cuando los hechos son inminentes. Así, en conjunto con el trabajo realizado por el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y las instituciones que trabajan en el cumplimiento de la ley, se garantiza el funcionamiento pleno del país. La democracia nos garantiza derechos políticos y civiles para expresar nuestras ideas

29-. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

30-. Considerando diversas agencias como la Agencia Nacional de Inteligencia, la División de Gobierno Interior y el Servicio de Gobierno Interior.

31-. Carabineros de Chile, y la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

y proyectos. Pero, a la vez, las instituciones que trabajan en materias de orden público deben garantizarnos que podemos desarrollar nuestra vida cotidiana en paz y tranquilidad.

Desafíos pendientes

Avanzar en una mayor institucionalización de las políticas de seguridad en Chile es aún un desafío pendiente. Quiero señalar como ejemplo, el proyecto de ley³² que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y sus organismos asociados. Si el proyecto avanza como está ahora, el “nuevo” Ministerio del Interior y Seguridad Pública contará con una Subsecretaría de Prevención del Delito que sistematice el trabajo que durante los últimos años se ha hecho en esta materia³³. Así, la Subsecretaría del Interior tendrá su foco en los temas de Orden Público y Seguridad Pública, y las policías tendrán dependencia administrativa de este órgano de la administración del Estado.

Bibliografía:

- Agüero, F. (2003). “Chile, unfinished transition and increased political competition”. En J. D. Shifter, *Constructing democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Boeninger, E. (2008). *Políticas Públicas. Chile 1990-2006*. Santiago, Chile: CIEPLAN.
- Dammert, J. B. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Coyoacan, DF Mexico: Siglo XXI.
- Ministerio del Interior (1993). *Orden Público y Seguridad del Estado*. Editorial Jurídica de Chile. Decreto Supremo N° 890.
- Stepan, J. J. (1996). “Incomplete transition/Near consolidation? Chile”. En J. J. Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation* (págs. 208-209). Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Valenzuela, A. (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago, Chile: Flacso.

32- Se encuentra en discusión en la Comisión de Hacienda del Senado.

http://www.senador.cl/prontus_senado/antialone.html?page=http://www.senador.cl/prontus_senado/site/artic/20080619/pags/20080619150902.html

33-. Ministerio del Interior. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010.

- Zacaria, F. (2002). "Freedom Vs. Security.Delicate balance: The case for 'smart profiling' as a weapon in the war on terror". *Newsweek* .
- <http://www.humansecurityreport.info/>.
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/mineria/cifras_comentadas/cifras_comentadas.php
- http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/310309/310309empleo.pdf

Solange Huerta Reyes
Fiscal Regional - Fiscalía R.M. Occidente
MINISTERIO PÚBLICO

Es abogada de la Universidad de Chile. Ingresó al Ministerio Público al inicio de la implementación de la Reforma Procesal Penal, asumiendo el cargo de Fiscal Jefa de la Fiscalía Local de Illapel en la Región de Coquimbo. Luego asume como la primera y única mujer en el cargo de Fiscal Jefe en la Región Metropolitana, en la Fiscalía Local de Melipilla, para posteriormente ser nombrada Fiscal Regional de la Fiscalía Regional Metropolitana Occidente.

Previamente se había desempeñado como abogada del Instituto de Normalización Previsional y Jefa de Abogados de Primera Instancia en la División de Juicios de esa institución.

Ha cursado varios postítulos en materia de derecho penal y ha sido invitada como expositora en seminarios nacionales e internacionales. También ha desarrollado un rol activo en la formación de fiscales adjuntos y abogados asistentes del Ministerio Público como expositora y monitorea en capacitaciones internas e interinstitucionales.



Cumplimiento de un Imperativo Legal

Sala Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente del Juzgado de Garantía de San Bernardo

Origen de esta iniciativa

Con la implementación de la Sala Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente del Juzgado de Garantía de San Bernardo se está dando cumplimiento al imperativo legal contenido en la Ley 20.084, esto es, que todos los partícipes de este tipo de investigaciones tengan la preparación y conocimientos indispensables para una acertada aplicación de la misma, propendiendo con ello a resguardar el interés superior del adolescente. Esta Ley no sólo buscó una persecución penal más efectiva, rebajando la responsabilidad penal a los 14 años, sino que también tuvo por objeto obtener una real resocialización e integración de los menores infractores, privilegiando las sanciones que propendan a dichos fines, para lo cual el funcionamiento de esta Sala Especializada ha resultado una herramienta eficaz y eficiente.

La creación de esta Sala surge en el año 2008, con motivo de la inquietud que sobre esta materia se plantea en la Corte de Apelaciones de San Miguel, en especial en su Presidente don Roberto Contreras Olivares, por encontrarse en la jurisdicción de sus tribunales el Centro de Cumplimiento de Internación Provisoria (CIP) y Cen-

tro de Cumplimiento en Régimen Cerrado (CRC) de San Bernardo. De esta forma se efectúa una serie de reuniones entre abril y junio del año 2008, con participación de todos los actores del sistema, para dar forma e implementar el funcionamiento de esta iniciativa.

La Sala comienza su funcionamiento el 1° de julio de 2008, a cargo del magistrado Juan Ignacio Undurraga Barros, el fiscal Ricardo Sobarzo Caro, el defensor Rodrigo Catrifi Martínez, y el Coordinador Judicial del Servicio Nacional de Menores, Salvador Moya³⁴.

Importancia del Funcionamiento de la Sala Especializada como Tribunal de Ejecución de Sanciones

El Juzgado de Garantía de San Bernardo es el más importante Tribunal de Ejecución de Sanciones de la Región Metropolitana, y por consiguiente del país, al encontrarse en su territorio el Centro de Internación Provisoria y Centro de Régimen Cerrado CIP-CRC San Bernardo, que es el más grande a nivel nacional encargado de la ejecución de esta medida cautelar y sanción, respectivamente. A su vez, en la comuna de Calera de Tango se encuentra el Centro de Régimen Semicerrado, encargado del cumplimiento de este tipo de sanción respecto de menores de edad, realidad que en su conjunto hacía indispensable la implementación de esta Sala Especializada. Ello ante la ausencia en la Ley de Tribunales especiales de ejecución de sanciones, los que sí se encuentran contemplados en la legislación comparada. De esta forma, en la práctica esta Sala ha contribuido a realizar un control más efectivo de las sanciones penales a las cuales han sido condenados los menores de edad, con criterios más uniformes que, por una parte, contribuyen a la certeza jurídica y, por otra, implican un cumplimiento más efectivo de dichas sanciones debido al control ejercido.

Entre las audiencias que habitualmente se realizan en esta Sala están las audiencias de quebrantamientos, en las que a los jóvenes que no han dado cumplimiento o han dado un cumplimiento inconstante a las sanciones impuestas, se les permite explicar el motivo de dicho incumplimiento, y en base a esa explicación se aplica

34-. Informe del Director Nacional (S) del Servicio Nacional de Menores contenido en oficio N° 260 de 11.02.09 "Sala Especializada Ley Responsabilidad Penal Adolescente, Juzgado de Garantía de San Bernardo, seis Meses de Funcionamiento".

una sanción del artículo 52 de la Ley 20.084, que puede ir desde una sanción mínima hasta la sustitución definitiva por una sanción más gravosa en atención a la magnitud de los incumplimientos.

Otras ventajas observadas en el funcionamiento de la Sala Especializada

Entre otros aspectos favorables del funcionamiento de esta Sala Especializada está el permitir conocer a los jóvenes infractores que presentan una rotación permanente en el sistema, lo cual facilita la elección de la sanción a solicitar del catálogo del artículo 23 de la ley 20.084, aplicando los criterios de determinación de la sanción establecidos en su artículo 24.

Además, permite a los actores conocer la realidad de los Centros en los cuales se ejecutan los distintos tipos de sanciones.

Digno de destacar es también el paulatino conocimiento por parte de las policías y organismos colaboradores de las particularidades de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que propenden al respeto de los derechos de los jóvenes infractores, velando por la implementación de los principios de separación y segregación de los menores, que ayudan a restringir el contagio criminógeno a que puedan verse expuestos y que pudieren llevarlos a la comisión de nuevos hechos delictuales y de mayor gravedad.

También se ha evaluado positivamente por los actores la implementación de la figura del Coordinador Judicial de Servicio Nacional de Menores, que ha colaborado a una relación más fluida con las instituciones encargadas del cumplimiento de las sanciones.

Desafíos que deben abordarse en el corto plazo

Un aspecto preocupante a nueve meses del funcionamiento de esta Sala Especializada, es la falta de una oferta programática adecuada para el cumplimiento de sanciones por parte del Servicio Nacional de Menores, tanto respecto de Sanciones en el Medio Libre -que a poco más de un año de la implementación de la Ley se vio sobrepasada-, como por la falta de planes de capacitación y de reescolarización

o capacitación laboral adecuados en los Centros Privativos de Libertad. En algunos casos, los encargados de caso del Servicio Nacional de Menores, al momento de exponer una posible sustitución de sanción penal, fundamentan su petición en la falta del centro para entregar nuevas herramientas o actividades que permitan el desarrollo de los jóvenes y el efectivo cumplimiento de la sanción, lo que no se condice con el espíritu y letra de la Ley.

Cabe señalar en este sentido que durante los meses de enero y febrero de 2009, la Institución encargada de ejecutar la sanción de Libertad Asistida Simple no contaba con cupos para recibir más jóvenes, y constituyendo ésta una de las sanciones más aplicadas por el tramo de pena, la imposibilidad de derivar a los menores implicaba que muchos delitos no serían efectivamente castigados. Si bien durante el mes de marzo este tema fue solucionado, y se están realizando los planes de intervención de los jóvenes condenados durante este período, el hecho de que a menos de dos años de la puesta en marcha de esta Ley una de las formas de cumplimiento ya se encuentre saturada en su oferta pone en duda que a mediano y largo plazo se pueda propender al objetivo final de la Ley, esto es, una verdadera resocialización de los jóvenes.

Como ya hemos señalado, se aprecia por otra parte una falta de oferta programática para las actividades a desarrollar por los adolescentes en el Plan de Intervención. En efecto, si bien existe una amplia red para tratar los problemas de adicción, no existe una variedad para la reinserción o capacitación laboral, lo cual es fundamental si se quiere sacar a los jóvenes del círculo de la delincuencia.

Finalmente, aparece también como indispensable una complementación legal a la normativa vigente, en el sentido de la unificación de sanciones penales impuestas a los menores de edad, situación actualmente no prevista en la Ley, y que a la fecha ha tenido soluciones disímiles y en ocasiones inconsistentes y contrarias al espíritu de la Ley. Ello adquiere mayor relevancia al considerar que el Servicio Nacional de Menores no cuenta con un registro único de condenas, como el que dispone Gendarmería de Chile, lo que implica que el certificado de cumplimiento de penas deba hacerse causa por causa y Centro por Centro en forma manual, lo que determina que la unificación de penas resulta un proceso lento al no tener certeza de si el menor ha cumplido o no la sanción impuesta.

Finalmente cabe destacar el compromiso institucional de todos los actores involucrados en el buen funcionamiento de esta Sala Especializada, quienes a través del diálogo han ido encontrando mecanismos para superar las dificultades que se han presentado, con el objetivo de avanzar en la implementación de un sistema de justicia especializada y de calidad para los adolescentes imputados y condenados penalmente, conforme al mandato previsto por el legislador. En este sentido, el Ministerio Público manifiesta su permanente disposición para seguir perfeccionando el funcionamiento de esta Sala Especializada del Juzgado de Garantía de San Bernardo, que constituye un verdadero ejemplo para el resto del país, y reconoce la importante labor que en esta materia les ha correspondido a los fiscales especializados en responsabilidad penal adolescente de la Fiscalía Local de San Bernardo, María Teresa Herrera Matamala y Ricardo Sobarzo Caro.

Alejandra Lunecke Reyes

Investigadora y Coordinadora del proyecto Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.
FLACSO

Es Licenciada en Historia y Cientista Política. Además posee una Maestría en Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha especializado en temas de Seguridad Ciudadana, Violencia, drogas y Políticas Públicas en América Latina.

En su trayectoria académica ha sido docente e investigadora en materia de Seguridad Pública y Violencia en la Universidad de Chile y en la Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Asimismo, trabajó durante los últimos dos años como asesora en el Ministerio de Defensa Nacional en la Subsecretaría de la Policía de Carabineros de Chile. En la actualidad es investigadora en FLACSO, sede Chile y es coordinadora del proyecto Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.

Ha realizado consultorías para Agencia HABITAT de Naciones Unidas y para Banco Interamericano de Desarrollo y ICPC. Tiene diversas publicaciones en estas materias.



Violencia en Poblaciones: Exclusión Social y Seguridad Pública

En las últimas décadas, las ciudades en América Latina han sufrido profundas transformaciones económicas y sociales que han acentuado los procesos de segregación espacial y la formación de extendidos barrios marginales empobrecidos y excluidos. Ellos concentran una serie de desventajas sociales y económicas que se agudizan por los niveles significativos de delincuencia y de violencia que se ha instalado tanto en espacios privados como en espacios públicos de estos sectores (Lunecke y Ruiz, 2007). En Chile, muchas de nuestras ciudades presentan un panorama similar. Así, por ejemplo, evidencia empírica demuestra que en muchos vecindarios se aprecia una importante concentración de denuncias por violencia intrafamiliar, junto a violencia instalada también en establecimientos educacionales. Por otra parte, las amenazas, las peleas a gritos y a golpes, las reacciones violentas frente a otras agresiones similares, etc., son prácticas presentes en las relaciones sociales en los espacios comunitarios. Asimismo, la delincuencia común y la violencia organizada se han apoderado de calles, pasajes y de espacios de recreación y/o uso público de muchos barrios en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Este tipo de violencia, que causa mayor impacto público, en pocos años ha impulsado un espiral de conflicto y miedo en diversos vecindarios, haciendo que el espacio público no simbolice -para muchos vecinos- más que el deterioro, el peligro, el crimen, la ansiedad de la no movilidad social, el empobrecimiento y la exclusión de su entorno (Eissmann y Lunecke, 2004).

Moser y McIlwayne (2006), quienes realizaron un estudio en diferentes barrios en Centroamérica, dan cuenta tanto de la incidencia de la violencia y el delito en los territorios como también sobre su multiplicidad de manifestaciones. Al respecto, las autoras identifican los diferentes tipos de violencias que se relacionan y refuerzan mutuamente en el nivel micro local y que agudizan las condiciones de vulnerabilidad y exclusión en que viven sus vecinos. Según las autoras, la violencia que se observa en estos territorios es de carácter político, institucional, económico y social, según cada contexto. Dentro de éstas, y dada la prevalencia del fenómeno en la región, la violencia asociada al tráfico de drogas aparece extendidamente en muchos territorios empobrecidos de diversos contextos urbanos. Respecto a este tipo de violencia, diferentes estudios dan cuenta que las comunidades afectadas por altas tasas de desempleo e inseguridad social son los principales sitios en los que se infiltran las bandas de drogas que ofrecen fuentes alternativas de ingresos (Ecosoc, 2003). Las oportunidades económicas que los mercados de drogas ilícitas proporcionan a los grupos delictivos amplían el ámbito para la violencia, ya que los delincuentes compiten por esos mercados; esto, a su vez, puede tener costosas consecuencias para la comunidad local. Las rivalidades o “guerras territoriales” entre traficantes y vendedores de drogas locales pueden degenerar en violentas confrontaciones en lugares públicos o cerca de ellos y, en consecuencia, esos lugares se convierten en “zonas vedadas” para la población en general (Ecosoc, 2003).

Para abordar realidades barriales caracterizadas por altos niveles de violencia y criminalidad, y vinculadas al tráfico de drogas, diversos enfoques y aproximaciones han sido desarrollados por la economía, la sociología, el urbanismo, la criminología, entre otras (García Pablos, 2003). Entre ellos, diversos estudios han demostrado la estrecha relación que existe entre los procesos de exclusión social, factores de carácter cultural, la violencia y el mercado de las drogas, especialmente en territorios empobrecidos.

Si se considera a la exclusión social como “una acumulación de procesos confluentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e ‘inferiorizando’ a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” (Estivill, 2003), los resultados de la exclusión en sectores pobres y desaventajados se relacionan con las condiciones de vulnerabilidad y marginación social y económica de familias y su relación con el desarrollo de actividades ilícitas. Así, en diferentes vecindarios, la condición de exclusión presenta al menos una de tres formas

negativas: cuando el espacio barrial se configura como un espacio de aislamiento y segregación; cuando es un espacio de violencia y crimen que empuja a los vecinos a recluirse a sus reductos privados; y cuando el espacio público opera como nicho de normas y valores opuestos a los de la sociedad mayor (Saravi, 2004).

Así, muchos barrios presentan -junto a las desventajas sociales y económicas- diversas formas de malignidad social, como por ejemplo, la presencia de una amplia gama de actividades ilegales, que van desde las apuestas y los asaltos, el tráfico callejero y la venta de mercadería robada, hasta los atracos, el robo a mano armada, la prostitución y el tráfico de drogas (Bauman, 2004). Estas condiciones inciden en el desarrollo de una manera de organización diferente al resto de la sociedad que deviene de la privación económica de las familias (Wacquant, 2007: 69).

También estudios sobre la nueva pobreza urbana dan cuenta del aumento de la malignidad en territorios excluidos, especialmente en “aquellos vecindarios donde es posible observar una conversión de los antiguos asentamientos precarios de población trabajadora en concentración de población desempleada o sub empleada, políticamente marginales y en los cuales se potencian problemas sociales como el negocio de la droga, la delincuencia, la deserción escolar, el bajo rendimiento escolar y el embarazo adolescente – todos elementos de desintegración social” (Sabatini, 2003: 12). En estos contextos, el surgimiento de mafias delincuenciales es un fenómeno frecuente de observar. Más allá de la motivación económica que congrega a los individuos para obtener beneficios económicos, lo que se observa también es la existencia de redes de protección en torno a las actividades ilegales (Gambetta, 1993).

Estas características de malignidad social han hecho que para el resto de la sociedad estos territorios se conviertan -como dice Wacquant- en no go areas, sumándose a las condiciones antes descritas, el estigma que reciben sus habitantes (Goffmann, 1969). En los sectores vulnerables, la violencia y la delincuencia producen un alto grado de estigmatización social, en cuanto refuerza la auto percepción de marginalidad de los vecinos de un barrio. Esta percepción tiende a generar una sensación de frustración en el imaginario social y a motivar el abandono del sector. “Un penetrante estigma territorial recae firmemente sobre residentes de esos barrios de exilio socioeconómico y suma su peso a la mala fama de la pobreza” (Bauman, 2004: 178). La estigmatización de los territorios agudiza las condiciones

de aislamiento y distanciamiento social interno en el territorio, disminuyendo la confianza interpersonal y minan la solidaridad local (Wacquant, 2007).

Otro elemento de malignidad social que evidencian barrios empobrecidos y que acompaña la estigmatización territorial, es una pronunciada disminución del sentido de comunidad. En la actualidad, el barrio ya no presenta un escudo contra las inseguridades y las presiones del mundo exterior, un paisaje familiar y reafirmante imbuido de significados y formas de mutualidad colectivos. Se convierte en un espacio que es de competencia y conflicto, un campo de batalla lleno de peligros para la lid diaria de supervivencia y la huida. Este debilitamiento de los lazos comunitarios con la base territorial alimenta, a su vez, una retirada a la esfera del consumo privatizado y las estrategias de distanciamiento que socavan aún más las solidaridades locales y confirman las percepciones despreciativas del barrio (Bauman, 2004: 179).

Así, en muchos territorios excluidos, muchas veces es posible observar junto a la exclusión socio económica y los ya descritos elementos de malignidad social, la presencia de elementos de una cultura marginal que generan procesos de "integración diferenciada" de estas comunidades con el sistema social y cultural de la sociedad. Es decir, existen mapas valóricos y de normas propias de un vecindario y que organizan la vida comunitaria de manera diferente a aquellos mapas normativos que organizan al resto de la sociedad (Bauman, 2004; Wacquant, 2007). Este tipo de cultura se presenta cuando las instituciones encargadas de la socialización (familia - escuela - barrio) son insuficientes para integrar a los sujetos en los sistemas de valoraciones y normas sociales (Estivill, 2003). Es decir, y como señala Bauman, en territorios marginalizados como, por ejemplo, los guetos urbanos, la comunidad acepta y desarrolla una forma de organización diferente, que actúa como mecanismo de salida a los problemas que se deben enfrentar. El desarrollo de economías ilegales es incluso justificado por el resto de la comunidad y el vecindario. Así, por lo general, las relaciones que se establecen con los sujetos y familias involucradas en ellas, son de amistad o de indiferencia, pero no existen sanciones valóricas o normativas sobre ellos.

Frente a esta realidad, ya en 2003 el Consejo Económico Social de Naciones Unidas llamaba a los gobiernos nacionales a dar atención al impacto de las redes de drogas en el nivel micro local y a atender su relación directa con el fenómeno de la delincuencia común; el uso indebido de las drogas y el uso cotidiano de la violen-

cia. También llamaba a dar cuenta sobre los procesos de exclusión que explican el desarrollo de esta criminalidad.

Hacerse cargo de los delitos graves y de la violencia en barrios empobrecidos, significa ir más allá de la necesaria respuesta policial y del sistema de justicia penal, e incluso significa superar las estrategias de prevención social o situacional focalizadas en materia de seguridad pública. Significa atender también a los recursos (educación, ingreso, calificación, acceso a becas, protección social, entre otros) que las familias y comunidades tienen para enfrentar las condiciones de exclusión social y, sobre todo, hacerse cargo del tipo de estructuras de oportunidades que se brindan a las nuevas generaciones (Katzman, 2001).

También deben abordarse los elementos de cultura marginal presentes en sectores de los territorios, que refuerzan el uso de la violencia y fomentan las carreras criminales. El problema de fondo que se evidencia es el necesario “desarme de las mentes” y ello pasa por el análisis colectivo de la comunidad respecto de los valores y comportamientos que llevan a la violencia y generan un terreno fértil para la instalación del narco y su posterior arraigo (nos referimos a la violencia intrafamiliar, violencia en las escuelas, robos, alcoholismo, pequeñas mafias omnipresentes, clientelismos diligenciales, etc.).

Dada la naturaleza y los factores que explican la violencia y el tráfico de drogas en poblaciones, toda política debe involucrar a todas las agencias del Estado, superando a las propias instituciones del sector seguridad (Policías, Cárcenes, Ministerio Público, Inteligencia, Ministerio de Interior, Conace, entre otras) y /o de cualquier otra cartera sectorial. Lo anterior requiere que las agencias del Estado, los agentes privados y la comunidad, se comprometan a realizar la tarea de superar nuestras brechas de equidad social, puesto que sólo a través de intervenciones integrales y de largo plazo, estará bien asentada toda iniciativa que se oriente a la erradicación de este tipo de violencia urbana en territorios desaventajados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Z. (2004). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Madrid, Ed. Paidós.
- Cutler, D.; Glaeser, E. y Vidgor, J. (1997). *The rise and decline of the American ghetto*. National Bureau of Economic Research. MA. Working Paper n° 5881.

- ECOSOC (2003). Drogas, Violencia y Delincuencia: los efectos a nivel micro social. Mimeo.
- Eissmann I. y Lunecke A. (2005). "Violencia en barrios vulnerables. Una aproximación desde la exclusión social". Revista Persona y Sociedad. Vol. XIX, Nº XIX. Pp. 51-72.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D.y Loayza, N. (1999). Inequality and Violent Crime. Washington DC, Banco Mundial.
- Gambetta, D. (1993). La Mafia siciliana. El negocio de la protección privada. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- García Pablos, A. (2003). Tratado de Criminología. Francia, Tirant Lo Blanch.
- Goffman, I. (2003). Estigma. La Identidad deteriorada. Madrid, Amorrortu Editores.
- Katzman, R. (2001). "Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". Revista de la CEPAL 75. Pp.171-189.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2007). "Capital social y violencia en barrios urbanos críticos" en: Dammert, L y Zuñiga, L (Compiladores.). Seguridad y Violencia. Desafíos para la ciudadanía. Santiago de Chile, FLACSO- URBAL.
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2001). La violencia en el contexto de post conflicto. Ed. Washington. Banco Mundial.
- Moser, C. y Schrader (1999). A Conceptual Framework for Violence Reduction. LCR Sustainable Development Working Paper Nº2. Washington DC. World Bank.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). "Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal" en: Revista Persona y Sociedad 193. Pp.76-94.
- Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbano y Territoriales. Serie Azul, Nº 35. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Sampson, R. (2003). "Desorden Urbano, Crimen y Eficacia Colectiva en el Barrio" en: Llorente, M. V. y Rubio, M. (comp.) Elementos para una criminología de lo local. Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá. Pp. 39-50.
- Saraví, G. (2005). "Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Pp. 18-21.
- Tilly, Ch. (1998). La desigualdad permanente. Ed. Manantial. Madrid.
- Wacquant, L. (2007). Condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2001). Parias Urbanos. Marginalidad en la Ciudad a comienzos de siglo. Buenos Aires, Ed. Manantial.

Rosa Ma. Olave Robert
Programa Seguridad Urbana
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

Es Psicóloga del Programa Seguridad Urbana, Universidad Alberto Hurtado. Diplomada en Seguridad ciudadana (UAH), forma parte del equipo del Programa de seguridad urbana de la Universidad Alberto Hurtado, desarrollando actividades docentes en pre y post grado, de investigación aplicada y extensión.

Actualmente se desempeña como coordinadora de un Proyecto de colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HABITAT y la Universidad Alberto Hurtado, ha sido encargada de Programas de formación y capacitación dirigidos a Municipios en temas de Seguridad ciudadana, ha dirigido Diplomados en prevención del consumo de drogas para equipos CONACE del país, así también ha coordinado proyectos de intervención en barrios de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior



Hacia políticas de seguridad en barrios: Algunos lineamientos para la acción preventiva

Para una Política local la seguridad constituye un derecho fundamental y como tal contribuye y es parte esencial de la calidad de vida de quienes habitan una ciudad y un barrio. En este sentido, cualquier agresión, así como la inseguridad y el temor a ser víctima, afecta el desarrollo individual y social de las personas que habitan un determinado lugar, lo que trae muchas veces como consecuencia que los espacios públicos sean abandonados, la vida social se pierda, así como la vida individual, familiar, y la de pequeños grupos se deteriore.

Los programas, proyectos y acciones en seguridad a nivel local requieren de una política que las coordine y les dé sentido. Así también, se necesita contar con suficiente información diagnóstica y de calidad, sobre el problema de la violencia, los delitos y el temor, así como de sistemas de monitoreo y evaluación.

La seguridad ciudadana se construye en el territorio; en el lugar donde viven cotidianamente las personas. Y es el espacio y lugar privilegiado allí donde vive la gente tanto para la prevención como para el control del delito. Este es uno de los principales retos de la política pública: hacer que su ejecución a través de programas, proyectos y actividades, llegue realmente a las personas a las cuales está destinada.

Uno de los desafíos es introducir como actor esencial a la comunidad, lo que se inscribe en la lógica de coproducción de la seguridad en materia de prevención, lo que contribuya a movilizar a este actor esencial de la prevención. El rol de la comunidad, desde el diagnóstico hasta la implementación de las acciones de prevención universal y focalizada juega un rol fundamental. Su intervención permite con un buen diagnóstico participativo identificar y apuntar a los sectores en riesgo, a la revisión y el mejoramiento de las prácticas preventivas y a la generación de un consenso sobre la necesidad de prevención. Estado, sociedad civil, municipios y barrios, pueden contribuir así a la generación de una cultura de la prevención que es la estrategia más eficaz que permite, a través de la participación individual y colectiva, abordar los problemas relacionados con la seguridad.

La construcción de un modelo de intervención a nivel territorial/barrial es en esta perspectiva la forma más adecuada y eficaz de introducir una prevención focalizada a través de actores que son fundamentales. Una efectiva ejecución de proyectos de intervención local-territorial en temas de seguridad ciudadana, con carácter preventivo y énfasis comunitario, requiere de la articulación de diversas instituciones que trabajan a nivel comunal.

El diseño de los programas debe considerar también la existencia de características y dinámicas sociales particulares existentes en los sectores con los cuales se pretende trabajar. Diseñar de manera homogénea, sin considerar la heterogeneidad, expone al fracaso cualquier intervención.

Un modelo que privilegia un enfoque territorial, participativo para quienes están involucrados en sus procesos de intervención, intenta generar cambios de mediano y largo plazo en los sistemas sociales en los que estas comunidades están insertas.

Una intervención requiere la construcción de un conocimiento que sea significativo para una comunidad y sus habitantes. Se trata de buscar dar soluciones a determinados problemas, mediante el conocimiento generado a través de la construcción participativa. Ese conocimiento no se produce por el conocimiento en sí mismo, sino que se utiliza para decidir intervenciones y proyectos participativamente.

Por otra parte, acciones de animación sociocultural son necesarias para animar, dar sentido, mover, motivar, dinamizar y contribuir de alguna forma al desarrollo, es potenciar, capacitar. La animación sociocultural cumple una función social, mediante la cual la comunidad se erige en protagonista de su propio desarrollo.

La capacitación, fortalecimiento de saberes locales, sistematización de experiencias locales es una herramienta que supone la entrega de información de aquello requerido por las comunidades, y que responda a sus necesidades y requerimientos, de tal modo que sea de utilidad y de sentido. Así también considera el rescate de las experiencias personales y colectivas, las cuales sirvan para la solución en el presente de determinados problemas.

La detección, reconocimiento, creación y movilización de redes (sociales, comunitarias y familiares) que apuntan a sentirse parte de un tejido social que trasciende el espacio personal, y que permite visualizar a otros (personas, grupos e instituciones), pueden ser fuente de soporte y apoyo, y que además promueven la identificación con una diversidad de referentes identitarios favorables para el desarrollo.

Ligado a lo anterior, es fundamental el empoderamiento de las personas, los grupos y las comunidades. Esto se refiere a que las personas y los grupos organizados adquieran autonomía en la toma de decisiones y logren ejercer control sobre sus vidas basados en el libre acceso a la información, la participación inclusiva, la responsabilidad y el desarrollo de capacidades. Esto supone un modo de participación que potencia la capacidad de las personas para decidir sobre su acción y su capacidad gestionaoria sobre los proyectos que les atañen.

Está presente, además, la idea de recurso de los agentes de intervención, en contraposición a la idea de déficit de los actores-objetos de éstas. Se busca potenciar el capital social mediante una concepción de la participación que favorezca el desarrollo comunitario, desarrollo de redes, asesoría técnica, desarrollo de organizaciones y participación.

La participación como uno de sus elementos centrales, como una práctica necesaria desde el inicio (diagnóstico, priorización, etc.) hasta el término de una intervención (evaluación) considera la autogestión. En suma, se busca desarrollar una participación resolutiva en decisiones y con capacidad de gestión.

La intervención será coherente sólo cuando exista la participación de las personas y que sus demandas se integren en los programas y prácticas de intervención.

En relación con los actores relevantes, es fundamental, como se ha señalado anteriormente, la concurrencia de la comunidad, del gobierno local y de alguna instancia del nivel central, necesitándose la coordinación y articulación entre estos niveles. En cuanto a los actores institucionales del nivel local, se requiere la participación de distintos sectores que forman parte de la política pública.

En relación con la comunidad, es necesario considerar que la participación es un proceso dinámico, en el cual existen distintos niveles de participación e involucramiento, pero sí es fundamental incorporar a distintos sectores de una comunidad: las organizaciones formales e informales, los distintos grupos étnicos, la comunidad no organizada, entre otros.

La sustentabilidad de intervenciones a nivel local/territorial requiere, en primer lugar, de la necesaria articulación entre los niveles político nacional (ministerio) y local (municipalidad), así como de la vinculación de cualquier propuesta o programa al contexto comunitario.

También se requiere una adecuada metodología de trabajo que considere distintos niveles de participación de los involucrados y que favorezca el fortalecimiento comunitario, promueva la organización social y el empoderamiento.

Además, la sustentabilidad está en relación con la existencia y desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, a partir de las cuales se consoliden los logros que favorecen el desarrollo social y comunitario.

Gloria Requena Berendique

Jefa de División

División Seguridad Pública

MINISTERIO DEL INTERIOR

Actual Jefa de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, es Licenciada en Educación, con especialización en Conflictos Armados, Violentos y Gestión de Crisis de la Universidad Oberta de Cataluña, es diplomada en Diseño de Políticas Públicas de la Universidad de Chile y diplomada en Gestión de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Se desempeñó los últimos 6 años como asesora del Ministerio de Defensa Nacional y como docente en diversos cursos internacionales en materias de control y análisis delictual.



Desafíos y Logros en Seguridad Pública en el Contexto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Para abordar algunos de los desafíos y logros en seguridad pública, resulta necesario entender y valorar el proceso de desarrollo que ha tenido el tema en los últimos años.

Las políticas y programas desplegados en los años noventa, responden a un contexto caracterizado por la presión que este tema generó en los gobiernos, producto de una serie de circunstancias que marcan la discusión pública. Entre éstas, destaca el aumento constante de las cifras de denuncias en la década de los noventa; las críticas desde la oposición política; la sobre explotación del tema en los medios de comunicación y, finalmente, la especial relevancia que le otorga al fenómeno la opinión pública en un contexto de bonanza económica.

Efectivamente, hasta donde se puede constatar, las cifras de denuncias por delitos de mayor connotación social en los años noventa mostraron un aumento sostenido, que se interpretó ligado directamente a una mayor cantidad de delitos, aún cuando esto no pudo confrontarse con otros instrumentos de medición, que podrían haber mostrado una contraparte en el sentido de que tal incremento podría significar también una mayor confianza ciudadana en las instituciones involucradas en el tratamiento de las denuncias.

Por su parte, las encuestas de opinión pública mostraban que el tema de la delincuencia ocupaba por un largo período el primer lugar de importancia entre las preocupaciones ciudadanas, esto era posible observarlo especialmente en las series del Centro de Estudios Públicos (CEP 1992-2008). Este liderazgo en las preocupaciones de la ciudadanía generalmente ocurre en la medida en que el desempleo muestra tendencias a la baja en el país, desplazando a la seguridad pública en su importancia, como problema principal de los ciudadanos.

Hasta el año 1998 las iniciativas gubernamentales se vieron fuertemente condicionadas por el contexto descrito. En consecuencia, durante dicho período se incrementaron los presupuestos policiales, se realizaron modificaciones legales que buscaban endurecer las penas y se dieron los primeros pasos para articular a las instituciones responsables en torno a planes de corto plazo.

Desde el año 1998 en adelante se comenzó a experimentar un cambio sustantivo en la toma de iniciativas gubernamentales, que se expresa en una mirada más estratégica y de largo plazo. Este enfoque se caracteriza por el diseño de Programas preventivos permanentes, como es el caso del Programa "Comuna Segura", y, desde luego, la creación del Programa de "Seguridad y Participación Ciudadana" que acoge al anterior y genera la figura de la División de Seguridad Pública como organismo especializado del Gobierno en la prevención del delito.

El proceso desarrollado puede ser leído desde la óptica del análisis de políticas públicas como un proceso "incrementalista" (Roth 2007: 92) de aproximaciones sucesivas, que buscan generar respuestas a un problema permanente según las condiciones sociales y políticas. En el mismo sentido, se trató de un proceso de aprendizaje que, al margen de la evaluación que se tenga de sus resultados, permitió la conformación de equipos especializados, la transferencia de capacidades al ámbito local y el establecimiento de nuevas premisas de trabajo para el mediano y largo plazo.

Pero más allá de los dispositivos de política pública instalados en el país, la experiencia desarrollada y la profesionalización del tema dio paso a niveles superiores de comprensión del fenómeno y a un contexto de convergencia de voluntades que instala la preocupación por la seguridad ciudadana en los distintos sectores y niveles de gobierno.

En este contexto, surge la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y, posteriormente, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, concebida como una política de Estado que parte asumiendo la complejidad de la delincuencia y, por tanto, de la necesidad de un tratamiento que recoja esta variable, es decir, desde una acción concertada de actores y recursos para intervenir en el tema y abordarlo integralmente.

Esta convicción y la necesidad de actuar directamente sobre las causas del problema, figuran en diversas recomendaciones de los Congresos de Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. El último de ellos, celebrado en Bangkok el 2005, señala: “Reconocemos que las estrategias de prevención del delito cuando son amplias y eficaces pueden reducir significativamente la delincuencia y la victimización. Exhortamos a que esas estrategias aborden las causas profundas y los factores de riesgo de la delincuencia y la victimización y a que se sigan desarrollando y aplicando en los planos local, nacional e internacional, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las Directrices para la prevención del delito” (Declaración de Bangkok, 11° Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal 2005).

Los elementos centrales de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Es una política de concertación de actores y recursos que inaugura una gestión intersectorial e intergubernamental de trabajo, en cuanto convoca a los distintos sectores de las políticas públicas a hacer un aporte desde su propio ámbito de especialización. Es, en este contexto, una política intergubernamental, en la medida en que instancias de gobierno central y regional o de administración local se coordinan a través de planes y compromisos específicos de gestión. Es decir, las metas formuladas dan cuenta del concurso de diferentes sectores.
- b) Destaca el acento preventivo expresado en una diversidad de programas comprometidos a abordar la prevención desde la primera infancia, al interior de las familias, en el colegio, con focalización en los grupos vulnerables o los territorios que sufren la marginalidad y las malas condiciones urbanas para un desarrollo pleno.

- c) Dos funciones centrales se advierten en el uso de la información: el respaldo de datos objetivos en la formulación de diagnósticos y decisiones de focalización y, en segundo lugar, el establecimiento de indicadores de medición de logros o sistemas de evaluación que permiten identificar las iniciativas de mayor relevancia o éxito en la gestión de la Estrategia.
- d) Finalmente, interesa destacar su carácter de Política de Estado, ya que, si bien la Estrategia establece metas de gestión e impacto en el horizonte del presente gobierno, la naturaleza de muchas de estas iniciativas y la convergencia de esta diversidad de actores institucionales, ofrece las condiciones para proyectar un trabajo de mediano y largo plazo que debe ser respaldado por toda la comunidad nacional.

Junto con valorar estos aspectos centrales de la Estrategia, es preciso revisar algunos logros que dicen relación directa con objetivos específicos en seguridad pública. Un aspecto que resulta central es la coordinación de instituciones y la sinergia que esto reporta en materia de seguridad. El establecimiento en Chile de la Reforma Procesal Penal tuvo como motivos centrales la modernización en la administración de justicia, la transparencia y la efectividad del sistema, propósitos que, sin embargo, se observaron desvinculados de las tareas propias de la seguridad ciudadana. Se defendía un divorcio entre el desarrollo de la reforma y las condiciones de seguridad que presentaba el país.

Esta concepción inicial ha sido superada por los hechos. La implantación gradual de la reforma en las distintas regiones del país tuvo un impacto significativo en el alza de las estadísticas de denuncias en la medida en que las regiones se incorporaban al nuevo sistema de enjuiciamiento criminal. Este hecho sucedió producto del fuerte impacto de las expectativas ciudadanas respecto del nuevo sistema; hubo un aumento de la confianza en las instituciones y una mayor expectativa de acceso a la justicia. Producto de ello, se reduce la cifra negra y un mayor número de casos es conocido por el sistema formal.

Adicionalmente, las denuncias representan una demanda al sistema de justicia criminal y, aún cuando no haya sido planificado, el Ministerio Público ha ido asumiendo un compromiso en función de mayores logros en la investigación y procesamiento judicial de imputados por algún delito. Parte de estos logros son

reportados en las cuentas públicas de la Estrategia, se observa por ejemplo que en el caso del Ministerio Público, en el año 2008 se logra llegar a 81,3% de sentencias definitivas condenatorias para los casos que cuentan con imputado formalizado, superando la meta inicial de 75% (Cuenta Pública ENSP 2008).

La Estrategia ha demostrado la capacidad de identificar las metas que representan una mejora en el sistema de justicia criminal y, con ello, impulsa a las instituciones responsables a mejorar la efectividad en los procesos de investigación, captura de imputados y procesamiento judicial, cuando corresponde. Una relación pormenorizada de estos logros de las instituciones policiales y Ministerio Público puede observarse en la Cuenta Pública 2008 de la Estrategia Nacional.

En un ámbito muy distinto, los esfuerzos en materia de prevención hablan de, por ejemplo, 417 jardines infantiles que desarrollaron durante el año 2008 un programa de promoción del buen trato y prevención temprana de la violencia; en el marco de los Planes Comunales de Seguridad Pública se ejecutaron cuarenta y siete proyectos orientados a la disminución de factores de riesgo social relacionados con violencia y delito, los cuales beneficiaron a un total de 55.297 niños y jóvenes.

En otros casos, encontramos antecedentes de atención a víctimas de violencia intrafamiliar, prevención en drogas, trabajo preventivo en las escuelas, niños atendidos en las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia, barrios focalizados con estrategias de prevención situacional, etc.

Junto a los ejes de Control y Prevención se informan logros en materias de desarrollo de la institucionalidad en seguridad pública, sistemas de informaciones, reinserción y rehabilitación o atención a víctimas de delitos violentos.

El trabajo desarrollado en los últimos años ha permitido la consolidación de una estructura de intervención territorial, donde se cuentan quince Consejos Regionales de Seguridad Pública, con profesionales con dedicación exclusiva al tema y con sus respectivos Planes anuales de acción; en noventa comunas del país -que representan a más del 70% de la población nacional- se han instalado Consejos Comunales de Seguridad Pública con un profesional responsable de coordinar el funcionamiento de estos Consejos y conducir la elaboración de proyectos a través de recursos transferidos anualmente a cada comuna.

El despliegue de tareas, la coordinación de instituciones y las mejoras en efectividad representan un impacto en materia de seguridad pública. Un indicador de ello aparece en las reducciones de la victimización reportadas en las encuestas 2006 y 2007 del Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Interior.

No obstante lo señalado, debemos preguntarnos ¿debemos dar por cumplida la tarea o existen desafíos pendientes distintos de la simple mejora de los indicadores? Para abordar el tema es preciso establecer que no sería razonable aspirar a un estado de cosas que no represente nuevos desafíos o en el cual puedan darse por superados problemas propios de toda sociedad como es el caso de la delincuencia. Las sociedades evolucionan hacia niveles superiores de calidad de vida, pero junto a ello, surgen nuevos conflictos o males sociales que los países abordan conforme a su desarrollo institucional, económico o cultural.

En el contexto de este avance decidido, pero paulatino, es posible identificar desafíos propios del mediano y largo plazo. En primer lugar, necesitamos hacer una reflexión respecto de la magnitud de los recursos que se invierten en materias de prevención, rehabilitación o reinserción social. Aunque no contamos con antecedentes exactos respecto de la inversión en estos temas, una mirada general a los presupuestos anuales de la nación publicados por la Dirección de Presupuesto, permite observar la posición disminuida que tienen las instituciones ligadas a estas áreas en relación con los montos que es necesario destinar. Lo reportado en la Estrategia –como se ha señalado– da cuenta de la gran cantidad de esfuerzos que se están realizando; sin embargo, tenemos el desafío de aumentar la cobertura de los programas y diseñar, especialmente en rehabilitación y reinserción, estrategias intensivas en recursos de todo tipo para lograr efectivamente resultados en una tarea que permita la interrupción de las carreras delictuales.

Un segundo desafío lo viene abordando el gobierno con el proyecto de ley que institucionaliza el Ministerio de Interior y Seguridad Pública con una Subsecretaría especializada en prevención. Al respecto, la discusión en el Parlamento debiera dar a luz en el corto plazo una nueva institucionalidad que permita consolidar estrategias eficaces en prevención, constituir equipos profesionales especializados y dirigir con mayor titularidad el trabajo intersectorial e intergubernamental instalado por la Estrategia.

Finalmente, consideremos un tema que se aparta en alguna medida de aquellos que tradicionalmente se abordan en seguridad pública, pero sobre los cuales se requiere una mirada atenta. Los casos ligados a lo que tradicionalmente se ha denominado “delitos de cuello blanco”, tienen en nuestra sociedad una importancia que debemos redimensionar. En primer lugar, se trata de hechos poco relevados por la crónica policial, de baja condena social y con altos niveles de impunidad. Si se evalúa en términos de costos económicos, estamos frente a hechos de alta relevancia, como nos recuerdan algunos autores: “la magnitud económica de la delincuencia económica supera con creces la del conjunto de la delincuencia convencional contra la propiedad y el patrimonio” (H. Hernández en Persona y Sociedad U. A. Hurtado 2005: 103).

Adicionalmente, estamos en estos casos frente a un daño social más extenso, por cuanto este tipo de delitos producen un grave efecto en la fe pública, en tanto son cometidos en muchas ocasiones por sujetos anónimos que utilizan el marco institucional de una empresa para relacionarse con sus víctimas. Mientras que el delito común recibe una clara condena en todos los sectores sociales, los delitos económicos son leídos en muchos casos como negligencia o errores de los ejecutivos responsables.

El marco normativo legal, la preocupación de las instituciones del sistema de justicia criminal y también nuestra sensibilidad ciudadana están llamadas a abordar nuevas y mejores iniciativas para la prevención de estos hechos, pero también la sanción que la justicia exige.

Bibliografía

- Centro de Estudios Públicos, Encuestas. Serie 1992 a 2008; en www.cepchile.cl 3 de Abril de 2009.
- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D. C.: Ediciones Aurora.
- Ministerio de Interior, D. S. P. (2004). *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago: Impresión AMF.
- Ministerio de Interior, D. S. P. (2008). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Santiago: Ed. e Impresión, Diseño, Mensaje Producciones, A. M. Campillo.

- Ministerio de Interior, D. S. P. (2009). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Cuenta Pública 2008*; en www.seguridadciudadana.gob.cl 3 de Abril de 2009.
- Naciones Unidas (2005). *Declaración de Bangkok: Undécimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Justicia Penal* en www.unodc.org/pdf/crime/congreso11/BangkokDeclaration.sp.pdf 3 de Abril 2009.
- Ministerio de Interior D. S. P. (2009). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2003-2007* en www.seguridadciudadana.gob.cl 3 de Abril 2009.
- Dirección de Presupuesto (2008). *Presupuestos por partida* en www.dipres.cl 3 de Abril de 2009.
- Araya J. (2005). "Percepciones y efectos de la delincuencia según variables socioeconómicas". *Revista Persona y Sociedad*, Seguridad Ciudadana Volumen XIX (Nº1), 35-50. Santiago: Ed. Universidad Alberto Hurtado.
- Hernández H. (2005). "Perspectivas del derecho penal económico en Chile". *Revista Persona y Sociedad*, Seguridad Ciudadana Volumen XIX (Nº1), 101-134 Santiago: Ed. Universidad Alberto Hurtado.

Sonia Rojas Valdebenito

Fiscal Regional

Fiscalía R.M. Centro Norte

MINISTERIO PÚBLICO

Es Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile, habiendo obtenido el Premio Pedro Nolasco Montenegro, por ser la egresada con las mejores calificaciones de su generación. Ha sido becaria de la Organización de las Naciones Unidas, para estudiar la organización judicial y penitenciaria en Italia, ha representado al Estado de Chile en el Congreso Internacional sobre Sustitución de las Penas Cortas de Prisión, celebrado en Ulm, Alemania, y ha participado en numerosos cursos de capacitación dictados en Chile. Durante doce años efectuó estudios de piano en el Conservatorio Nacional de Música de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Fiscal Regional del Ministerio Público, en la zona centro norte de la Región Metropolitana.



Persecución Penal y Seguridad Pública

El sistema de vida propio de las sociedades postindustriales, integradas de manera directa en procesos de globalización económica, así como también cultural, ha afectado la estructura de certezas de las personas al interior de las comunidades contemporáneas (Silva Sánchez, 2006: 15 y 16), generando un mayor distanciamiento del individuo respecto del cuerpo social inmediato y, como resultado de aquello, estableciendo una relación con el otro mediatizada, la mayoría de las veces, ya no por el surgimiento de grupos sociales intermedios, que fueran tan relevantes desde el surgimiento de las repúblicas modernas para brindar contención, convergencia y cohesión en los estados democráticos, sino a través de mecanismos de individualización e identificación fundados, más bien, en el contacto directo con fuentes de información, como ocurre con los medios de comunicación social y otros mecanismos de trasmisión de información y de generación de comunidad, como ocurre actualmente con Internet y las redes sociales virtuales (Silva Sánchez, 2006: 20 a 25).

En este escenario, el precario equilibrio que ello representa para la configuración de seguridades y temores individuales y colectivos en nuestras sociedades, vuelve especialmente sensible el rol que respecto de la generación de certeza cabe al aparato público, no sólo en cuanto ente que tiende a configurar los espacios para el máximo desarrollo de las potencialidades individuales, sino también en cuanto,

llegada la hora, se deba echar mano a los diferentes dispositivos con que cuenta, algunos de ellos en forma monopólica, para hacer efectivo el control social, sea en sede preventiva o represiva.

En este contexto, se vuelve entonces evidente la estrecha relación simbólica, esto es, de transferencia de sentido entre una y otra esfera, que existe hoy en día entre los diversos aspectos integrantes de las políticas o sistemas de control social. De tal suerte, dos vertientes claramente diferenciables, la de persecución criminal, asociada ella clásicamente al momento posterior a la comisión del delito y al restablecimiento de un orden social ya quebrantado, y otra de políticas o sistemas de seguridad preventiva, bajo sus diversas denominaciones (entre ellas, las más conocidas actualmente, seguridad ciudadana o seguridad pública), tienden a constituirse en un conjunto de herramientas cuyo objetivo tiende a confluir.

Lo anterior, por cuanto los mecanismos de persecución criminal, ligados con el subsistema penal, encuentran hoy, en nuestras sociedades, su punto de mayor cuestionamiento y necesidad de valoración, en el incentivo que su puesta en práctica genera para evitar la reiteración futura de la conducta sancionada, recibiendo en general el reproche de una sociedad civil que los considera no del todo eficientes en la prevención especial de futuros ilícitos, debido a la falta de contacto de la aplicación del sistema penal con la demostración empírica de la reducción del delito (Diez Ripollés, 2004: 2).

Este último aspecto –reducción del delito o de la sensación de inseguridad–, ya no sólo juega parte central del engranaje y objetivos propios de las estrategias de seguridad pública, transformándose en un mandato dado por nuestra sociedad civil a todos los actores relevantes del sistema estatal de control social y, entre ellos sin duda, de los actores de la persecución criminal.

Sin embargo, dicha adscripción general de los actores del control social a los objetivos preventivo-securizadores puede llevar al desdibujamiento, pérdida de sentido y de la recta valoración del sistema penal y de la persecución penal pública en particular, la que se encuentra encaminada a satisfacer objetivos político criminales concordados por los representantes de la sociedad a través de nuestra regulación constitucional y legal, de manera de abordar el conflicto penal en forma fragmentaria y como última barrera de contención democrática, sin constituir parte de sus

objetivos centrales, ni ser sus herramientas suficientemente idóneas para el establecimiento de reformas de la estructura social o de las conductas futuras de los imputados o condenados por la comisión de un ilícito.

Lo anterior ha conducido a los actores del sistema penal a observar con cierto desdén la posibilidad de incorporarse activamente en el contexto de estrategias tendientes al incremento de los niveles de seguridad pública en nuestras sociedades, destacando que desde antiguo se reconoce al derecho penal como disciplina fundamental del derecho y como herramienta de política pública, en el marco de las teorías sobre control social, su contribución a la construcción de realidad a través de la comunicación permanente que su actualización práctica efectúa del mensaje legitimador de la pena, a través de sus diversos fines, propia de las lógicas legitimadoras de su intervención en una sociedad democrática.

Sin embargo, dicho alejamiento ha traído aparejada la consiguiente pérdida de legitimidad que ha experimentado el sistema penal, ante el divorcio entre los objetivos centrales del mismo y la expectativa ciudadana, que, en el contexto de una vida en sociedades abiertas y democráticas, ha perdido el temor al reforzamiento de las herramientas asignadas al Estado para el denominado “control del delito” (Garland, 2005).

Lo anterior se traduce en que en nuestras sociedades exista una permanente y creciente tensión y cuestionamiento respecto de los fines y efectividad esperada de parte del sistema de justicia penal, así como un distanciamiento de la sociedad civil respecto de los actores relevantes del sistema.

Es por ello que la capacidad que los actores del sistema de persecución criminal tengan de permanecer en contacto con la comunidad local, sus intereses y problemas criminales, puede ser clave a la hora de legitimar la vigencia del actual ordenamiento criminal, así como al contener las demandas que dicha comunidad pueda efectuar al sistema y que éste, por definición, sea incapaz de procesar adecuadamente, evitando una lógica dialéctica de discusión en que la realización de objetivos sociales legítimos pasen por la superación del otro y de las formas democráticas de organización establecidas por nuestra sociedad. Al respecto, en especial, resalta la relevancia que tiene la adecuada difusión y conocimiento, por parte de la comunidad, del trabajo en efecto llevado a cabo por los entes encargados de la persecución penal.

Este es el contexto situacional que ha servido como punto de referencia y de partida, para el despliegue de la nueva institucionalidad de que se ha dotado nuestra democracia para la persecución criminal en Chile, en particular, para la puesta en funciones del Ministerio Público, como órgano encargado de dirigir la política de persecución criminal en nuestro país.

Conscientes de lo anterior, y de lo sensible que es el adecuado cumplimiento de las funciones del Ministerio Público en la Región Metropolitana para la consolidación del nuevo sistema de garantías, reglas y principios que inspiran el sistema procesal penal acusatorio hoy vigente, es que desde el inicio del funcionamiento de la Fiscalía Regional Metropolitana Zona Centro Norte, que me ha correspondido dirigir, hemos adoptado una posición estratégica que tiende, con pleno respeto a los objetivos propios y privativos del sistema criminal, a hacer esfuerzos para integrar una adecuada gestión de nuestros objetivos en una lógica más amplia y sistémica, que busca aportar al incremento de los niveles de seguridad pública en nuestra zona, una mayor cercanía con la comunidad y un ejercicio desburocratizado de la función persecutora, enfocado a los problemas criminales que subyacen a los delitos de nuestra competencia.

De esta forma, efectuamos nuestra contribución a la validación del sistema procesal penal, al tiempo que entendemos que es posible aportar en la concreción de las metas de seguridad pública en que la sociedad demanda nuestra intervención, guardando el adecuado equilibrio del servicio a dichos fines como un complemento a la labor efectuada.

Esta estrategia se funda en la persecución especializada de los diferentes ilícitos penales que nos corresponde investigar, así como en el despliegue de una aproximación territorial, para el trabajo en conjunto con la comunidad local y las policías, respecto de casos cuyas circunstancias de comisión vienen fuertemente influidas por el sector en que se verifican.

Esta aproximación nos permite, luego de poco más de tres años en funciones, constatar que hemos obtenido importantes logros en materia de transparencia, publicidad y expedición en el ejercicio de la función persecutora penal a nosotros asignada, al tiempo que hemos experimentado una importante reducción de algunos ilícitos contra el patrimonio, sobre todo aquellos con un mayor componen-

te de profesionalización y carrera delictual (V.gr.: disminución en 19,6% del robo en bienes nacionales de uso público y de 17,5% en robos con intimidación).

La continuidad de este enfoque y del esfuerzo por coadyuvar a la mantención de estos resultados en el mediano plazo, creemos será sin lugar a dudas un aporte sustantivo en y para el éxito de las políticas de seguridad pública del Estado, con cuyos actores hemos establecido de igual forma gran coordinación, de manera de aportar a mejores condiciones de vida para todos y todas, a la vez que al respeto de las garantías sustanciales que la actualización del derecho penal busca proteger en todo Estado Social y Democrático de Derecho.

De igual forma, con esta experiencia práctica, esperamos aportar al debate constructivo que desde la doctrina y la academia debe establecerse con mayor claridad respecto de las vinculaciones e interrelación entre los diferentes aspectos del aparato de control social estatal y, en concreto, entre seguridad pública y derecho penal.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Silva Sánchez, J. Ma. (2006). *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la Política Criminal en las Sociedades Postindustriales*. Montevideo: Editorial B de F, Segunda Edición.
- Díez Ripollés, J. L. (2004). *El Nuevo Modelo Penal de la Seguridad Ciudadana*. <http://criminet.ugr.es/recpc>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Lucía Trujillo Carrasco
Asesora
Subsecretaría de Carabineros

Es psicóloga de la Universidad de Chile, Magíster en Psicología Clínica Legal y Forense de la Universidad Complutense de Madrid y con formación en Psicoterapia Sistémica.

Se ha desempeñado desde el año 1994 en tareas vinculadas al trabajo con víctimas de delitos. Primero como psicóloga de un Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos del Ministerio de Justicia, y luego como Coordinadora Técnica Nacional de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos del Depto de Asistencia Jurídica a cargo de la conducción técnica del servicio a nivel nacional. Entre los años 2005 y 2007 ejerció esta misma función dentro de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana. Desde Marzo de 2007 es asesora de la Subsecretaría de Carabineros.



Víctimas: un campo por descubrir

Durante el último tiempo se ha observado en nuestro país, tal y como ha sucedido en el resto del mundo, una mayor preocupación por lo que sucede con quienes son víctimas de los delitos. De este modo, han ganado un cierto protagonismo dentro del debate que el gran tema de la seguridad pública provoca en la sociedad.

La invisibilidad de las víctimas es un fenómeno mundial, que se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX tanto en la criminología como en las ciencias penales, lo que tradicionalmente se ha atribuido a que el conflicto penal se transformó en un conflicto social y no en un conflicto entre particulares, lo que a veces incluso es considerado como una apropiación, por parte de éste.

En este contexto no es raro, entonces, que la victimología sea una rama del saber científico de reciente aparición, sólo a fines del siglo XIX y principios del XX, se presentan los primeros artículos y se incorpora como tema en algunos congresos y seminarios, aunque sólo constituyeron esfuerzos aislados. Fue recién hasta después de la segunda guerra mundial que se producen las primeras aproximaciones científicas al papel de las víctimas en la ocurrencia de los delitos. Así no resulta extraño, entonces, que los temas de victimización criminal no siempre estén claramente insertos dentro la agenda de seguridad mundial y nacional.

En el Primer Simposio Internacional de Victimología realizado en Jerusalén en el año 1973, se señaló que la victimología es el estudio científico de las víctimas, con

especial atención que merecen los problemas de las víctimas del delito. Para Landrove (1998), esta disciplina es un movimiento científico de moderna aparición que focaliza su atención en la víctima y sus dificultades, necesidades y derechos, aportando esta perspectiva a la explicación y prevención del delito.

Sin embargo, desde la perspectiva de la seguridad pública, el discurso político y técnico ha reconocido la importancia de prevenir la ocurrencia de hechos delictivos, de evitar sucesos de esta naturaleza, lo que es frecuentemente expresado en la pretensión de prevenir la delincuencia. Esto sistémicamente analizado implica también prevenir la victimización, evitar que algunas personas sufran las consecuencias de actos que atentan contra las normas de convivencia social. . Teniendo claro que, los esfuerzos deben centrarse en evitar que ocurran delitos, es de particular interés del presente artículo, señalar que, en paralelo a los esfuerzos desplegados para evitar acciones ilícitas, es necesario aceptar que la trasgresión a las normas forma parte del devenir de las organizaciones sociales, y que entonces hay personas que sufren, en calidad de víctimas, las consecuencias del delito, sean éstas consecuencias psicológicas, sociales, económicas, de salud, entre otras, lo que genera un impacto que se propaga por su entramado social más próximo, familia, amigos, vecinos y testigos, afectando las condiciones de seguridad de todos ellos, y de la población en general.

Incorporar la dimensión de las víctimas al análisis y abordaje de la problemática de la seguridad pública, requiere el poder caracterizar acabadamente el fenómeno de la victimización criminal. El primer obstáculo que se presenta es la calidad y los alcances de la información disponible, los indicadores disponibles no siempre facilitan la mirada global, estándar necesario para los requerimientos de la actual discusión en seguridad pública.

Las cifras más habitualmente usadas se refieren a la ocurrencia de delitos, basadas en las denuncias que las personas hacen en los órganos competentes a ese efecto. La cifra negra de los delitos impone el sesgo que no todo lo que ocurre es denunciado. Se utiliza el concepto de "cifra negra" para aludir a todos aquellos delitos que ocurren y que no son denunciados, por lo tanto no son conocidos por ninguna institución encargada de perseguirlos.

Otro indicador es el que proveen las encuestas de victimización delictual, que si bien permiten conocer de mejor forma los delitos que en realidad ocurren, independientemente que si éstos fueron denunciados o no, tienen dificultades para mostrar utilidad en cada uno de los delitos establecidos por la legislación. Es el caso de los delitos sexuales, delitos de alto impacto psicosocial, pero con bajo reporte público, por lo que se les supone una mayor cifra negra que a los delitos más comunes, la que requiere de estudios³⁵ específicos de victimización

Disminuir la cifra negra es una necesidad de las instituciones que realmente buscan mejorar las condiciones de seguridad de la población. A este objetivo no contribuyen los discursos alarmistas sobre la ineficiencia de las instituciones, que además de no reflejar los resultados positivos que sí se han observado³⁶, producen desconfianza en la población y la consecuente lejanía. Es preciso recordar que la denuncia es el mecanismo para poner en marcha el sistema de persecución penal, pero también es un mecanismo para cuantificar el problema, definir estrategias de solución y focalizar los recursos; si no se sabe cuántos delitos ocurren, dónde ocurren y quiénes los sufren, es difícil que las políticas públicas se ajusten a la realidad.

Lo que las cifras nos señalan sobre las víctimas en Chile

Según datos del Ministerio del Interior, y de acuerdo con las denuncias que le son informadas por Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile, durante el año 2007³⁷ se denunció un total de 442.789 delitos, para aquellos delitos definidos como de mayor connotación social (DMCS)³⁸. Por otra parte, estos mismos organismos informaron un total de 112.368 denuncias por violencia intrafamiliar. En total, durante 2007, se denunciaron 555.157 hechos clasificados como delitos de mayor connotación social (incluida la violencia intrafamiliar). De acuerdo a la información disponible para el período 2008, esta cifra debiera haber aumentado, dado el au-

35- En Chile el Ministerio del Interior, en el año 2008 realizó una Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales

36- Por ejemplo, la disminución estadísticamente significativa de la victimización, medida en la ENUSC (2007).

37- Se tomará como referencia el año 2007, de modo de facilitar la interrelación con la información de la ENUSC que aún no ha informado de los resultados para el período 2008.

38- Según la definición del Ministerio del Interior estos delitos son: robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa, robo con fuerza (incluye los robos a lugar habitado, robo con fuerza en las cosas, apropiación de cables en tendido eléctrico, robo en bienes nacionales de uso público, robo de vehículo motorizado, robo en lugar no habitado, robo de accesorio desde vehículo), hurto, lesiones (comprende lesiones leves y lesiones graves), homicidio y violación.

mento en las tasas de denuncias en comparación con el período inmediatamente anterior, 1,8 por cada cien mil habitantes los delitos de mayor connotación social, y un 3,5 por cada cien mil habitantes para violencia intrafamiliar.

En nuestro país la encuesta de victimización de referencia es la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que ha realizado el Ministerio del Interior con el Instituto Nacional de Estadísticas los años 2003, 2005, 2006, 2007 y 2008³⁹, que entrega variada información al ámbito de la seguridad pública, y para al aspecto específico relacionado con las víctimas arroja indicadores de victimización en hogares y en personas para los delitos que evalúa⁴⁰. De acuerdo con los datos de esta encuesta, el año 2007 en el 34,8% de los hogares hubo al menos una persona víctima. Si esto es contrastado con la información del Censo 2002 (INE, 2003)⁴¹ se estima que aproximadamente en 1.248.380 hogares se registró un delito.

Para estimar la cifra negra, de delitos que ocurren pero que no son denunciados, la misma Encuesta Nacional Urbana Sobre Seguridad Ciudadana (2007), informa que en la mayoría (62%) de los hogares del 34,8% en los que sí hubo alguien víctima de delito, este hecho no fue denunciado. Agregando que la tendencia es a la disminución de la denuncia, si se analizan todas las aplicaciones del instrumento, y si se compara 2003 con 2007 la diferencia resulta ser estadísticamente significativa.

Todas estas estimaciones son limitadas, dado que no incorporan todos los delitos catalogados, dejando fuera delitos que producen graves y profundas consecuencias en las personas que los viven, como es el caso de los delitos sexuales. Si se considera, tal como lo ha hecho la ONU (1985)⁴², que dentro de la expresión víctimas incluye a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización, aumenta exponencialmente la cantidad de personas que sufren el delito en calidad de víctimas.

39- Los resultados de la ENUSC 2008 aún no han sido publicados.

40- Los delitos incluidos en el estudio son robo de automóvil, robo desde automóvil, robo en vivienda, robo por sorpresa (lanzazo o carterazo), robo con violencia o intimidación, hurto, lesión, delito económico (fraude, estafa, giro doloso de cheques), soborno o coima por parte de funcionario público o de una empresa del Estado.

41- El censo estimó que había un total de 3.587.301 en zonas urbanas.

El impacto del delito en las personas que son víctimas

Aún cuando es difícil cuantificar la magnitud del problema en referencia a la población total, existe mucha evidencia acumulada que permite dimensionar las consecuencias que tiene ser víctima de un delito, tanto para la persona que lo vive como víctima directa, como para su familia y entorno próximo. Dentro de las más importantes está la afectación de su salud, física y/o psíquica, su integración social y su desempeño laboral y el impacto económico que esto genera.

Se ha señalado que todos los eventos victimizatorios generan niveles variables de estrés, pero fluctúan en función de diversos actores pre-evento, contextuales o relacionados con el propio proceso de ajuste posterior (Soria, 2002: 624). Aquí, como en toda respuesta humana, se observa un amplio abanico de variabilidad, relacionado con múltiples factores como la intensidad del evento victimizante, la edad de la víctima, características de la agresión, grado de amenaza a la integridad física, en términos generales existen factores que explican esta variabilidad presentes antes del hecho delictivo, durante el hecho y posteriores a éste. Sin embargo, se puede manifestar un conjunto de alteraciones psicológicas, sociales y fisiológicas relativamente comunes, entre el segundo día y los tres meses siguientes al hecho.

Uno de los cambios que se produce a consecuencia de la victimización criminal es el cambio en los sistemas conceptuales sobre los que estructuramos la comprensión del mundo. Básicamente se produce un impacto en tres creencias básicas: invulnerabilidad, percepción del mundo bajo control o significado, y percepción de uno mismo como positivo. Esto quiere decir que si antes del delito las per-

42-. La resolución 40/34 Adoptada por la Asamblea General de la ONU, de 29 de noviembre de 1985 señala que "Se entenderá por 'víctimas' las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse 'víctima' a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión 'víctima' se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico'.

sonas funcionan bajo la premisa de la invulnerabilidad, luego de la experiencia victimante, se produce un cambio hacia la vulnerabilidad, apareciendo el temor a la recurrencia del delito, y la percepción del mundo como un lugar hostil, es decir inseguro, lo que tiene consecuencias sobre la integración social, y lo que es más importante sobre la percepción de inseguridad de las personas. Al respecto Echeburúa (2004, 2005) explica que el delito no sólo afecta a la víctima directa, sino a todo su entorno, debido a que los cambios que se producen en los modos de sentir, pensar y actuar de las víctimas tienen una repercusión directa en sus relaciones interpersonales.

Ahora bien, se sabe que el apoyo social reduce estos efectos (Soria, 2002). Y por otra parte se ha estimado que entre el 15 y 30% de la población victimizada presenta alteraciones duraderas, entonces, es necesario preocuparse de reparar el daño vivido a consecuencia del delito. Así como el Estado se hace cargo del ámbito de los victimarios, en tanto implementa estrategias de prevención en población de riesgo, garantiza constitucionalmente el respeto a los derechos de los imputados, y asume su rehabilitación con miras a evitar la reincidencia, también se hace necesario que asuma más explícitamente lo que las víctimas experimentan como un derecho: ser protegidas y apoyadas luego de ser víctimas de un delito.

Iniciativas desarrolladas en Chile

Desde el Estado así se ha entendido y desde hace un par de décadas se han venido desarrollando distintas iniciativas públicas, y también privadas focalizadas directamente en las víctimas y sus necesidades como tales.

Los primeros antecedentes en Chile se encuentran en los años setenta con aquellas iniciativas orientadas a las víctimas de la violencia política, llevadas a cabo por ONG's y organismos de iglesia. Pero los pioneros dentro de las instituciones del Estado son el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (1987) surgido al alero de la Policía de Investigaciones y el Ministerio de Justicia (1994) con los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos con cobertura nacional. Luego se ha seguido ampliando la oferta pública con el SENAME (1997), el Ministerio Público (1999) a través de su División de Víctimas y Testigos y sus respectivas unidades regionales, el Servicio Nacional de La Mujer, SERNAM (2001), El Ministerio de Salud (2004) y el Ministerio del Interior (2007). En cuanto a la oferta disponible

fuera de los marcos del Estado hay proyectos y programas de difícil identificación por su limitado alcance. Destaca de entre ellos la labor desarrollada por la ONG Víctimas de la Delincuencia.

Sin embargo, persiste la discusión respecto a cómo abordar el complejo espectro de las necesidades que las víctimas de delitos tienen como consecuencia del hecho sufrido. Las alternativas son múltiples, y cada país ha desarrollado soluciones específicas, desde modelos centrados en el rol del Estado a los centrados en el rol de las organizaciones comunitarias; las iniciativas apuntan a diversos aspectos: la reparación psicosocial, el acceso a la justicia, el derecho a indemnizaciones. La ONU (1985) reconoce dentro de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, el acceso a la justicia y trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia.

Desafíos

La reciente y progresiva incorporación de la situación de las víctimas a la agenda pública de seguridad, y las deficiencias de la información disponible para cuantificar el fenómeno, generan un espacio fértil para desarrollar iniciativas que reporten beneficios a este proceso de inclusión. Al respecto, un hito ha sido la inclusión como eje dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que lidera el Ministerio del Interior.

La experiencia comparada muestra resultados exitosos a partir de la convergencia público-privada, más allá de la estéril discusión sobre quién es responsable de las víctimas, es claro que al igual que en otros ámbitos de la organización social, como por ejemplo la seguridad pública, sólo la convergencia de esfuerzos garantiza el éxito de los propósitos que los mueven. Un aporte en esta dirección, lo realizan iniciativas como la Red Nacional de Asistencia a Víctimas, impulsada por el Ministerio del Interior el año 2007 con la participación de todas las instituciones públicas involucradas, que garantiza a las personas que las políticas públicas en esta materia propondrán iniciativas complementarias unas con otras, y que no aportarán más sufrimiento a las víctimas por el mecanismo de victimización secundaria, que muchas veces tiene consecuencias más graves que el daño que el delito haya podido producir. La Victimización Secundaria derivada de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico-penal, con el aparato represivo del Estado, supone el frustran-

te choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la realidad institucional (Landrove, 1998).

Considerando por una parte el deber de un Estado Protector, y por otra parte el daño que sufren las personas por los procesos de victimización que se originan tanto en el delito mismo como en una respuesta institucional inadecuada, entonces se hace necesario consolidar y evaluar las experiencias, para formular políticas públicas que cuenten con los instrumentos necesarios para seguir avanzando en la tarea de dar una protección integral a todos los ciudadanos, incluidas las víctimas.

Bibliografía

- Baca, E. Echeburúa, E.Tamarit J. (2006). *Manual de Victimología*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Echeburúa, E. (2004,2005). *Superar un trauma. El tratamiento de las víctimas de sucesos violentos*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- INE. Censo 2002. Síntesis de Resultados. www.ine.cl
- Landrove, G. (1998). *La moderna Victimología*. Valencia: editorial Tirant Lo Blanch.
- ONU. Resolución 40/34, de 29 de Noviembre de 1985. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.
- Rodríguez Manzanera, L. (2000). *Victimología. Estudio de la Víctima*. México: Editorial Porrúa.
- Soria, M. A. "La Evaluación De La Victimización Criminal". En Soria, M. A. (coord.) (2002). *Manual De Psicología Penal Forense*. Barcelona: Ed. Atelier.

Paula Vial Reynal
Defensora Nacional
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA

Es abogada de la Universidad Católica de Chile, postulada en criminología, magíster © en derecho y candidata a Doctora en Derecho Penal de la Universidad Complutense de Madrid. Diplomada en Gerencia Social y Políticas Públicas (FLACSO-DNSC). Cuenta además con experiencia docente como profesor ayudante y titular en la Universidad de Las Américas, y la Universidad Gabriela Mistral. Actualmente es profesora de Derecho Penal de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ha desempeñado el cargo de Defensora Regional de la Región de O'Higgins, desde marzo del 2003 hasta julio del año 2008, fecha en la que es elegida como Defensora Nacional, mediante el sistema de Alta Dirección Pública, cargo que ejerce hasta la fecha. Antes de ingresar a la Defensoría Penal Pública, se desempeñó como encargada de la edición oficial de los Códigos de la República de la Editorial Jurídica de Chile. Al mismo tiempo coordinó proyectos comunitarios de "acercamiento a lo jurídico" en la ONG FORJA. Trabajó además en el programa de difusión social "Comprensión Pública del Derecho" (Law Related Education), de la PUC y la Universidad de Georgetown.

Presidenta y miembro de la Comisión de Ética de la Defensoría Penal Pública y representante en proyecto de "Operadoras de Justicia", por la equidad de género en la profesión jurídica.



Seguridad Pública y Defensa Penal

Introducción

En el concepto de seguridad pública se describe un fenómeno complejo en la actualidad, que en su tratamiento involucra políticas públicas de diversa índole. En ese contexto, la reforma procesal penal ha supuesto un cambio de lógica y normativa que tiene y ha tenido un importante impacto justamente en materias de seguridad pública. Entre las nuevas instituciones creadas en el marco de la reforma al proceso penal se encuentra la Defensoría Penal Pública, un organismo descentralizado que tiene como misión prestar defensa penal de alta calidad a todo imputado que carezca de abogado de confianza.

En tanto la seguridad es un bien público funcional que debe estar orientada a la satisfacción del bien común, no puede ser utilizada como una excusa para vulnerar los derechos de otros, tal como reza el Art. 1 inc. 4° de la CPR que señala que el bien común se satisface para "todos y cada uno" de los integrantes de la comunidad nacional. Así, no por satisfacer el bien de la mayoría debe desconocerse el de la minoría. Particularmente si consideramos que la seguridad de las personas le ofrece al gobernante la posibilidad de desarrollar gobernabilidad y estabilidad en sus relaciones de poder, es relevante tener presente que su potestad, además de estar orientada a satisfacer el bien común, para lograr su legitimidad debe verse limitada

en su ejercicio por los derechos que emanan de la persona humana, tal cual establece el Art. 5 inc. 2° de la CPR.

Asimismo, otro de los componentes esenciales para que las políticas de seguridad pública sean exitosas es que éstas no sólo sean eficientes sino también democráticamente legítimas, lo que está dado por su conformidad a los principios y garantías que sustentan un Estado de Derecho, dentro de los que se encuentra, por cierto, el derecho a defensa, tanto técnica como material.

La Defensoría Penal Pública permite la concreción de estas garantías a través del aseguramiento para todos del acceso a la defensa penal pública y en este documento me referiré en consecuencia a la forma en que ese derecho impacta en las materias propias de seguridad pública.

En efecto, la Reforma Procesal Penal tuvo, dentro de sus diversos objetivos, el de corregir y mejorar la situación de desigualdad y desequilibrio que se producía entre las partes que actuaban en el sistema de persecución penal, para lo que se buscaron fórmulas que protegieran de mejor manera los derechos de todos los involucrados en un proceso penal. Asimismo, desde un punto de vista de política criminal, tuvo como objetivo la búsqueda de la legitimidad en el uso de la fuerza estatal, el *ius puniendi*, lo que quedó expresamente de manifiesto en el mensaje presidencial que acompañó el proyecto de Código, que señaló que uno de los objetivos era "Modificar la relación entre el Estado y la policía, para favorecer la oportunidad y la selectividad en el uso de la fuerza" (Informe Comisión Cámara de Diputados, 1997: 4)⁴³.

La pretensión de eficiencia, eficacia y legitimidad en el uso de recursos, también se extendió a los procedimientos, tanto al interior del Poder Judicial como respecto de los demás operadores de Justicia, en el entendido que el sistema debía orientarse al logro de objetivos, velando porque ellos se concretaran o realizaran en forma consecuente y coherente con las normas que los regían, junto con la búsqueda de su mayor rendimiento al menor costo, humano y financiero.

43-. Boletín N° 1630-07-1, "Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre el proyecto de ley que establece un nuevo Código de Procedimiento Penal".

En este sentido, en la discusión del proyecto de Código se dejó constancia, por ejemplo, que al sistema no le era indiferente que el número de detenciones practicadas por los organismos policiales fuera superior al número de causas ingresadas ante los órganos jurisdiccionales, como una forma de demostrar que existían formas de control social penal al margen de la supervigilancia de los jueces (Informe Comisión Cámara de Diputados, 1997: 4).

Esta aspiración se extendió a la defensa pública, con exigencias de eficiencia y eficacia, y con objetivos de actuación en calidad de garante de los principios del sistema. Así, yerran en su apreciación quienes pretenden observar en la labor de la defensa penal una contradicción o un debilitamiento de las políticas de seguridad pública. El control que el ejercicio efectivo del derecho a defensa despliega sobre diversas manifestaciones de las políticas de seguridad pública, tales como las detenciones, la legalidad de los controles de identidad, las declaraciones ante policías, los reconocimientos en ruedas y otros procedimientos investigativos, permite que esas herramientas se mantengan como componentes apropiados del sistema de persecución criminal. En otras palabras, la labor de la defensa asigna valor y legitimidad a los procedimientos policiales y judiciales, controlando el respeto a las garantías del imputado, y al mismo tiempo resguardando la eficacia y eficiencia del resto del sistema criminal.

Me referiré entonces, en este breve análisis, a los diversos derechos que la defensa ejerce en distintos momentos del proceso penal, diferenciando la labor de la defensa en el control de la legitimidad de actuaciones tanto durante la etapa de investigación, como durante la etapa de enjuiciamiento propiamente tal.

Misión de la defensa penal

Previo a la creación de la Defensoría Penal Pública en el marco del nuevo proceso penal, la garantía de defensa consagrada en la Constitución Política de la República se encontraba en una situación muy precaria. Pese a los esfuerzos llevados a cabo en este ámbito, la labor de las Corporaciones de Asistencia Judicial y el sistema de abogados de turno no constituían respuestas satisfactorias para garantizar la vigencia efectiva del derecho a defensa.

Al reformarse integralmente el procedimiento penal, se hizo evidente la necesidad de conformar nuevos organismos que permitieran darle vida y cumplir con los

diferentes roles que supone. Así, se creó la nueva y especializada judicatura, constituida por los jueces de garantía y los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, se estableció el Ministerio Público como órgano de persecución penal y encargado de la protección a las víctimas y, finalmente, se dio vida a la Defensoría Penal Pública, como organismo encargado de la defensa de las personas perseguidas penalmente, equilibrio imprescindible de los intereses del persecutor.

Así, a la Defensoría Penal Pública le corresponde abordar todos los aspectos vinculados a la figura del imputado en el proceso penal y la investigación que sigue en su contra el órgano de persecución criminal, representando los intereses del afectado y asegurando el respeto irrestricto de las garantías que le asisten. Esa misión de la Defensoría Penal Pública es concordante con el concepto de Estado de Derecho como presupuesto de la legitimación de la sanción penal. Por ello, para que la pena impuesta en virtud del proceso penal sea válida, ella ha de estar legitimada material y procedimentalmente.

En ese sentido, el cumplimiento de la misión de la defensa penal permite asegurar que las medidas y sanciones adoptadas cumplan con estándares de legalidad requeridos por toda afectación de derechos fundamentales. Y esto es congruente con extender la función de la Defensoría Penal a toda persona, independiente de su capacidad económica, entendiéndose que el ejercicio del derecho a defensa posibilita la manifestación y protección de otros derechos fundamentales, lo que debe asegurarse a todo sujeto imputado de cometer un ilícito.

Asimismo, debe entenderse que el rol de garante del sistema procesal penal de la defensa penal es el que otorga al defensor la posibilidad de prestar defensa desde la primera actuación del procedimiento dirigido en contra de una persona, y hasta la completa ejecución de la sentencia, lo que se normó con ocasión de la reforma procesal penal, salvando una omisión del sistema anterior.

Los controles en la etapa de investigación

Durante la etapa de investigación se producen diversas tensiones entre el derecho a defensa y los procedimientos de persecución criminal. Un primer control en sede jurisdiccional está constituido por la denominada audiencia de control de la detención, en la que se revisan todos los aspectos vinculados a la detención de una

persona. En este momento, la defensa y el control jurisdiccional desempeñan un rol contralor y de perfeccionamiento de los procedimientos policiales de detención de las personas.

Considerando que las detenciones de personas por su posible participación en la comisión de delitos, constituyen un aspecto esencial en las políticas de seguridad pública, las que se miden y contabilizan por una parte por el número de denuncias y por otra por el número de detenciones, la presencia del defensor permite racionalizar el uso de esta herramienta. Dado que la detención está sujeta a diversos presupuestos materiales de procedencia y a procedimientos preestablecidos institucionalmente en su realización, constituye tarea de la defensa penal controlar y asegurar que los procedimientos policiales se apeguen a lo establecido en ambos sentidos. De esa forma, la actividad de la defensa, junto a las decisiones judiciales, aparecen como complementarias de las definiciones político-criminales que integran las medidas de seguridad pública. El establecimiento de los límites y contornos de la actividad de detención se conjuga entre definiciones institucionales sobre las prioridades en esa materia y el control que a través de instancias judiciales se ejerce.

Los controles sobre la legitimidad de la prueba

Por otro lado, la defensa cumple un rol fundamental en el control de la legalidad de las diligencias de prueba de cargo. A un Estado Democrático de Derecho no le es indiferente cómo se han obtenido las evidencias o pruebas en contra de una persona, por lo que las leyes procesales han regulado de manera detallada las reglas de obtención, producción, evaluación y ponderación de la misma, estableciendo como límite fundamental que una prueba que no supere el examen de legalidad no puede ser usada como evidencia en contra de una persona, determinando incluso las responsabilidades que caben para quien generó esa vulneración.

En este estadio también la defensa confiere legitimidad al sistema, ya que otorga garantías de que se discutirá y debatirá en estrados que las pruebas ordenadas por el órgano prosecutor y normalmente realizadas por las policías, han sido obtenidas y producidas con estricto apego a la normativa constitucional y legal vigente, asegurando así a la población que la persona condenada sea efectivamente culpable de los hechos que se le imputaban y que ha sido juzgada en un juicio justo.

El cumplimiento de estas garantías y el ejercicio adecuado de los controles que corresponden, generan espacios de seguridad necesarios para la democracia y la protección de la igualdad entre las personas.

En ese marco el rol que le cabe al defensor durante la etapa de investigación y de juicio es fundamental, pues no sólo controla la legalidad en la obtención de la prueba, sino que también actúa como filtro para la determinación de la prueba a que atenderá el juez sentenciador en la etapa de juicio, asegurando que las pruebas con que se resuelve una causa y eventualmente se condena a una persona han sido obtenidas con estricto apego a la norma.

Conclusiones

Es claro que la evolución de las sociedades post-industriales ha generado la necesidad de redefinir los aspectos centrales de las labores vinculadas a la seguridad pública. Ello ha coincidido de manera feliz entre nosotros, con la implementación de un nuevo sistema de justicia criminal, que otorga un marco de transparencia y eficacia antes desconocido.

En este contexto la misión de la defensa penal es esencial para mantener los equilibrios propios de un sistema jurídico democrático, en el cual los intereses de cada uno de los ciudadanos encuentran su legítimo cauce de expresión. A esa labor conjunta está llamada la Defensoría Penal Pública, contribuyendo en el marco global de políticas públicas a la construcción de una sociedad más libre e igualitaria.

Francisca Werth Wainer
Directora Ejecutiva
FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

Abogado, Universidad Católica de Chile. Master en Derecho con mención en Criminología, London School of Economics and Political Science. Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana. Miembro de la comisión de expertos de la Reforma Penal Adolescente. Publicaciones: coautora del manual educativo en prevención de drogas "Quiero Ser" y autora de los textos "Juventud Potencial y Peligros", "Estrategias de Trabajo con Juventud Urbano Popular" y "Hacia la creación de una política pública juvenil".



Seguridad Pública: Los desafíos del futuro

Consistentemente la seguridad pública ha sido una de las principales preocupaciones de la sociedad. Así lo demuestran, año tras año, las encuestas de opinión⁴⁴ y el espacio que ocupan en los medios de comunicación las noticias sobre seguridad pública. Desde la perspectiva de la construcción de política pública, el debate y medidas sobre cómo prevenir y controlar la delincuencia también ha ocupado la agenda de centros de estudios, universidades e instituciones especializadas en estas materias. La demanda por seguridad ciudadana ha puesto a este tema en el centro del debate político. Considerando las anteriores campañas presidenciales, todo hace prever que durante este año de elecciones, la seguridad pública será uno de los principales ejes de desarrollo de los programas de los candidatos a la presidencia de la República⁴⁵.

Estas consideraciones llevan a reflexionar sobre los cambios y, en particular, los desafíos que en materia de seguridad pública se enfrentarán en los próximos años. Cabe preguntarse: ¿cuáles serán las demandas que deban satisfacerse? ¿Cómo se estructurará la oferta que se entregue para satisfacer estas demandas? ¿Hasta qué

44-. Los resultados de la encuesta de Centro de Estudios Públicos ha sido consistente en este sentido, la delincuencia junto a la pobreza, salud, educación, empleo y sueldos son las principales preocupaciones de las personas.

45-. Recientemente, el candidato presidencial Sebastián Piñera expuso que el primer eje en el que estará centrado su gobierno en caso de ser elegido en diciembre de 2009, será la seguridad pública, especialmente en la prevención y control de la delincuencia.

punto lo que se hace en el presente determinará el futuro en esta área? Y en particular, ¿cuáles serán los desafíos que enfrentará la policía en este contexto?

Antes de reflexionar respecto de las interrogantes planteadas, aparece como necesario analizar el impacto del cambio social que se ha experimentado en la sociedad y que, de una manera fundamental, afecta la labor de la policía, así como la vigilancia y control del delito. Estos cambios han producido y producirán diferentes respuestas de orden social y exigirán nuevas definiciones en la mayoría de las instituciones. Aunque un análisis en profundidad de esta materia excede los fines de esta publicación, toda reflexión sobre el futuro de la seguridad pública demanda la consideración de factores, tales como la desigualdad y la inequidad social, los niveles de empleo versus desempleo, cambios demográficos y variaciones significativas en indicadores como victimización y temor al delito, afectarán el desarrollo de las políticas públicas en esta área.

Las crisis económicas y el impacto que producen en el empleo aumentan las brechas que existen entre diversos sectores de la población, agudizando en muchos casos, factores de riesgo que afectan a cierta población en particular (niños y jóvenes). Los cambios demográficos, por ejemplo las migraciones, presionan al sistema a una nueva definición de orden social. La victimización afecta de manera diferente a las personas según su nivel socioeconómico, y la inseguridad y temor a la delincuencia es mucho más un problema de aquellos sectores más vulnerables socialmente⁴⁶ que de los niveles socioeconómicos más altos.

De esta forma, estos cambios y transformaciones establecen nuevos retos para la seguridad pública, especialmente en relación con la vigilancia y control policial. Estos desafíos se enmarcan en múltiples áreas y sectores, pero se pueden identificar con mayor fuerza en algunos de ellos. En el debate académico existen posturas que aseguran que el control de la delincuencia y la seguridad pública no pueden ser concebidos en el futuro de la misma manera que en el pasado, que los cambios y la evolución de la sociedad han marcado un punto de no retorno para la concepción de la policía y sus principales labores (Bayley y Shearing, 1996).

46-. Los resultados del Índice Paz Ciudadana Adimark muestran que las comunas más victimizadas por los delitos de robos e intento de robo son aquellas en las que viven personas de un menor nivel socioeconómico. Asimismo, el temor a la delincuencia es más alto en estas mismas comunas y se expresa en miedo a ser víctimas de delitos de mayor gravedad, como homicidios, violaciones y lesiones. Índice Paz Ciudadana-Adimark, 2008, en www.pazciudadana.cl.

Aunque tal postura parece ser extrema, es conveniente revisar aquellas áreas en las que se deberían concentrar los principales desafíos en relación con la seguridad pública y labor de vigilancia y control. En Chile y en la mayoría de los países con fuerte tradición policial, el rol de la policía en la seguridad pública seguirá siendo primordial. Pero, ciertamente, los desafíos que enfrentará en materia de seguridad pública se concentrarán prioritariamente en ciertas áreas y probablemente produzcan cambios en la manera de entender la vigilancia y control de la delincuencia.

1) Participación ciudadana en seguridad pública

Por las mismas razones expresadas al comienzo de este artículo, y aunque la delincuencia ha existido desde siempre en nuestra sociedad, la participación de la sociedad civil y de la comunidad en general, y en particular en políticas públicas y programas de prevención del delito, ha aumentado en las últimas décadas⁴⁷. El reconocimiento de que el sistema de justicia no puede por sí solo garantizar el completo control de la delincuencia, así como la necesidad de coordinación con la comunidad organizada entendida como un sujeto activo y que produce su propia seguridad, es un desafío que ya ha sido abordado en Chile y continuará teniendo un importante desarrollo en el futuro. La participación ciudadana demandará de la labor policial no sólo mayores niveles de *accountability* y rendición de cuentas, sino la primordial tarea de involucrar a esta participación en la construcción del diseño, ejecución y evaluación de sus políticas y programas. El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es un ejemplo de cómo la policía puede orientar su labor a una gestión que considere a la comunidad que recibe los servicios.

2) Orientación a los problemas en la labor policial

Los avances tecnológicos y herramientas de análisis delictual que se ponen a disposición de la labor policial pueden impactar significativamente la forma en que tradicionalmente se ha estructurado la vigilancia y control policial. Existe consenso entre expertos que las labores policiales de patrullaje y presencia en las calles, así como la capacidad de reacción y esclarecimiento de los delitos, no tienen un significativo impacto en el control de la delincuencia. Sin embargo, cambios en la for-

47-. Para un análisis de la participación en políticas de seguridad ciudadana ver "Participación en seguridad ciudadana", Blanco, Javiera y Vargas, Gonzalo, Expansiva, 2006.

ma de abordar la labor policial de manera preventiva e incorporando innovadoras herramientas sí han provocado importantes efectos en los resultados obtenidos en esta área. Los avances tecnológicos, aunque pueden significar un importante aporte para la labor de la policía, imponen un significativo desafío en cuanto a la capacidad de responder a estos avances. La capacidad de almacenar datos no conlleva necesariamente el análisis de esta información de una manera que presente una utilidad relevante y que impacte en indicadores de victimización y violencia significativamente a ser más eficaces en la prevención del delito. Por ejemplo, la georeferenciación y uso de mapas para presentar la información que la policía recoge no aporta realmente a una mejor gestión y prevención del delito, salvo que las conclusiones que de esa información se extraigan sean pertinentes y relevantes para el problema que se muestra a través de esta representación gráfica. En estas materias, la capacitación de los policías se vuelve un factor clave para generar la demanda y la utilización adecuada de las tecnologías, programas y herramientas que el desarrollo entrega.

3) Privatización de la seguridad pública

La creciente demanda social respecto de mayores niveles de seguridad pública, los altos niveles de temor y la insatisfacción del público en relación con la oferta existente, han llevado a un aumento de la oferta que a nivel privado se ofrece a los ciudadanos. En un ámbito académico de análisis de este fenómeno se ha asegurado que la oferta de seguridad privada ha transformado de tal manera lo que tradicionalmente se conoce como seguridad pública, que ya no se puede hablar de vigilancia y control, sino de verdaderas redes de seguridad constituidas por proveedores de servicios en este ámbito (Johnson y Shearing, 2003; Shearing, 2006). Sin perjuicio de tratarse de una tendencia mundial, en Chile esta materia aún no se encuentra completamente regulada. La seguridad privada ha introducido nuevas tecnologías en el área, como por ejemplo, el extendido uso de los sistemas de circuito cerrado de televisión, pero también se ha involucrado su trabajo con el rol que tradicionalmente pertenecía a la labor pública desarrollada por policías, como la vigilancia en las calles. A pesar de que la regulación de este servicio es una materia que corresponde a la iniciativa legal del Ejecutivo, es probable que la oferta de seguridad privada no sólo tienda a mantenerse, sino a aumentar en el tiempo. La coordinación de lo público y lo privado, así como cuánto se apoya la seguridad privada en los servicios policiales entregados por el Estado, son algunos de los temas

que deberán centrar el debate en el futuro. De trascendental importancia resulta que la demanda de los ciudadanos por seguridad no implique profundizar las diferencias en relación con ciertos segmentos socioeconómicos de la población.

Consideraciones finales

En el presente artículo se reflexiona respecto de algunos desafíos que se enfrentarán en la seguridad pública en los próximos años. Probablemente las respuestas que se entreguen a las preguntas realizadas al inicio estén determinadas por la forma en que las políticas de vigilancia, prevención y control de la delincuencia reaccionen y respondan a los desafíos esbozados anteriormente. Se puede debatir respecto de la relativa importancia que alguno de los desafíos reseñados anteriormente tiene en la seguridad pública en Chile, especialmente respecto de las labores de prevención y control de la delincuencia que realiza la policía, especialmente Carabineros. Pero la creciente demanda por mayores niveles de seguridad, la participación activa de la ciudadanía, las herramientas que la tecnología ofrece y la penetración de la oferta de seguridad privada, determinarán al menos en algunos aspectos centrales, el desarrollo de las políticas públicas de seguridad en nuestro país.

Bibliografía

- Bayley, D. y Shering, C. (1996). *Law and Society Review*, páginas 585-606.
- Reiner, R. y Newburn, T. (2008). "Police and police powers", páginas 190-210, Reiner et al, *Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press.
- Jones, T. y Newburn, T. (2002). "The transformation of policing? Understanding currents trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42, 129-146.
- Newburn, T. (2008). "The future of policing", capítulo 30, páginas 824-840.
- Grabosky, P. (1999). "The future of crime control", artículo presentado en el tercer simposio del delito en Australia, Australian Institute of Criminology, Camberra.
- Blanco, J y Vargas G. (2006). "Participación en políticas públicas de seguridad pública", En foco, Expansiva (85).

Colaboraron en este volumen

- Laura Albornoz P., Ministra del Servicio Nacional de la Mujer
- Catalina Allende M., Instituto de Sociología, P. Universidad Católica
- Javiera Blanco S., Subsecretaria de Carabineros, Ministerio de Defensa Nacional
- Ma. Teresa Chadwick P., Secretaria Ejecutiva CONACE. Ministerio del Interior
- Lucía Dammert, Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO
- Olga Espinoza M., Coordinadora del Área de Estudios Penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Pamela Figueroa R., Jefa División Gobierno Interior, Ministerio del Interior
- Solange Huerta R., Fiscal Regional, Fiscalía Regional Metropolitana Occidente, Ministerio Público
- Alejandra Lunecke R., Investigadora y Coordinadora del proyecto Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad, FLACSO
- Rosa Ma. Olave R., Programa Seguridad Urbana, Universidad Alberto Hurtado
- Gloria Requena B., Jefa de división, División Seguridad Pública Ministerio Del Interior
- Sonia Rojas V., Fiscal Regional, Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, Ministerio Público
- Lucía Trujillo C., Asesora, Subsecretaría de Carabineros
- Paula Vial R., Defensora Nacional, Defensoría Penal Pública
- Francisca Werth W., Directora Ejecutiva, Fundación Paz Ciudadana

