

Violencia y delincuencia en Chile

Carlos Valdivieso

RESUMEN

La delincuencia y la violencia son temas que han irrumpido con fuerza en las agendas públicas y en las preocupaciones de la población durante la década de los '90. Sin embargo, a pesar de su protagonismo, no han sido asumidos por las autoridades como un área social de trabajo. En parte, ello se ha debido a la falta de claridad sobre la influencia de la criminalidad en la vida nacional y a su verdadero impacto sobre los más pobres.

La primera sección de este trabajo esboza los alcances más significativos de la criminalidad violenta sobre la calidad de vida. La segunda, reseña las principales carencias en las áreas de control y prevención del delito, así como en la forma escogida para abordar el problema. En la última sección se hacen proposiciones de política pública en cada una de las áreas descritas como deficientes.

■ Carlos Valdivieso, *ingeniero comercial con mención en Economía y Administración de Empresas en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre 1993 y 1997 se desempeñó como Coordinador de Estudios y Proyectos de Fundación Paz Ciudadana. Desde 1997 es gerente general de dicha Fundación.*

CARLOS VALDIVIESO, Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana, Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 244 3800 Correo electrónico: fpc@netup.cl

INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva general, el presente artículo esboza las razones por las que un país debiera preocuparse de la delincuencia y la violencia entre sus áreas prioritarias. También intenta explicar las carencias en la forma de abordar este problema, durante la década de los '90, y establecer las áreas prioritarias de trabajo para solucionarlo.

El contenido de este artículo fue elaborado a partir de la experiencia chilena, en especial la acumulada durante los seis años de existencia de la Fundación Paz Ciudadana, organismo especializado en esta área. Se refiere a la delincuencia y a la violencia de manera general. Sin embargo, cabe precisar que casi todos los ejemplos y casos citados aluden a delitos contra la propiedad porque son los más comunes en Chile.

1. La realidad de la delincuencia en Chile

1.1 Delitos más frecuentes

Al traducir las cifras de las encuestas de opinión a lo que ocurre en la realidad chilena, se descubre que la gran preocupación de la población es el robo, en especial el robo violento. Entre 1989 y 1991 los robos aumentaron en 23%; entre 1991 y 1994 descendieron en 15% y entre 1994 y 1998 volvieron a aumentar en 18%. En 1996, los robos en Chile alcanzaron casi el mismo nivel que tenían en 1991, y ambos años son los de más alto registro en la última década. Sin embargo, entre ambas cimas hay una importante diferencia: el componente violento de estos delitos ha ido en aumento en forma importante. Las estadísticas muestran que el robo con violencia contra las personas ha crecido en un 118% entre 1995 y 1998. Lo anterior indica que el tipo de delito al cual se ve expuesta la población está cambiando en relación con el riesgo físico al que los agresores someten a sus víctimas. En 1998, uno de cada seis robos tuvo un componente de violencia en las personas.

Cuadro 1

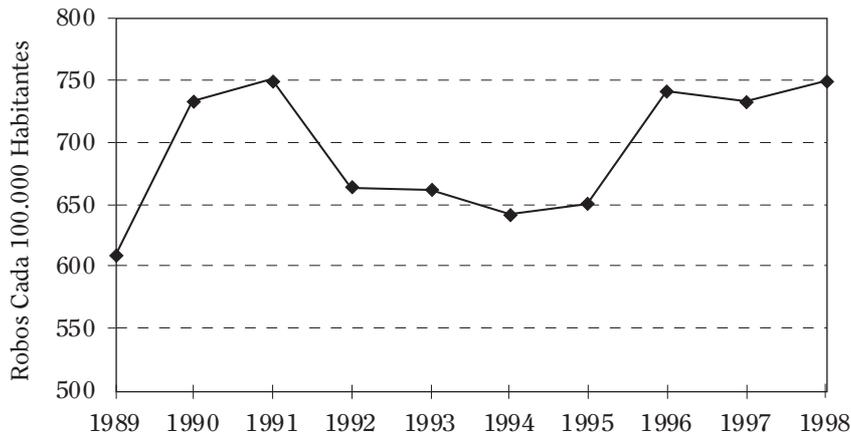
Tasa de denuncias de robo y hurto 1989-1998

Robo	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cada 100.000	608	732	749	662	660	641
Índice	100	120	123	109	109	105
Hurto	1995	1996	1997	1998		
Cada 100.000	650	741	733	748		
Índice	107	122	121	121		

Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998, Fundación Paz Ciudadana.

Gráfico 1

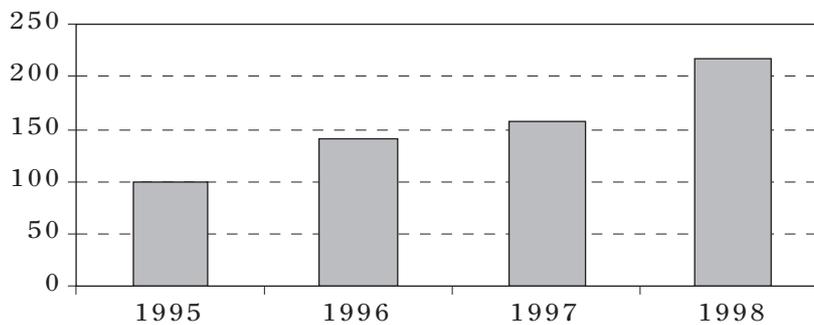
Evolución del robo y hurto en Chile 1989-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998, Fundación Paz Ciudadana

Gráfico 2

Índice de denuncias de robo con violencia en Chile, 1995-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998, Fundación Paz Ciudadana.

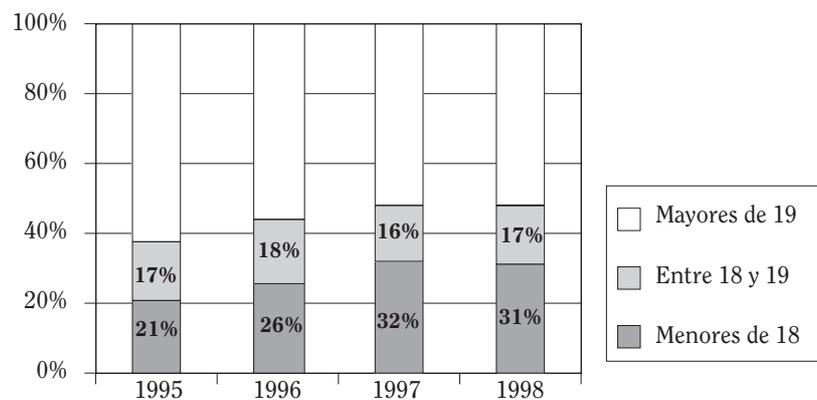
La magnitud de las denuncias por robo y hurto permite conocer la evolución del problema, debido a que la proporción no denunciada de estos delitos se ha mantenido constante en los últimos años. Sin embargo, para conocer la magnitud real del robo se deben ajustar las denuncias por la proporción no denunciada. En 1998 se registraron 110.868 denuncias de robo y hurto y la tasa promedio de denuncia de dichos delitos fue de 36% (tasa de denuncias calculada a partir de la encuesta "Delincuencia y Opinión Pública", Adimark-Fundación Paz Ciudadana 1997). Esto quiere decir que durante 1998 hubo en Chile 307.967 robos y hurtos, o que cada día 855 personas fueron víctimas de un robo o un hurto.

1.2 La creciente participación de menores de edad en hechos violentos

La mayor violencia delictiva es perpetrada en forma creciente por delincuentes más jóvenes. Como se observa en el gráfico 3, en 1995 cerca de uno de cada cinco robos con violencia era perpetrado por un joven menor de 18 años, en un rango de edad entre los 11 y los 17 años. En 1998, dicha proporción subió a alrededor de uno de cada tres.

Gráfico 3

Participación de menores de edad en el robo con violencia en las personas, 1995-1998



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales 1998, Fundación Paz Ciudadana.

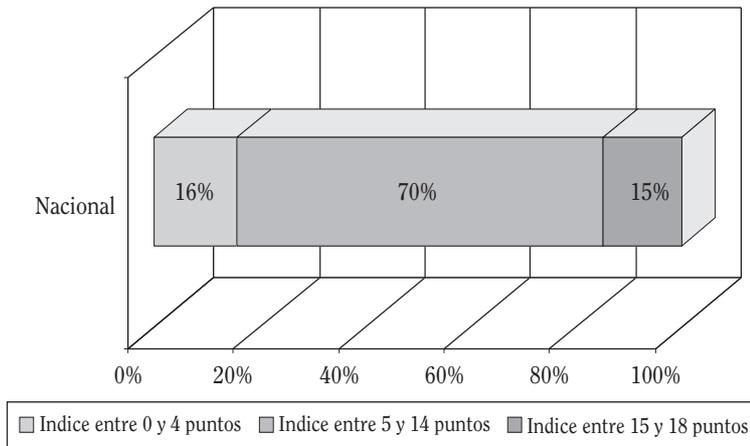
Si bien los jóvenes entre 18 y 19 años no representan un porcentaje creciente de participación en crímenes violentos, éste es significativo y se encuentra en torno al 17% en los tres años en cuestión. De esta forma, en 1998, el 48% de los robos con violencia fue llevado a cabo por personas menores de 20 años.

1.3 El robo con violencia afecta la calidad de vida de la población

Uno de los efectos más importantes de la delincuencia violenta en la calidad de vida de la población es la desconfianza y el aumento en los niveles de temor con que se enfrentan las distintas situaciones de la vida cotidiana. El gráfico 4 muestra la distribución de la población total según niveles de temor. El 16% de las personas en Chile presenta un bajo temor de ser asaltado, el 70% enfrenta su vida diaria con niveles de temor intermedios (“temor normal”), y el 15% restante declara sentir siempre un alto temor de ser asaltado o robado en sus actividades cotidianas.

Gráfico 4

Temor de la población en Chile

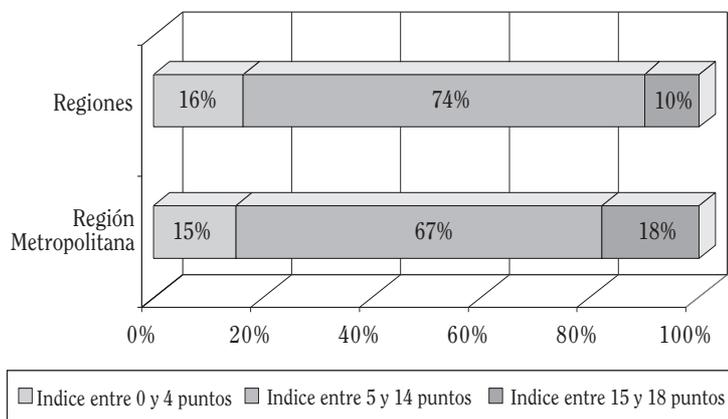


Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

El 18% de los encuestados residentes en comunas de Santiago registra un nivel de “temor alto” (ver gráfico 5). En las ciudades de regiones esta cifra disminuye a 10%¹.

Gráfico 5

Comparación del temor entre Santiago y el resto de las regiones del país



Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

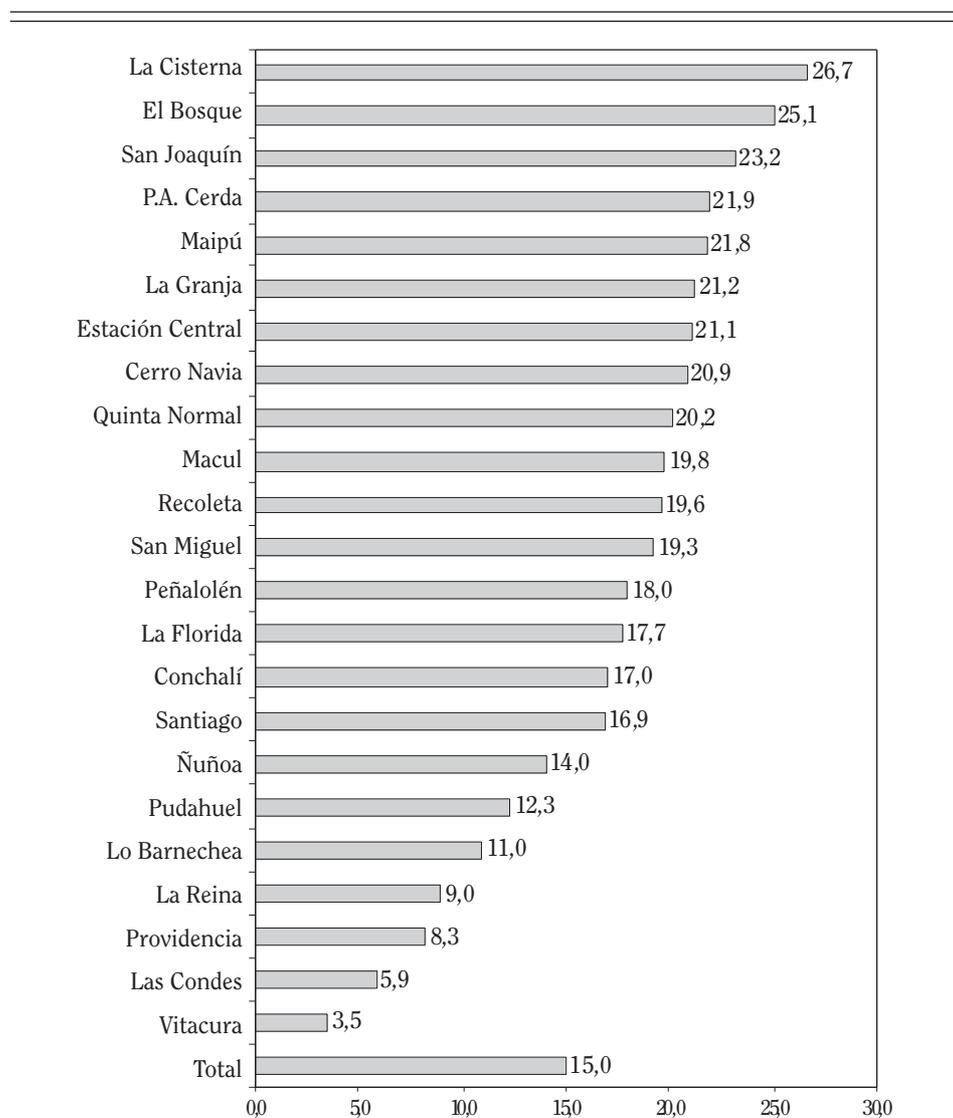
¹ Esta diferencia es significativa en términos estadísticos.

El Índice de Paz Ciudadana permitió clasificar los niveles de temor de las comunas más importantes. Este indicador diferencia a las comunas a partir de la proporción de su población que se autopercibe como más amenazada frente a la delincuencia.

En el gráfico 6^a se presentan las comunas investigadas ordenadas en forma descendente, de acuerdo con el nivel de alto temor existente en ellas. Es decir, la proporción de personas que declaró siempre tener temor de ser asaltado o robado al salir de su hogar, al volver al anochecer a su casa, al caminar solo por su barrio y dentro de su casa en las noches.

Gráfico 6a

Proporción de la población con alto temor en las diversas comunas del país



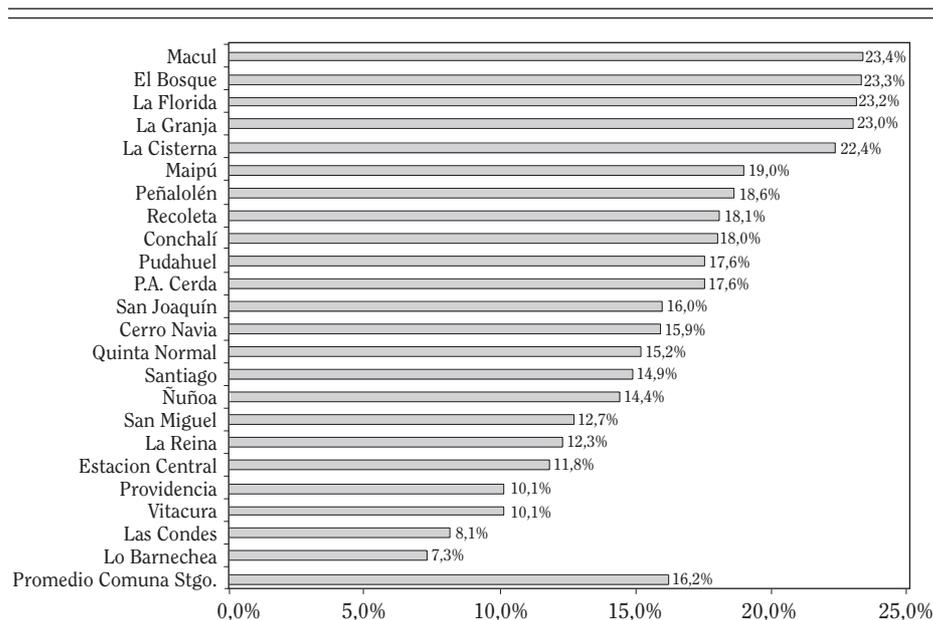
Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

En el gráfico 6^b se presentan las comunas ordenadas en forma descendente, de acuerdo con el nivel de victimización violenta. En general, al comparar el temor y la victimización violenta se aprecia una clara coincidencia de patrones.

De acuerdo con la experiencia internacional, el temor de las personas se forma a través de tres percepciones. En primer lugar, y de manera determinante, las personas sienten un mayor temor si es que han visto amenazada su integridad física. De esta manera, la percepción de riesgo se forma directamente al ser víctima de hechos violentos. Un segundo aspecto que contribuye a aumentar la percepción de temor es conocer experiencias sufridas por personas con quienes se interactúa en forma habitual. Por último, el temor es influido de manera indirecta por vivencias conocidas a través de los medios de comunicación.

Gráfico 6b

Robo con violencia, comunas de Santiago, abril 1999
(Porcentaje de hogares en que un miembro ha sido víctima en 12 meses)



Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

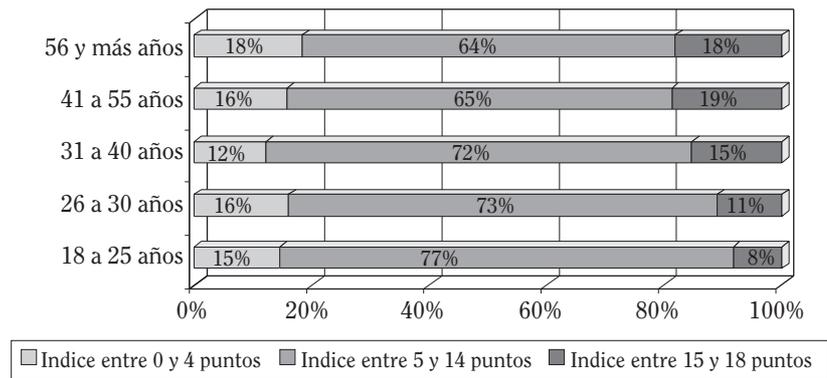
Desde esta perspectiva, en el caso de las comunas más pobres parece lógica la existencia de mayor temor en las personas, porque coincide con una mayor victimización de delitos violentos. En todo caso, los estudios señalan, además, que en lugares de igual victimización se observa mayor temor entre las personas que viven solas, de sexo femenino y de mayor edad.

De esta manera, y basados en la victimización del país, se puede decir que el temor presenta componentes objetivos y no subjetivos.

El gráfico 7 muestra la distribución del temor según tramos por edad. En general, se observa que el temor aumenta a medida que el entrevistado tiene más edad. Si se compara la proporción de jóvenes entre 18 y 25 años con altos niveles de temor con la correspondiente categoría en los demás tramos de edad, se aprecia que el porcentaje juvenil es alrededor de la mitad del exhibido por los otros tramos.

Gráfico 7

Distribución del temor según tramos etarios

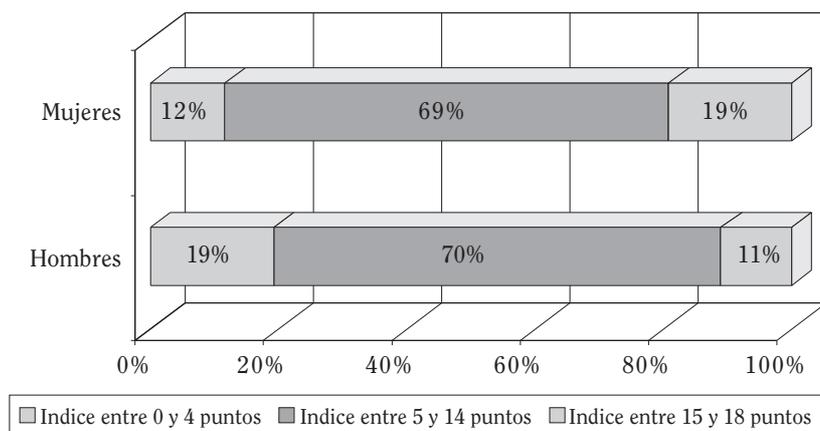


Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

El gráfico 8 muestra la distribución del índice según el sexo de los entrevistados. El porcentaje de mujeres que registra 'alto temor' es casi el doble que el de los hombres.

Gráfico 8

Distribución del índice según sexo



Fuente: Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, abril 1999.

1.4 Los más afectados por la violencia son los más pobres

El problema del robo, en especial el que conlleva violencia en las personas, no afecta por igual a todos los sectores de la población, sino que en su mayoría y de forma más grave a los más pobres. En las comunas urbanas pobres los niveles de alto temor alcanzan a un 25% de la población adulta. Ese 25% se refiere a personas que declaran siempre sentir temor de ser asaltadas cuando salen de su casa al trabajo, cuando vuelven al anochecer a su casa, al caminar solas por su barrio y dentro de su hogar en las noches. En contraste, en las comunas de mayores recursos ese porcentaje sólo representa a un 5% de la población adulta.

El grupo pobre se encuentra en una situación en que la violencia delictiva y la falta de confianza en los tribunales de justicia y la policía lo ha hecho recurrir a las medidas de autoprotección. Esta situación se ilustra en el cuadro 2, al comparar las diferencias entre los tipos de temores de los distintos estratos socioeconómicos del país frente a la delincuencia. Cada columna representa un segmento socioeconómico de la población chilena, la primera corresponde al segmento con mayores ingresos (ABC1) y la última el segmento más pobre (D). Si bien en todos los estratos existe la sensación de estar expuestos a ser víctimas de un delito, difiere la naturaleza del delito al que temen. A diferencia de los dos primeros segmentos, la población más pobre tiene temores relacionados con delitos violentos, llevados a cabo mientras se trasladan hacia y desde sus lugares de trabajo, o en sus hogares, y perpetrados por personas pertenecientes a las poblaciones en que viven.

En las comunas más pobres, los robos violentos son cometidos por jóvenes que han desertado del colegio y del hogar a temprana edad, se educan en la calle y hacen del robo su modo de vida. Una encuesta realizada por Paz Ciudadana en 1997 a reclusos de los recintos penitenciarios de Colina I y II mostró que las tasas de deserción escolar de personas condenadas por robo o hurto son altas (93%), y que sólo un 7% había terminado el colegio. Además, la edad a la que abandonan el colegio es muy temprana: más del 50% dejó de asistir al colegio antes de cumplir los 15 años. Lo anterior se traduce en que los niveles de capital humano que poseen son bajos y también lo son las posibilidades de encontrar trabajo en el mercado laboral formal. Al investigar las razones de la deserción escolar, se descubre una fuerte crítica al sistema educacional, que no está respondiendo a las realidades y necesidades de los más pobres. Esta falta de sintonía o congruencia entre el sistema educacional y los más pobres ha significado que los contenidos de la enseñanza resulten demasiado alejados de su realidad. También se advierte una falta de caminos más cortos, que permitan acceder a educación técnica, para colaborar en forma más inmediata con las necesidades del hogar. Al respecto, en Chile sólo se registran casos aislados de colegios populares que estén asumiendo importantes reformas en su orientación.

Cuadro 2

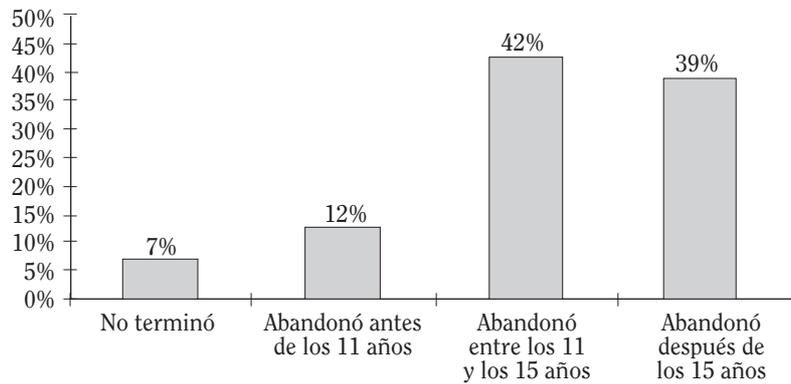
Conciencia de riesgo Temores a los que se sienten expuestos, según segmentos

ABC1 Estrato alto 15% de la población	C2-C3 Estrato medio 45% de la población	D Estrato pobre 40% de la población
<ul style="list-style-type: none"> • Robos y daños al auto (al dejarlo estacionado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asaltos en la calle, salida de bancos, a la salida del colegio (“cogoteo”) 	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones, delitos sexuales (mayor temor en mujeres)
<ul style="list-style-type: none"> • Asaltos a residencias/al llegar a la casa (temor de bajarse del auto y abrir el portón) 	<ul style="list-style-type: none"> • Robos en residencias (no hay protección que valga) 	<ul style="list-style-type: none"> • Daño/asesinato a víctimas que se resisten
<ul style="list-style-type: none"> • Temor de dejar los hijos solos con “nana” en la casa (durante el día) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartereos en locomoción colectiva (micros, metro) 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas quemadas (venganzas)
<ul style="list-style-type: none"> • Temor a circular por las calles o llegar tarde a casa 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de hijos al ir a fiestas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor temor en lugares de residencia (patotas en las esquinas, circulación de drogas)
<ul style="list-style-type: none"> • Temor a secuestros de hijos en lugares públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor exposición a delincuencia al pasar más tiempo en la calle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asaltos a la salida del trabajo en el día de pago
<ul style="list-style-type: none"> • Temor por hijos en sus idas a fiestas 	<ul style="list-style-type: none"> • Robos en oficinas (frecuente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Atracos en micros (pandillas en poblaciones)
<ul style="list-style-type: none"> • Temor a la violencia de estadios (autos dañados) 	<ul style="list-style-type: none"> • Temor a pasar por calles solitarias (pasarelas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Temor a andar “solo”

Fuente: Comunicación para prevención de la delincuencia, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

Gráfico 9

Edad a la que los ladrones abandonan el colegio



Fuente: Perfil de Reclusos, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

Otro factor que se une a la deserción del sistema escolar es el abandono del hogar. El 43% de los reclusos había abandonado su hogar antes de los 15 años. Esto es, existe un grupo de jóvenes que abandona la escuela y el hogar y que vive en las calles, donde busca formas de obtener ingresos para vivir. Además, la calle en la que se educan es un lugar donde se les inculca la violencia como norma de comportamiento. El cuadro 3 resume las conductas y hechos que caracterizan el entorno de los jóvenes en forma permanente, mientras viven y se educan en la calle.

Cuadro 3

En el barrio o población donde vivió principalmente (hasta los 18 años o antes de estar preso), ¿cada cuánto tiempo le tocó ver las siguientes situaciones?

Siempre/frecuentemente	Porcentaje
Jóvenes tomando alcohol en la vía pública	80
Jóvenes consumiendo drogas en la vía pública	73
Personas vendiendo drogas	64
Peleas callejeras	57
Pandillas	45
Asaltos (cogoteos)	33
Prostitución	25

Fuente: Perfil de Reclusos, 1997, Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

1.5 El delito se halla amparado por la impunidad

La cantidad de robos, con violencia y sin violencia, sancionados es ínfima respecto del total de robos cometidos. Los niveles de sanción alcanzan a uno de cada 25 robos, en el caso de los que presentan violencia, y uno de cada 33 en los que no hay violencia.

Cuadro 4

Proporción de delitos resueltos

	Robo con violencia	Robo sin violencia
Porcentaje de denuncia	41%	35%
Sobreseimiento en los procesos en 1996	91%	96%
Efectivamente se resuelven	4%	3%

Fuente: "Delincuencia y Opinión Pública", Adimark-Fundación Paz Ciudadana, 1997, y Corporación Administrativa del Poder Judicial.

En el cuadro 4 se mencionan los asuntos judiciales que efectivamente se resuelven. Esta clasificación se refiere a aquellos casos en que el sistema judicial define culpabilidad o inocencia. Para este cálculo se utilizaron cifras relacionadas con sobreseimiento definitivo (el juez decide que no hubo delito), sentencias absolutorias y sentencias condenatorias.

2. El impacto de la delincuencia violenta

La delincuencia violenta tiene impacto sobre las personas, los bienes, la economía y la sociedad.

2.1 Impacto sobre las personas

2.1.1 Impuesto forzado

El ser víctima de un robo de una parte de los bienes es equivalente a tener que pagar un "impuesto forzado" a los delincuentes: a ellos se les transfiere una parte de los bienes de la víctima. Es evidente que ese impuesto involuntario causa temor e indignación en los grupos de medianos o altos ingresos. Por lo general, estos reaccionan mejorando sus sistemas personales de seguridad (guardias privados, sistemas refinados de alarmas, refuerzo de las medidas de seguridad en sus barrios y casas, contribuciones adicionales a la policía del sector para que ésta disponga de mejores implementos de patrullaje, etc.).

Pero en el caso del grupo más pobre de una sociedad como la chilena, ese impuesto –por su magnitud como proporción del ingreso total de la víctima– no sólo causa los efectos indicados para los más pudientes, sino que tiene un impacto redoblado en toda su vida. El pago de ese “impuesto” se traduce en mayores niveles de endeudamiento informal de los más pobres, pues su nivel de ingreso les alcanza, apenas, para sustentar sus necesidades básicas y las de su familia. Esto es, no pueden permitirse “donar” ninguna parte de su ingreso, pues sin esa parte no les alcanza para sobrevivir con dignidad.

Quienes no pueden recurrir a mayores niveles de endeudamiento, y dado que no les es posible aumentar la cantidad de horas trabajadas, deben recurrir al robo o solicitar a otros miembros de la familia, usualmente los hijos, que abandonen la educación escolar para colaborar con el sustento familiar. Según la Encuesta Casen de 1996, un 43% de los jóvenes que no asiste al colegio lo hace por dificultades económicas o porque trabaja o está buscando trabajo.

2.1.2 Pobreza e insatisfacción de necesidades básicas

Las edades de mayor deserción escolar son muy tempranas, por lo general antes de cumplir los 15 años. Lo anterior se traduce en que los niveles de capital humano que poseen sean bajos y, por lo tanto, las posibilidades de encontrar trabajo en el mercado laboral formal también lo sean, lo que los obliga a optar por la delincuencia. Esto priva el país de la posibilidad de contar con una mayor y mejor contribución a su desarrollo y aumenta en consecuencia sus niveles de pobreza y de insatisfacción de otras necesidades básicas. Esto último se produce porque los jóvenes que viven del delito permanecen fuera de la red social elaborada para satisfacer las diversas necesidades de salud, alimentación, vivienda y jubilación de la población. De esta forma, los jóvenes delincuentes se ven forzados a recurrir a mercados informales que les permitan solucionar sus necesidades. Y ya que casi siempre existe una familia que depende de ellos, ésta también se ve privada de los beneficios y subsidios sociales para ayudar a los más pobres².

2.1.3 Pérdida de vidas humanas

Las vidas que se pierden por problemas de violencia privan al país de personas con capacidades y del posible aporte que habrían realizado a la sociedad si hubieran podido llevar a cabo sus planes personales. Eso significa que también disminuyen las potencialidades de desarrollo humano y económico del país.

2 Se podría contraargumentar que la delincuencia aumenta los niveles de pobreza. Al escoger racionalmente su mejor alternativa disponible, una persona elige la más rentable ajustada por el riesgo que involucra dicha opción. Sin embargo, dado el perfil predominante del ladrón común –jóvenes que no se proyectan en el largo plazo– se puede señalar que su elección es miope. Su orientación hacia el presente es tan grande que no aprecia correctamente ni la duración de su carrera, ni la exclusión de la red social. Si su apreciación fuese plenamente informada, dados los parámetros existentes en Chile, la gran mayoría de la fuerza laboral más pobre escogería el robo. Por el contrario, se sabe que es la opción de una minoría.

2.1.4 Cultura de la autoprotección

La desconfianza de la población en la capacidad de los sistemas de justicia criminal y policial de resolver el problema de la delincuencia genera una cultura de autoprotección. Esta lleva a destinar parte de los ingresos a la prevención de hechos violentos, mediante inversiones para protegerse (rejas en las ventanas, refuerzo de chapas, alarmas, guardias de seguridad, etc.). De esta manera, las personas deben recurrir a otros mecanismos más caros que los formalmente establecidos por la sociedad (que ya han sido financiados por el gasto público) para defender sus derechos de vida, integridad y propiedad.

Para los más pobres esos mecanismos informales pueden llegar a ser lo suficientemente costosos como para quedar marginados de su uso, lo que virtualmente los deja en un contexto de total incertidumbre respecto de sus derechos. Esta sensación se percibe con mucha intensidad, aunque no de modo exclusivo, respecto de la propiedad.

2.2 Impacto sobre los bienes

Se produce una desvalorización de los bienes inmuebles que poseen los más pobres, si éstos se sitúan en zonas de riesgo o se hallan cerca de ellas. En general, ello ocurre en la mayor parte de las zonas pobres urbanas. En dichas zonas, las personas cuentan con modestas viviendas que representan una parte muy importante de su patrimonio. Sin embargo, al ser muy altos los niveles de inseguridad para los miembros de la familia, y por lo tanto, al enfrentar un riesgo de daño físico o de pérdida de la vida, se llega a situaciones en las que el afectado prefiere perder lo que tiene, antes que seguir viviendo con su familia bajo permanente amenaza de peligro. En tal caso, es probable que opte por mudarse, aun cuando esa decisión no sea la mejor desde el punto de vista de sus recursos.

2.3 Impacto sobre la economía

El nivel de incertidumbre que, a causa de la delincuencia, enfrentan los más pobres en una sociedad como la chilena es muy superior al deseable (o tolerable) en una economía.

Las personas más pobres restringen sus decisiones de consumo en comparación con lo que harían si pensarán que su posibilidad de ser asaltadas es mínima (hay cosas que no se compran, pues se piensa que en cualquier caso les serán robadas).

Las decisiones de inversión también se ven afectadas. La sociedad debe contar con un marco jurídico que abra horizontes de claridad para el mediano y largo plazo. La incertidumbre es antagónica a la prosperidad estable. Las inversiones se restringen a aquéllas en que se tenga la seguridad de que se mantendrá un vínculo razonable entre el gasto que se hace en un bien con el disfrute de sus beneficios. Un contexto de derechos de propiedad inseguros afecta el campo más delicado del modelo económico: el de los incentivos.

Este punto es de especial importancia en el caso del microempresario, que ve restringido su universo de posibilidades de inversión para lograr abandonar la pobreza. Quien estudia la posibilidad de emprender una actividad (de invertir su tiempo, trabajo y recursos, de comprometer a terceros en una empresa) se verá desalentado por la incertidumbre delictiva. Tenderá a no hacerla, si advierte que en su medio prevalecen las tensiones, la violencia y la delincuencia, y que no cuenta con un nivel de seguridad razonable que le permita garantizar los frutos de su esfuerzo. Por desgracia, esta es una realidad en muchas áreas donde viven los más pobres. El horario de atención de sus pequeños negocios se restringe, sus posibilidades de clientes también y sus expectativas de crecimiento no dependen sólo de su esfuerzo y de la coyuntura económica, sino también de su relación con las pandillas del lugar.

La delincuencia también restringe en los más pobres las posibilidades de usar su tiempo en la forma que estimen más productiva y conveniente (a ciertas horas no se puede salir de las casas y hay lugares dentro de la comuna que no pueden ser recorridos). Tal restricción limita, en particular y muy fuertemente, sus posibilidades de trabajo porque deben dejar de trabajar a ciertas horas para retornar en forma segura al hogar. Lo anterior se traduce en un mayor nivel de inflexibilidad del recurso laboral del sector pobre, que dificulta su mejor adaptación a las posibilidades del mercado laboral.

El mayor nivel de incertidumbre también afecta las posibilidades de financiamiento de proyectos socialmente convenientes para el país, al elevar el riesgo país percibido por los inversionistas extranjeros mediante las clasificaciones emitidas por las agencias calificadoras de riesgo. Sin embargo, esta percepción de riesgo no es lineal, sino que requiere que el problema alcance un cierto nivel “crítico” para afectar con seriedad el riesgo percibido.

En el nivel agregado en la economía, esta mayor incertidumbre implica:

- Menor nivel de producto.
- Menor nivel de inversión.
- Omisión de proyectos económicamente eficientes.
- Menor eficiencia en los resultados de las políticas económicas.
- Mayor nivel de desempleo formal e informal.
- Mayor nivel de pobreza.

2.4 Impacto sobre la sociedad

2.4.1 Sentimiento antisistema

El contexto de gran incertidumbre en que viven los estratos socioeconómicos de bajos ingresos (cuyo porcentaje oscila entre el 10% y el 20% de la población, según distintas mediciones); además de la sensación de que la autoridad

no es capaz de resolver su problema de seguridad personal y colectiva, los lleva a desarrollar un creciente sentimiento antisistema: sienten que el país progresa mientras ellos luchan a diario por sobrevivir. Ese sentimiento se percibe como “injusticia”, porque son asaltados los que tienen muy poco y necesitan sus bienes para sobrevivir, en tanto que pueden resguardarse mejor los que tienen más. Los más pobres se ven sustancialmente más expuestos a situaciones de riesgo de su integridad física y de su vida, lo que acrecienta esa sensación.

Este sentimiento antisistema, reforzado por la prolongada insuficiencia o ineficacia de las soluciones que puede ofrecer la autoridad, se traduce en una creciente frustración que, a la larga, reduce significativamente las posibilidades de convivencia pacífica entre los distintos estamentos sociales.

Desde esta perspectiva, la delincuencia lleva rumbo de cobrar una creciente incidencia en la estabilidad institucional del país, ya que segmentos sociales muy importantes no se sienten protegidos en forma adecuada por esa institucionalidad. Es un cuadro favorable para un eventual aprovechamiento inescrupuloso en el campo político.

2.4.2 Desconfianza y menores posibilidades de generación de soluciones cooperativas

Los altos niveles de incertidumbre, las posibilidades de riesgo vital o de integridad física y las restricciones en las posibilidades de acción se traducen en gran desconfianza frente a las personas desconocidas. Todo esto hace que la gente se vuelque cada vez más hacia su propio refugio, lo que reduce las posibilidades de interacción social con sus pares. Sin embargo, ese menor intercambio social se traduce en un conjunto de menores posibilidades de encontrar soluciones cooperativas a los problemas comunes. En consecuencia, se reduce la acción solidaria voluntaria y la posibilidad de que cada persona, sin necesidad de coacción, pueda colaborar en ayudar a sus pares. Todo esto eleva los costos que debe enfrentar una sociedad para lograr un desarrollo que mejore la calidad de vida de sus miembros.

En resumen, ese ciclo de fenómenos gatillados por la delincuencia no enfrentada en forma eficaz, hoy afecta el bienestar general –material y anímico– de cada persona y de todo el país.

3. Limitaciones en el trabajo de prevención y control

En general, la delincuencia violenta no es abordada con políticas claras y coherentes que permitan orientar todos los esfuerzos del país en la dirección eficaz para reducirla. En esta área se entremezclan, confusamente, diversas políticas contradictorias, ausencia de políticas y esfuerzos fiscales realizados sin ningún contexto

estratégico. Más aún, las políticas que se emprenden en esta materia carecen de objetivos cuantificables y de metas temporales, lo que hace muy difícil determinar su éxito y rentabilidad social.

3.1 Control de la delincuencia

El control de la delincuencia normalmente descansa en cuatro pilares básicos: el sistema policial, el sistema de justicia criminal, la ley y los sistemas de ejecución de penas.

3.1.1 Sistema policial

El sistema policial tiene a su cargo la prevención del delito, mediante su presencia en distintas áreas de la ciudad y el arresto de los presuntos delincuentes, a quienes pone a disposición de los tribunales de justicia. Sin embargo, este sistema no ha mostrado resultados acordes a lo esperado por la ciudadanía, por diversas razones:

a) *Multiplicidad de funciones policiales*

Asignación de muy numerosas y disímiles funciones a la policía, como forma de apoyar obligaciones atribuidas al Estado por una frondosa legislación. Esto, unido a una concepción de la policía no sólo como la entidad que debe específicamente preocuparse de la delincuencia, sino como aquella que produce un “servicio de ayuda pública general”, ha derivado en una multiplicidad inorgánica de funciones encomendadas. A su vez, lo anterior se ha traducido en una gran desorientación de la institución policial en la prioridad en el cumplimiento de sus funciones. Al no fijarse al cuerpo policial una meta clara, sus esfuerzos se diluyen y termina por no poder cumplir ninguna de las numerosas funciones asignadas con un nivel de excelencia.

b) *Función policial concebida como un servicio público genérico*

Se concibe a la función policial como algo aislado de la evaluación ciudadana. Mas bien se la entiende como una especie de servicio público genérico, que exige un alto contenido motivacional y que expone a sus miembros al desgaste y al peligro constante en el servicio de la comunidad. Esto ha llevado a pensar a sus miembros que por el solo hecho de realizar esta función policial genérica, deberían contar con ayuda, apoyo y entendimiento automáticos de la comunidad.

c) *Aumento de recursos policiales como única respuesta*

Al no haber una meta clara, susceptible de evaluación, ni tampoco un enfoque estratégico en la acción contra la delincuencia, la autoridad ha respondido a la sociedad mediante un enfoque único para todo el país. Éste ha consistido en aumentar los recursos destinados a las policías. Sin embargo, estos recursos no se han enmarcado dentro de un plan estratégico y su alcance siempre se ha reducido a tres acciones:

- Modestas alzas de remuneraciones para todos los funcionarios policiales. Dado que existe un numeroso contingente de funcionarios policiales, esas pequeñas alzas consumen, no obstante, grandes cantidades de recursos, sin que se traduzcan en mejoras motivacionales o en el nivel de capacitación del funcionario policial.
- Aumento del número de funcionarios policiales.
- Introducción de mejoras tecnológicas.

Para comprender mejor la ineficacia de este enfoque, cabe plantear la comparación con una gran empresa, que sólo se limitara a estas tres acciones para la consecución de sus fines.

3.1.2 *La justicia criminal*

El sistema de justicia criminal se halla desprestigiado ante la población: un 95% cree que el sistema es ineficaz, lento y no responde de manera adecuada a los problemas de delincuencia. A continuación se enumeran las razones que fundamentan dicha percepción:

a) *Escasa capacidad de producción*

El sistema tiene una escasa capacidad de producción:

Cuadro 5

Estructura de producción del actual sistema de justicia criminal chileno

Tipo de delito	Porcentaje de casos en los que entrega solución ³
Contra la propiedad	5
Lesiones	10
Sexuales	14
Económicos	16
Contra la vida	29
Drogas	37
Alcohol	91
Otros	14

Fuente: Análisis Costo Beneficio de la Reforma Procesal Penal, Fundación Paz Ciudadana.

3 La solución de los casos se refiere a la definición de culpabilidad o inocencia por parte del sistema judicial. Para este cálculo se utilizaron cifras relacionadas con sobreseimiento definitivo (el juez decide que no hubo delito), sentencias absolutorias y sentencias condenatorias.

b) Concepción valórica del sistema de justicia

Es un sistema que se ha vuelto por completo autorreferente, con enormes dificultades para retroalimentarse de las evaluaciones que hace la población. En general, se concibe a sí mismo como imbuido de un conocimiento especial en torno al cual el resto de la población no tiene cabida para opinar, ya que lo que está en juego son grandes valores filosóficos, jurídicos y sociales, como “la justicia”. El sistema percibe a esta última como algo demasiado elevado y técnico como para que la ciudadanía intervenga. Esta concepción en extremo valórica del sistema le ha impedido comprender su papel como agente de política pública, con vitales funciones cotidianas en el resguardo de los derechos de las personas ante la delincuencia. Por el contrario, al ubicarse sólo en un plano valórico, los agentes que lo conducen y operan desvinculan al sistema de justicia criminal de los efectos prácticos que tienen sus decisiones en la sociedad.

Lo anterior se traduce en que los operadores del sistema, en especial los jueces, se sienten injustamente criticados y tienden a volcarse hacia el interior de su organización –el Poder Judicial– en lugar de ponerla al servicio de las demandas de la población, de acuerdo con los límites establecidos por las propias leyes. Además, en general, se niegan a considerar que el sistema pueda ser susceptible de medición en cuanto a sus resultados, pues sostienen que las acciones valóricas no pueden ser medidas en forma cuantitativa. No oyen, así, las críticas que apuntan a la escasa cantidad de soluciones que produce el sistema.

c) Ausencia de gestión

Al punto anterior se agrega una completa ausencia de gestión del sistema, al menos desde el punto de vista de lo que se entiende por tal en las ciencias de la administración. Esto redundará en un funcionamiento administrativo bastante cercano a lo caótico, en virtud del cual los costos de funcionamiento se trasladan a los usuarios del sistema, bajo la forma de una deficiente atención, escasa claridad de procedimientos a seguir por los usuarios, ausencia de información sobre los resultados de las acciones que se emprenden, largos tiempos de espera, etc.

El caos administrativo en que se maneja el sistema le otorga –o permite que desempeñen– a los empleados en teoría administrativos, excesivas funciones que son, de hecho, judiciales, en desmedro de los jueces. Eso conduce a arbitrariedades cometidas por tales empleados, que se traducen en una sensación de total incapacidad de los usuarios para garantizar sus derechos y lograr lo que la ley dispone. Todo esto hace que los más pobres se consideren excluidos de poder recurrir al sistema de justicia criminal para garantizar sus derechos, y deben apelar a sistemas informales de protección de los mismos (principalmente, tomar la justicia en sus propias manos), o renunciar a ellos en favor de los delincuentes.

d) Fracaso de las políticas tradicionales de reforma

En general, es un sistema en el que las políticas tradicionales de reforma – especialmente aquellas impulsadas por organismos de colaboración multinacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial– han apuntado a aumentar la oferta del servicio y mejorar la gestión interna. La primera orientación se ha concretado en financiamiento para nuevos tribunales o en programas exploratorios de soluciones alternativas al juicio, como la mediación y la conciliación entre las partes. La segunda se ha traducido, en lo esencial, en intentar automatizar las funciones judiciales, a través de la informática, y en intentos de mejorar el orden administrativo al introducir funciones técnicas y especializadas en la gestión del servicio.

Sin embargo, esos enfoques no han redundado en mejoras sustanciales del sistema, debido a que el crecimiento de la demanda por sus servicios (en lo fundamental impulsada por una creciente criminalidad) ha sobrepasado una y otra vez los aumentos de oferta y las mejoras de productividad.

En buena medida, los fracasos de los enfoques que buscan mejorar la oferta del servicio se deben a una ausencia total de debate y entendimiento en torno a cómo debe estar diseñado y funcionar el sistema de justicia criminal. El equivalente a esta situación sería una en que toda la educación o toda la salud fuesen estatales, lo cual, dados los marcos presupuestarios públicos y la menor flexibilidad en su funcionamiento, también redundaría en una permanente escasez del servicio frente a las demandas de la población.

Es probable que éste sea uno de los pocos sectores (quizá el único) donde no existe discusión acerca de cuál es el papel del Estado y cuál el de los particulares; de lo que debe ser proveído obligatoriamente por el Estado y lo que puede ser entregado al mercado; de lo que debe ser financiado en forma de subsidio por el Estado y lo que puede estar sujeto a un copago de los usuarios; de las restricciones que impone un presupuesto limitado frente a lo que la ley declara resguardar a todo evento.

Esas discusiones son extensas en otros campos sociales como la educación, la salud, el empleo, la pobreza, la ecología, etc. Sin embargo, en lo relativo a la justicia criminal se ha aceptado el esquema existente, donde el Estado es el único proveedor de soluciones y debe ser capaz de otorgar una cobertura universal. Esto inevitablemente opera en desmedro de un sistema que permita una acción conjunta entre el Estado y los particulares, así como un uso racional de los recursos públicos que garantice su máxima rentabilidad.

En resumen, la falta de claridad técnica sobre cómo debería concebirse un sistema de justicia criminal ha redundado en que los aumentos de recursos entregados al sector tampoco se hagan con claridad en relación con los efectos que producirán.

e) *Ausencia de planificación de la implementación*

En algunos casos se han intentado reformas estructurales del sistema de justicia criminal. Sin embargo, éstas han puesto énfasis excesivo en los cambios legales y han descuidado por completo los requisitos relativos a su funcionamiento eficaz y eficiente. Esto se ha traducido en que los nuevos diseños no han funcionado según lo esperado y su velocidad de respuesta, frente a las expectativas de mejoría creadas en la población, sea sustancialmente escasa.

f) *Creación de un Sistema de Justicia Juvenil*

Según antecedentes registrados en el Diagnóstico de Delincuencia Juvenil de la Fundación Paz Ciudadana, un 45% de los menores sometido a un procedimiento judicial fue devuelto a sus padres, medida que no contribuye a la educación del respeto por las personas. El 47% recibió una medida de protección (Sename) sanción que, en general, intenta corregir los problemas familiares y sociales que presentan los menores y no es un castigo al delito cometido. Por último, un 8% recibe una sanción penal, lo que significa que el menor será tratado como un adulto.

Cuadro 6

Procedimiento Judicial Juvenil

Siguen un procedimiento judicial	8.198	
Devueltos a sus padres	3.657	45%
Recibe medida de protección (Sename)	3.850	47%
Recibe sanción penal	691	8%

Fuente: Diagnóstico Delincuencia Juvenil, Fundación Paz Ciudadana, 1999.

Chile necesita la creación de un sistema de justicia juvenil, con penas especiales para jóvenes, basadas primordialmente en servicio comunitario. Este sistema debe contemplar que ningún delito quede impune, pero, al mismo tiempo, reconocer que es más fácil rehabilitar a un joven que a un adulto y evitar su contagio delictivo en la cárcel.

3.1.3 La ley

La ley es una de las principales fuentes del derecho. En el caso chileno, las otras fuentes tradicionales como la costumbre y la jurisprudencia, cuentan con escasa importancia. Dada esta situación, la ley debería dar el gran marco de conducta que permitiera a las personas –que ven vulnerados sus derechos por la delincuencia violenta– y a las instituciones de prevención y control del delito, actuar de la mejor

forma posible para lograr sustentar fuertes niveles de paz social. Sin embargo, la ley se ha convertido en una verdadera camisa de fuerza que dificulta enormemente el trabajo de la sociedad en la contención, prevención y consecuente disminución de la violencia.

a) Poca flexibilidad y lentitud en los cambios

La legislación ha sido muy lenta para adecuarse a las nuevas realidades de los países, y se han generado importantes vacíos legales en el tratamiento de la delincuencia. Los procesos mediante los cuales se crean o modifican las leyes son largos y políticamente condicionados, lo que hace que los cambios que se logran sean pocos y tardíos. Este proceso hace muy difícil el ajuste de las leyes a las evaluaciones progresivas, dando así lugar a un aparato legal inflexible, que mantiene en el tiempo el efecto pernicioso de leyes deficientes. Además, las sanciones contenidas en ellas se han basado en lo fundamental en criterios emocionales, alejándose de una discusión técnica y objetiva, centrada en sus efectos sobre este problema.

b) Falta de consideración de los incentivos que generan las leyes

Por otra parte, en materia de delincuencia, los creadores de las leyes no toman en cuenta, al menos desde perspectivas demostradas científicamente, los efectos e incentivos que generan los contenidos de las mismas.

c) Ausencia de evaluación de resultados

Los legisladores, además, carecen de un marco general para evaluar estos efectos. Ello se traduce en que los reales resultados de la aplicación de las leyes sean, varias veces, distintos o incluso opuestos a sus intenciones. En el tema de la delincuencia, la ausencia de seguimiento y evaluación de los efectos de los cuerpos legales ha producido una gran desconexión entre la realidad y las intenciones de los legisladores. También ha determinado que una fórmula con efectos contraproducentes sea utilizada múltiples veces, antes de ser desechada o alterada. Asimismo, se tiende a ignorar la facultad de llevar a la práctica estas leyes, lo que no permite que esta experiencia enriquezca el proceso legislativo.

3.1.4 Los sistemas de penas

En la actualidad, los sistemas de penalidad son básicamente de tres clases: la multa, la prisión y las penas alternativas a la prisión (restricciones de alguna especie a la libertad personal, libertad vigilada y trabajo comunitario).

a) La multa

La importancia de la multa dentro del sistema de penas es baja, debido a que por lo general sólo es utilizada como forma de castigo para infracciones a la Ley del Tránsito. Su uso en el ámbito penal es casi nulo.

b) *La prisión*

La prisión, considerada la respuesta tradicional frente al delito, ha dejado de ser el sistema mayoritario de sanciones, dando paso a los sistemas alternativos. En buena medida, esto ha ocurrido por la crisis que enfrenta el sistema carcelario, que en lo fundamental se debe al costo que representa para el presupuesto público y a la falta de transparencia en su funcionamiento.

Cuadro 7

Composición de la población condenada, 1998

Sanción	Nº de personas	Cada 100 mil habitantes	Porcentaje
Reclusión	11.643	79	28
Medidas alternativas:			
– Remisión condicional	25.436	172	61
– Libertad vigilada	3.584	24	8
– Reclusión nocturna	1.349	9	3
Total medidas alternativas	30.369	205	72
Total	42.012	277	100

Fuente: Gendarmería de Chile.

El primer aspecto, el costo, se ha traducido en un déficit de la capacidad carcelaria versus la cantidad de gente en las cárceles, lo que dificulta que los jueces decidan enviar a más personas a ella. Pese a que muchos jueces prefieran otras modalidades de sanción, el aumento de la criminalidad se ha traducido en cárceles sobrepobladas; superadas en su capacidad de uso; con todos los problemas de conducta y de dificultad que conlleva el hacinamiento en el desarrollo de programas de rehabilitación dentro de los recintos penitenciarios. Hoy, el problema consiste en que la solución al déficit de capacidad carcelaria requeriría de muy fuertes montos de inversión, que aumentarían sustancialmente el gasto público. Eso imposibilita su solución en un plazo breve.

El segundo punto, la falta de transparencia en su administración y funcionamiento, ha convertido a las cárceles en lugares que no dan garantías de respeto a los derechos de integridad física de las personas ni de dignidad humana en la vida de los reclusos. Esto ha motivado un gran cuestionamiento sobre la existencia misma de las cárceles, que se ha traducido en la renuencia del sistema de justicia criminal a sancionar con la cárcel. En buena medida, la falta de transparencia se ha debido a la ausencia de estándares de calidad de vida, instalaciones y funcionamiento que las

cárceles deberían cumplir obligatoriamente, así como a la dificultad de los reclusos de hacer exigibles esos estándares ante el Estado.

c) Las medidas alternativas

El desprestigio de la cárcel ha significado un impulso importante de las medidas alternativas. Pero el problema resultante es que éstas no han sido de verdad equivalentes a la opción carcelaria. En lugar de ser una tecnología alternativa a la cárcel, pero que no modifique la magnitud de la sanción, han actuado como mecanismos de rebaja de penas o, incluso, de simple impunidad de hecho.

Esas rebajas se han producido por medio de dos modalidades: una carencia en los mecanismos de control de las penas alternativas, que hace que la pena se transforme en algo nominal; y un establecimiento de igualdad en los plazos que fija la cárcel y los que duran estas medidas, pese a que las sanciones no son iguales: no es lo mismo estar dos años en la cárcel, que dos años sujeto a controles temporales en un régimen de libertad vigilada.

Un país debe disponer de diversas modalidades de sanción para poder adecuar la pena no sólo al delito, sino también a la persona. La idea es tratar de garantizar un equilibrio entre el daño realizado y la pena asignada para minimizar las externalidades negativas que pueda tener la modalidad de la pena sobre el condenado, además de considerar las posibilidades de reinserción en relación con el perfil del delincuente.

En general, las modalidades de sanción hoy son objeto de fuertes críticas, debido a que no han sido capaces de establecer una relación equitativa entre el castigo legalmente establecido y el daño social ocasionado por el delito. Además, en el caso de la cárcel, no se ha logrado garantizar que esa modalidad de sanción cumpla con los estándares de derechos humanos establecidos en el siglo XX.

d) La reinserción

Por último, se les pide a las modalidades de sanción que, además, faciliten la ulterior reinserción en la sociedad de quienes han quebrantado las normas de convivencia establecidas. Sin embargo, y salvo excepciones, los mecanismos de reinserción no han logrado resultados aceptables. En buena medida, ese fracaso obedece a un diagnóstico errado de las condiciones que facilitarían la reinserción, así como, con toda probabilidad, a un exceso de atención centrada en las causas del delito, más que en un criterio práctico que apunte a la rehabilitación.

3.2 Prevención de la delincuencia

3.2.1 Educación, capacitación y empleo

Las personas que se dedican a realizar alguna acción delictiva violenta normalmente tienen un bajo perfil educacional (la excepción es el terrorismo). Una

vez que desertan del sistema educacional advierten que sus posibilidades de encontrar algún trabajo –en economías competitivas– son muy bajas, debido al escaso nivel de capital humano que tienen. En algunos casos esto los lleva a desempeñar trabajos informales que no les permiten abandonar su condición de pobreza; en otros, optan por el robo como forma de vida.

Las razones por las cuales estas personas desertan del colegio se pueden clasificar, fundamentalmente, en los siguientes grupos:

a) Problemas económicos del núcleo familiar

Al joven se le solicita que colabore en el sustento del hogar y debe abandonar el colegio para buscar alguna ocupación. En esta área hay dos críticas importantes respecto a cómo se ha encarado esta causal de deserción escolar. La primera apunta a la incapacidad de la política social de establecer alarmas eficaces que permitan hacer un seguimiento y, eventualmente, corregir la situación del joven desertor. Esto es en especial paradójico cuando el abandono se produce en familias en extrema pobreza, que deberían recibir ayuda del gasto social para superar su problema, en lugar de exigir sacrificios a los hijos que, a la larga, los condenarán a mantener su condición de pobres. La segunda alcanza al diseño de los programas de educación, que no consideran la realidad de los más pobres. Se aborda el problema educacional con un formato único para todos los niños del país. No se reconoce que las diferencias entre los estudiantes de distintos grupos socioeconómicos no sólo son de intereses y capacidades, sino también relativas a la situación que enfrentan.

En el caso de una familia que con dificultad logra el sustento diario y que, por lo tanto, requiere el máximo de colaboración de sus integrantes, un sistema que los obliga a estudiar 13 años antes de poder considerar alguna capacitación o estudio que les permita trabajar es demasiado oneroso. Así, la falta de flexibilidad del sistema educacional para reconocer realidades diversas hace que los más pobres deserten, obligados por sus necesidades inmediatas, frente a una opción en extremo larga para lograr el sustento diario.

b) Baja rentabilidad de la educación escolar

En las actuales condiciones de las economías, con fuerte competencia entre todos los agentes y empresas en un país, el contar con educación escolar completa se ha convertido en una necesidad para lograr desempeñar un trabajo. Sin embargo, esta necesidad está lejos de ser un atributo diferenciador que permita generar rentas suficientes para lograr un sustento económico digno. Más bien, las personas que cuentan sólo con ese nivel de educación se ubican en el peldaño más bajo de posibilidades en la economía. Peor aún, en la medida en que ella continúa creciendo, esas personas se ven amenazadas de ser desplazadas incluso de ese peldaño.

Lo anterior hace que el mercado no haga mayor diferencia entre una persona que ha terminado su educación escolar y una que no lo ha hecho. En realidad, la

diferencia fuerte entre las posibilidades de renta de una persona se genera si ésta es o no capaz de acceder al siguiente nivel de educación, técnica o profesional. Esta situación hace que ante el costo en tiempo de terminar la educación escolar –que es muy considerable para los más pobres, los que enfrentan necesidades inmediatas apremiantes– la persona opte por no hacerlo. Eso significa que cada año adicional de colegio, e incluso la terminación del mismo, no representan diferencia apreciable en cuanto a su marco de posibilidades de sustento: sólo le sirven para poder optar a más años de educación, y sólo entonces, al cabo de ellos, contribuirán a marcar una diferencia positiva.

Por otra parte, las políticas de educación ponen importante énfasis en la cobertura de educación escolar, pero no trabajan con igual fuerza la cobertura de educación técnica. No se presta suficiente atención a los puentes necesarios entre uno y otro nivel de educación, ni tampoco a maximizar las posibilidades de flexibilidad entre ambos sistemas.

Ante esta situación, los incentivos para realizar alguna actividad informal, que ofrece rentabilidades muy superiores en el corto plazo, son fuertes. De ahí el incentivo para vivir del robo, el cual, en contextos de bajo riesgo (ineficacia de los sistemas judicial y policial), ofrece un fuerte salto cuantitativo en el marco de posibilidades de sustento de la persona.

c) Incoherencia del sistema educacional

Las políticas educacionales han permitido un amplio margen de libertad para decidir los alcances, contenidos y formatos de enseñanza de la educación privada. Sin embargo, esa flexibilidad para adaptarse a los distintos requerimientos no ha estado presente en la educación pública. En este sector se ha mantenido un formato uniforme de los contenidos y de los instrumentos de apoyo para dar a conocerlos. Una de las razones de esta uniformidad han sido los presupuestos públicos que, para mantenerse en los mínimos, prefieren uniformar sus compras por economías de escala.

En países con altos porcentajes de población pobre, como es el caso general de América Latina, la educación pública continúa siendo el sistema mayoritario de educación. Esto hace que el sistema de educación se base en las necesidades del promedio y que, como todo promedio, no calce con las necesidades de ningún grupo de niños.

En el caso de los más pobres, esta situación cobra especial dramatismo, pues los contenidos enseñados muchas veces no tienen ninguna relevancia para la situación de vida que enfrentan. Asimismo, los instrumentos de apoyo que se usan no calzan con sus formas de comprender y razonar y, por lo tanto, de aprender. Esta situación, en la que el alumno no visualiza la utilidad de lo que se le enseña o muchas veces se ve excluido de la posibilidad de aprender por la forma en que se le enseña, hace que algunos prefieran abandonar su educación y concentrarse en actividades que generen renta en forma inmediata.

d) Calidad de la educación

Hoy existe una brecha enorme entre la calidad de la educación privada y la pública. La primera, si bien es susceptible de mejorar, faculta a sus alumnos para acceder a gran parte de las posibilidades de desarrollo del país. El caso de la educación pública –sistema mayoritario y el único al que acceden los más pobres– es sustancialmente distinto. Sólo en casos excepcionales sus alumnos pueden acceder a la mayor parte de los polos de desarrollo y en la gran mayoría de los casos deben conformarse con las posibilidades menos rentables de estos polos. En el caso de los más pobres, las deficiencias de la educación que reciben son tales, que incluso sus habilidades de interacción con el resto de las personas en la vida laboral diaria son bajas.

En gran medida, la baja calidad del sistema educacional se debe a la ausencia de incentivos que permitan su mejoría: excesivo énfasis en las condiciones que exigen los operadores del sistema (gremios), en vez de atención a las necesidades de los usuarios (alumnos y sus familias); políticas demasiado rígidas que dificultan su adaptación al alumno; manejo demasiado centralizado que obstaculiza la diferenciación y la competencia; falta de información suficiente sobre los resultados de los distintos establecimientos educacionales y de las posibilidades de llevar a sus alumnos hacia nichos de interés propios.

Por lo expuesto, los más pobres quedan excluidos de poder acceder a la educación profesional e, incluso, a la educación técnica, pues ambos niveles exigen un mínimo de calidad para su acceso. Esto hace que sólo puedan ubicarse en los trabajos menos rentables, consolidándose así fuertes desincentivos para completar la educación, pues el costo de hacerlo se percibe como algo muy superior a los potenciales beneficios a obtener.

e) Conductuales

Algunos jóvenes desertan por reiterados problemas de conducta en el colegio. Muchos presentan esos problemas porque los umbrales de violencia considerados normales son muy superiores a lo que el resto de la sociedad tolera como normal. Su mayor tolerancia a la violencia se produce por provenir de hogares donde la violencia es una forma de expresión, en especial, debido a que son hogares donde los padres son fuertes consumidores de alcohol. En general, son niños golpeados o castigados físicamente desde pequeños y han aprendido a resolver sus conflictos con violencia. Habitualmente, los colegios los segregan en lugar de darles herramientas para resolver sus conflictos de otra manera. En la práctica son inexistentes los colegios con programas de mediación o que enseñen otras técnicas para manejar los problemas entre pares.

3.2.2 El uso del tiempo libre

a) Vida en la calle

Los jóvenes que han abandonado tanto el hogar como el colegio a muy temprana edad, pasan la mayor parte de su tiempo en la calle, donde forman su personalidad y

proyectos de vida. La educación en la calle, sin guía de los padres ni del colegio, supone subsistir en un entorno muy difícil. En la calle hay fuerte presencia de drogas y alcohol, son muy frecuentes las riñas y los asaltos. La supervivencia queda condicionada a la pandilla y a la imposición del más fuerte.

Otro grupo, que no ha desertado del sistema educacional, pasa largo tiempo sin ninguna supervisión adulta tras la jornada escolar, debido a que ambos padres trabajan o porque éstos no cumplen adecuadamente su labor de educación y cuidado de los hijos. Ante esa situación, los jóvenes buscan opciones extrafamiliares y extradomésticas para pasar su tiempo libre: buscan compañía y afectividad en grupos de pares que se juntan en la calle, sin posibilidad de desarrollar ninguna actividad formativa, sea deportiva, artística o de otra índole. Dado que la calle suele ser un entorno violento donde es frecuente el consumo de droga, las riñas y los asaltos, la educación informal que reciben en ella es contraria a la que requiere una sana convivencia en sociedad.

El entorno donde se desenvuelven a diario (calles donde la vida es difícil y barrios deteriorados) es otro factor que alienta la agrupación de jóvenes en pandillas callejeras; iniciación en la droga; derivación de las pandillas hacia conductas violentas y luego delictivas, y el consecuente conflicto de los jóvenes con la justicia, iniciándose así la espiral delictiva.

Como consecuencia de lo anterior, hoy las estadísticas señalan que en Chile la participación de los menores de edad –entre 11 y 17 años– en la comisión de delitos como el robo con violencia en las personas, ha aumentado a tasas cercanas a un 30% anual. Esto es, uno de cada tres de los asaltantes que acuchillan, golpean o disparan a su asaltado es un menor de edad. Al agregar a lo anterior a los jóvenes entre 18 y 19 años de edad, se engloba la mitad de los asaltos violentos.

La vida de la calle en la pandilla –que, entre otras cosas, alienta al joven al consumo de drogas– conlleva en sí misma un germen de violencia. Las drogas que consumen estos grupos son drogas duras (cocaína o pasta base) y caras de financiar. Esto hace que realicen asaltos frecuentes y cobren peajes, mediante el régimen del terror a los pobladores del sector donde viven, para obtener la liquidez necesaria que permita mantener el consumo.

b) Enfoque del Estado

A la educación en la violencia de la calle se une un marco institucional inapropiado, incapaz de enfrentar la magnitud numérica de los afectados (reales y potenciales), y tampoco la complejidad de las acciones que deben emprenderse en forma coordinada para abordar este problema. La cobertura de los programas estatales es insuficiente frente a la gran cantidad de jóvenes en situación de riesgo. Asimismo, el marco legal dificulta la colaboración del sector privado en la misma tarea.

Ante situaciones irregulares (falta de tuición de los padres, maltrato, deserción escolar, vagancia, etc.) el niño por lo general es llevado a comisarías de policía, para luego ser puesto a disposición de un juez de menores, y puede ser obligado a internarse en centros especiales. Sin embargo, estos centros no separan al menor en situación irregular del que ha delinquido violentamente. Así, en vez de ser atendido por un especialista educador, asistente social o psicólogo, es “detenido” por un policía y su problema se judicializa. En este proceso, ese menor entra en contacto por primera vez y a tan temprana edad con otros niños o jóvenes de más edad y con mucho mayor compromiso delictual.

Esta forma de reaccionar por parte del sistema ante cualquiera clase de “situación irregular” que presente el menor, contribuye a gatillar o potenciar conductas delictivas en estos jóvenes, y muchas veces llega a generar una *identidad delictiva* en él. De esta concepción derivan consecuencias como la internación indiscriminada de los niños, la ruptura de vínculos familiares y comunitarios y, en fin, la estigmatización del niño. Derivan de todo esto sus limitadas posibilidades de desarrollo educacional y profesional.

En suma, debido al tratamiento que el sistema legal da a los jóvenes en riesgo de desertar del hogar o del colegio –o de caer en la delincuencia– él mismo obstaculiza su rescate, pues contiene importantes vacíos. Estos a menudo impiden o dificultan darles una oportunidad de insertarse o reinsertarse en la sociedad.

El mayor problema del enfoque legal vigente es que ignora la premisa de que la familia es el núcleo básico de la sociedad y el lugar donde el niño ha de desarrollarse de forma integral. En consecuencia, sólo cuando la familia se torne incapaz de proteger al niño en el ejercicio de sus derechos deben intervenir los poderes públicos. Esa intervención ha de tender, en primer lugar, a fortalecer la familia y el Estado debe prestar a los padres el apoyo necesario para el desempeño de sus funciones, siempre que sea posible.

Una gran carencia social es la ausencia de un esfuerzo nacional que se concrete en programas de rescate e integración de los jóvenes, mediante los cuales puedan emplear útil y formativamente su tiempo libre, alejándolos de los riesgos que enfrentan y que dificultan un desarrollo conducente a la integración social. En la actualidad, el uso del tiempo libre en la calle es un verdadero sistema de educación desintegradora, que no entrega a los jóvenes herramientas para enfrentar de forma constructiva los problemas de violencia, droga, alcohol y delincuencia, así como otras realidades a que se ven expuestos en esta etapa de su desarrollo personal y social.

3.3 Líneas de trabajo

3.3.1 Coordinación del gobierno central

El problema de la delincuencia requiere de la coordinación de diversas áreas en la actual estructura de gobierno (educación, política social, justicia, policía, etc.).

Sin embargo, esta transversalidad del problema no ha sido asumida por los diferentes gobiernos, los que se han limitado a encarar el problema desde el Ministerio del Interior. Así, la actual forma de organizar el Estado ha entorpecido las posibilidades de solucionar los costos que genera el delito, al no ser capaz de coordinar las herramientas públicas y complementarlas con las privadas necesarias. Esto no sólo se enfoca así por los distintos gobiernos, sino que también refleja la forma de entender el problema de los organismos multinacionales que colaboran en el desarrollo de los países (Banco Interamericano del Desarrollo, Naciones Unidas, etc.).

En general, el problema de la delincuencia y el resguardo de las seguridades elementales de las personas ha irrumpido en las agendas públicas por la presión popular; mas no por una concepción clara de los sectores gobernantes en cuanto a que se trata de un área de trabajo específica y urgente y que la solución de sus problemas debe abordarse desde una perspectiva técnica. En buena medida, esto se ha traducido en la ausencia de una política clara, que considere a la delincuencia como un área social más, tal como lo son la educación, la salud, o cualquiera otra. Al no haber política, tampoco hay en esta área metas conocidas y compartidas por la población. Más bien, la forma de enfrentar el problema ha sido una de permanente reacción ante sus distintas manifestaciones.

3.3.2 Difusión de información

a) Ausencia de información

La información disponible para medir el fenómeno de la delincuencia y sus diversos aspectos es, normalmente, inexistente. En el caso de haber alguna, es confusa. No existe un esfuerzo sistemático del Estado que permita conocer a los agentes públicos y privados que trabajan en las áreas sociales y a la población en general, la magnitud, evolución y detalle de este problema. Esta situación contrasta con el resto de las áreas sociales, donde la información suele ser abundante, relativamente fácil de obtener y es contrastada y controlada en forma permanente por los centros de estudio y los medios de comunicación.

Las instituciones que trabajan en la prevención y control del delito no han considerado relevante desplegar esfuerzos para contar con esta información en el nivel nacional. Tampoco el gobierno ha estimado necesario coordinar las acciones pertinentes para disponer de información periódica y coherente entre las distintas instituciones involucradas. Esta carencia de información no sólo dificulta trabajar en la solución del problema, sino que, además, impide que la sociedad –por medio de las universidades, centros de estudio y otras instancias– pueda alcanzar un conocimiento suficiente de las verdaderas características de este problema. En la misma medida en que lo sufre, pero ignora sus causas, su naturaleza y sus variadas manifestaciones, la sociedad no encuentra respuestas útiles para su solución. Tampoco puede ahondar en un debate amplio, no restringido sólo a algunos operadores.

Esta carencia de información se refleja en especial en dos niveles:

- Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas. No existe un sistema de información que busque integrar los aspectos parciales que recoge cada una de las instituciones que trabajan en este problema. En consecuencia, desde un punto de vista de política pública, no es posible coordinar la visión parcial que las distintas instituciones tienen de su trabajo.
- Encuestas de victimización. Una parte importante del problema delictivo no puede ser captada por la información que recogen las instituciones involucradas en el problema. Esta información sólo está en conocimiento de las personas que son víctimas del delito, así como de quienes lo perpetraron. Por eso son imprescindibles los esfuerzos que haga el país por complementar la información disponible con aquella que pueden entregar las víctimas. Sin embargo, las encuestas de victimización hechas con regularidad son instrumentos sólo usados por los países desarrollados. Lo curioso es que la razón de esta carencia no es una falta de presupuesto. Los países en desarrollo y subdesarrollados hacen esfuerzos (tan onerosos como el de una encuesta de victimización) para conocer otros aspectos de la vida nacional que, a veces, tienen en la vida de las personas una incidencia menor que la posibilidad de poder convivir en paz y seguridad.

b) Resistencia a entregar información

En las otras áreas sociales la entrega regular de información es concebida como algo necesario para las instituciones involucradas y como un deber con la comunidad. Por ejemplo, en temas como la educación el Estado considera un deber que los padres hagan una elección informada sobre el colegio en el que educarán a sus hijos. Esta información también intenta evitar prácticas abusivas de las instituciones prestadoras del servicio con los usuarios. Por último, el Estado da un fuerte impulso al ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, mediante la entrega de información en las diversas áreas sociales. Incluso en algunas de ellas, como la salud, considera que socialmente puede ser muy caro que las personas no estén informadas.

Sin embargo, en lo que se refiere a la delincuencia y la violencia, en general se observa una fuerte resistencia para dar a conocer la realidad del fenómeno. Esta resistencia se produce debido a que la asimetría de información en esta área es más fuerte que en el resto, ya que sólo unas pocas instituciones concentran gran parte de la información. Esto hace extremadamente difícil obtener una adecuada fotografía no sólo del problema delictivo, sino de los aciertos y carencias en la forma de trabajo con que éste se aborda. Asimismo, imposibilita cualquiera evaluación objetiva sobre la rentabilidad de las diversas acciones que se proponen o se emprenden para prevenir y controlar el problema delictivo.

En síntesis, sin un adecuado debate y sin las mediciones necesarias, aún no se posee –excepto en países desarrollados– una claridad mínima respecto de cómo encarar

el problema de la delincuencia. Esto contrasta con lo que ocurre en otras materias sociales, donde el mundo ha alcanzado cierto nivel de consenso y discute, más bien, el ajuste fino de los problemas.

3.3.3 Responsabilidad local

La delincuencia es un problema cuyas manifestaciones son muy distintas, dependiendo del área del país que se considere. Además, es un problema donde existe un interés muy fuerte de los habitantes del área local, la comuna, la zona, incluso el barrio, por conocer y, si es necesario, por participar en las soluciones posibles. Pese a esta realidad, no se ha emprendido nada conducente a enfrentar los problemas de delincuencia y seguridad pública con un enfoque de descentralización, de acercamiento a la base local y de asignación de más atribuciones y recursos a los órganos comunales.

En general, esta respuesta única no ha permitido reconocer que el problema de la delincuencia, si bien presenta rasgos comunes a lo largo del país, también exhibe peculiaridades que hacen de ella un problema diferente, típico y único en cada comuna. Esta respuesta uniforme tampoco ha permitido que la comunidad tenga iniciativa y realice aportes a la solución de sus específicos problemas locales.

En cambio, en otras áreas sociales se ha avanzado en el paso desde la ejecución y prestación de servicios centralizadas en los ministerios del gobierno central, a la municipalización; esto es, la transferencia de responsabilidades y recursos a los municipios. Por ejemplo, se les transfirió una parte sustancial de las prestaciones estatales de salud y de educación. Otra parte se encomendó a organizaciones privadas – con o sin fines de lucro – en los sectores citados, con subsidio estatal a la demanda en ciertas áreas de educación y salud dirigido a los segmentos de población menos pudientes.

De esta manera, la preocupación por la delincuencia se ha acrecentado, por la falta de vías precisas que permitan a la comunidad participar en los programas de prevención y dar curso a sus inquietudes y demandas. En Chile, de acuerdo con los datos entregados por el Índice de Paz Ciudadana realizado en abril de 1999, la población piensa que la seguridad, más que un problema de la autoridad central, es un problema que debe ser resuelto por la autoridad local. Así, en aquellas zonas donde el alcalde despierta confianza en la población, el temor de ser asaltado es sustancialmente menor que donde no se confía en la labor del municipio. Hoy, la responsabilidad por la provisión del bien seguridad es asignada a la autoridad local, incluso por sobre la responsabilidad que la gente atribuye a la policía en la solución de este problema.

A diferencia de lo que ocurre en otras áreas sociales, en el enfrentamiento de la delincuencia hasta ahora se ha excluido la ayuda que pueden dar los centros de organización y acción de la comunidad, como los centros de las diferentes confesiones religiosas; los centros culturales, de formación artesanal o artística y deportivos, y las empresas privadas que están instaladas en cada zona.

Se carece de un marco institucional que sienta los planos básicos de acción antidelictiva por la comunidad local. Dicho marco es necesario para evitar distorsiones o abusos, mal aprovechamiento de recursos escasos, desmotivación ulterior de la comunidad participante, canalización de la energía comunal y de las acciones en marcos legales y coherentes con el ordenamiento jurídico general del país. Ese marco institucional dará a tales organizaciones comunales la autoridad y legitimidad necesarias para promover cambios en materia de seguridad pública.

La ausencia de un enfoque de trabajo descentralizado ha impedido que cada comuna cuente con su propio diagnóstico sobre la magnitud y realidad del problema de delincuencia que enfrenta. También se ha visto obstaculizado el desarrollo, en conjunto con la autoridad local, la policía, las escuelas y otras instituciones públicas y de la sociedad civil, de una gama de planes locales que permita mejorar la calidad de vida de la población, mediante el logro de mejores niveles de seguridad. Por último, la carencia de un sistema por medio del cual cada comuna encarara sus problemas de seguridad con sus propias herramientas y enfoques, ha bloqueado un esquema de competencia entre las autoridades locales y entre las instituciones privadas y públicas que trabajan en este problema.

4. Recomendaciones preliminares de política pública

4.1 Control de la delincuencia

4.1.1 Sistema policial

- Establecer una meta única y clara a la policía: reducir la delincuencia. Por lo tanto, hay que reestructurar al cuerpo policial en función de esta meta.
- Establecer indicadores públicos de resultado de la acción policial.
- Introducir niveles de remuneraciones competitivas para la policía, además de sistemas de evaluación de desempeño y de incentivos.

4.1.2 La ley

- Establecer requisitos técnicos que obliguen a las nuevas leyes a considerar, si es posible en forma cuantitativa, sus posibles efectos ante distintos escenarios. Un precedente o analogía constitucional para esto ya existe en materia financiera: “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto” (Art. 64, inciso 4° de la Constitución Política de 1980).

- Obligación de establecer un sistema de seguimiento de las leyes, una vez que éstas han sido promulgadas para retroalimentar el proceso legislativo con los efectos reales que ha provocado una ley y, de esta forma, permitir un ajuste más ágil de las leyes frente a la delincuencia.

4.1.3 Sistema de justicia criminal

- Rediseñar el sistema de justicia criminal, que considere un marco competitivo en su interior, así como la realidad de la insuficiencia del presupuesto público y la subsidiariedad posible entre el Estado y el sector privado.
- Separación total de la función jurisdiccional de la administrativa, y establecimiento de niveles de remuneración competitivos en el mercado, para evitar la selección negativa.

4.1.4 Sistema de sanciones

- Establecer estándares obligatorios de calidad que deban cumplir las cárceles, certificados por un juez especial, cuya competencia específica sea la supervisión del cumplimiento de las penas.
- Crear mecanismos que permitan e incentiven la colaboración del sector privado en la construcción, financiamiento y administración de recintos carcelarios, iniciando ese proceso con los de baja peligrosidad.
- Para la rehabilitación de los reclusos menores de edad deben desarrollarse centros de reclusión que actúen como internados educacionales, donde el menor de edad sea obligado, por sentencia judicial, a terminar su educación en ellos. Estos centros deberían contar con docentes especialmente capacitados para tratar con estas poblaciones, que suelen ser conflictivas. Deben establecerse razonables incentivos para que esos internos no renuncien a su educación –ni los docentes a su labor–, a pesar de lo difícil del problema y del medio. Las sentencias asignables a esos menores de edad son, en este esquema, variables: el objetivo es educarlos para facilitar su reinserción e impedir su actual transformación en delincuentes adultos profesionales y extremadamente violentos.
- Generar planes de trabajo dentro de los recintos penitenciarios para la rehabilitación de reclusos adultos. Estos planes deberían darles capacitación laboral real, vinculada con el mercado, para que tengan una efectiva opción de trabajo al regresar al medio externo.
- Diversificar la respuesta al delito, estableciendo un catálogo amplio de penas que permita adecuar su aplicación a las características del delito y del delincuente. Este rediseño de los sistemas de penas alternativos a la cárcel debe considerar equivalencias reales entre las distintas formas de sanción. Además, es necesario establecer un sistema con una organización eficaz para

la aplicación de las penas no privativas de libertad, fortaleciendo los sistemas de control de cumplimiento de las penas. También debe fortalecerse el control jurisdiccional de la aplicación de las penas, mediante la creación de un juez de vigilancia especializado.

4.2 Prevención de la delincuencia

4.2.1 Deserción escolar

- Establecer alarmas sociales que impidan que los jóvenes abandonen el colegio, presionados por la necesidad de ayudar a mantener el hogar. A estos jóvenes debería otorgárseles un subsidio que permita a la familia subsistir y satisfacer sus necesidades, sin que tengan que abandonar el sistema educacional.

4.2.2 Sistema de educación

- Generar una gama de sistemas de educación, en oposición a los tradicionales 13 años de estudio, con suficiente flexibilidad de traspaso entre las distintas opciones de educación.
- Énfasis en la cobertura de la educación técnica, más que en la cobertura de la educación escolar.
- Descentralizar los contenidos y formatos de la educación pública, y no sólo la administración de algunos de sus aspectos.
- Fomentar la competencia de la educación pública permitiendo a los padres escoger el colegio público donde desean educar a sus hijos y traspasando estos colegios a sociedades de profesores que se desempeñen en él.

4.2.3 Educación para la paz

- Introducción de esquemas de manejo pacífico de conflictos en los colegios y fomento de estos esquemas en instituciones privadas y públicas complementarias al colegio.
- Educación de la población en cuanto a los efectos del consumo excesivo de alcohol y su vínculo con la violencia.

4.2.4 Uso del tiempo libre

- Vida en la calle. Crear programas atractivos para dar nuevas opciones de ocupación al tiempo libre de los jóvenes y reducir el tiempo en que permanecen en las calles, estableciendo actividades que ofrezcan una opción a las pandillas. Una vez que estos jóvenes hayan sido atraídos por estos programas, se buscará encauzarlos de nuevo hacia el sistema de educación o al mercado laboral formal, y fomentar su regreso al entorno familiar. Este esquema debería considerar

atraer a los jóvenes que han desertado del colegio junto con ofrecer actividades complementarias al colegio para aquéllos que, sin desertar aún, se hallan en riesgo de caer en la delincuencia.

- Enfoque del Estado. Producir una descentralización y desjudicialización de las competencias en materia de protección, de forma que se trate de resolver el problema en una primera instancia administrativa, en el nivel municipal. Así, ante una situación de desprotección, una entidad municipal especializada debería tomar conocimiento del asunto y poner en marcha un proceso tendiente a solucionar el conflicto. De esta forma, se evitaría una intervención policial y judicial y, por ende, el contacto del menor con el mundo de la criminalidad.

En este proceso, personal especializado del municipio deberá, en primer lugar, comprobar la existencia de una situación que justifique una intervención. Luego, deberá buscar, junto con la familia y el niño, la solución más adecuada, ofreciendo los programas y servicios necesarios para su aplicación. Esa ayuda que ofrezca la administración deberá ser aceptada en forma voluntaria por todos los afectados. En ningún caso, el municipio podrá imponer coactivamente una medida. En caso de que alguno de los afectados no acepte la medida propuesta y la entidad municipal la considere necesaria para proteger algún derecho del niño, deberá recurrir a la autoridad judicial correspondiente para que esta imponga dicha medida de forma coactiva.

4.3 Forma de trabajo

4.3.1 Necesidad de una política nacional en delincuencia

- Chile necesita un plan antidelictivo aplicable a todo el país que incluya los elementos básicos de política pública en materia de prevención y control de la delincuencia. Este plan nacional debe orientar la acción de todos los órganos competentes del Estado y también las acciones que puede llevar a cabo la comunidad para el logro de metas de seguridad. Dicha política debe fundarse en razones técnicas, en torno a las cuales pueda alcanzarse un acuerdo básico entre todos los sectores políticos y que se proyecte por una década o más. Los distintos gobiernos interpretarán este plan según sus distintas sensibilidades, profundizando un aspecto u otro. De esta forma, se podrá dejar atrás la actual actitud primitiva de reaccionar ante las circunstancias, mediante medidas sólo policiales o judiciales según impulsos intuitivos o emocionales. Ejemplo de tales reacciones es el actual intento de combatir la delincuencia mediante la restricción de la libertad provisional. Sin embargo, no se sabe –porque no hay estudios técnicos– cuánto inciden en las tasas de delincuencia los delitos cometidos por procesados en libertad provisional, ni los costos socioeconómicos de invertir en los recintos penales adicionales que significaría la restricción de la libertad provisional.

4.3.2 *Coordinación del gobierno central*

- Enfoque del gobierno del problema de la seguridad ciudadana como una prioridad de coordinación interdepartamental, obligando a las reparticiones pertinentes a actuar en forma coordinada en esta materia. En ella, la empresa privada puede aportar amplia experiencia respecto de la mejor forma de organización cuando una línea de acción requiere de la acción conjunta de varios departamentos dentro de la empresa.

4.3.3 *Difusión de información*

- Actualmente se dispone de estadísticas delictivas débiles y poco fiables. Es necesario que el gobierno llame a una licitación para la función de recolectar, procesar y difundir este tipo de estadísticas y de realizar encuestas de victimización a una o más instituciones privadas, especializada sólo en estas funciones. Tales instituciones deberían ser evaluadas por las universidades, centros de estudio, medios de comunicación y los órganos gubernamentales pertinentes.
- Desarrollar un sistema integrado de estadísticas delictivas que considere el seguimiento al hecho delictivo y la coherencia de la respectiva información entre todas las instituciones correspondientes.

4.3.4 *Responsabilidad local*

- Generar una política descentralizada de planificación y acción para conseguir un nivel satisfactorio de seguridad para la población de cada comuna. Debe postularse que cada comuna cuente con su propio diagnóstico sobre la magnitud y realidad del problema específico de delincuencia que enfrenta.

Además, debe fomentarse que cada comuna pueda desarrollar –en conjunto con la autoridad local, la policía, los colegios, y otras instituciones públicas y de la sociedad civil– una gama de planes locales que permita elevar la calidad de vida de la población, mediante el logro de mejores niveles de seguridad. Debe fortalecerse la participación comunitaria y la coordinación institucional en la prevención y control de la delincuencia, a través del respaldo a las soluciones locales que emerjan de la propia comunidad.