

Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana

Cristián Riego

RESUMEN

El trabajo aborda el tema de las reformas a la justicia criminal que se han hecho comunes en América Latina y su posible impacto sobre la seguridad ciudadana. La primera parte plantea que no es posible esperar que las reformas de por sí signifiquen una sustancial mejoría en la seguridad, mediante el aumento de la cantidad de delitos esclarecidos y sancionados. En cambio, sostiene que sí es posible esperar mejoramientos por la vía de una respuesta simbólicamente más poderosa que produzca confianza en las personas y disuada la comisión de delitos. Por último, sostiene que también es posible conseguir algunos resultados favorables a través del involucramiento de los fiscales del Ministerio Público en acciones de prevención, siempre y cuando desarrollen una estrategia y utilicen sus facultades con ese objetivo.

■ *Cristián Riego es abogado egresado de la Universidad de Chile y master en derecho de la Universidad de Wisconsin. Se ha desempeñado como director del equipo que redactó los proyectos de reforma a la justicia criminal chilena y ha trabajado como consultor en diversos países de América Latina. Es autor de diversas publicaciones sobre el tema.*

CRISTIÁN RIEGO, profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Av. República 105, Santiago.

Fax: (56-2) 676 2602 Correo electrónico: cristian.riego@jur.udp.cl

INTRODUCCIÓN

Prácticamente todos los países latinoamericanos se encuentran embarcados en procesos bastante profundos de transformación de sus sistemas de justicia criminal. Dentro de esos procesos una reforma característica consiste en cambiar el modelo procesal penal tradicional –denominado inquisitivo– a otro de carácter acusatorio¹. El primer modelo se caracteriza por la centralidad de la función del juez criminal, encargado de indagar las denuncias, recopilar las pruebas y resolver el caso, a través de un expediente escrito y en gran parte secreto, donde se registran las actuaciones que el mismo juez desarrolla. En cambio, el nuevo sistema –llamado acusatorio– supone que una agencia especializada, el Ministerio Público, recopila las pruebas y plantea la acusación. Un órgano judicial completamente diferente resuelve sobre ésta última, después de un juicio oral y público donde el acusador y el acusado pueden hacer valer sus planteamientos y pruebas.

Los objetivos que se suelen atribuir a estas reformas son bastante amplios. Entre ellos se incluye mejorar los estándares de respeto por los derechos individuales, básicamente por la existencia de un juicio donde antes había una tramitación burocrática; fortalecer la institucionalidad del sistema judicial y mejorar su imagen. Otro objetivo es racionalizar el sistema de instrucción criminal que persigue los delitos ante los tribunales de justicia, debido a la percepción de que el método tradicional de persecución adolece de defectos muy graves como la falta de especialización, la carencia de un sistema de selección de casos, grados importantes de informalidad e incluso corrupción.

En el contexto de este último objetivo ha surgido con gran fuerza el énfasis en la necesidad de reformar los sistemas de investigación, recolección de pruebas y preparación de los casos. Lo anterior ha acrecentado el interés en la instalación o en el rediseño del Ministerio Público como órgano encargado de dichas tareas, así como de los procedimientos que deben seguirse para llevarlas a cabo.

El cambio del órgano y de los métodos de indagación y recolección de pruebas suponen el abandono del sistema vigente. En la actualidad, estas tareas las realizan los jueces del crimen con el auxilio de un conjunto de funcionarios subalternos

1 En Argentina, el sistema federal cuenta con un código nuevo desde 1989 y muchas de las 25 provincias han cambiado o están en proceso de cambiar sus procedimientos criminales. En Guatemala, el nuevo Código de Procedimiento Penal se introdujo en 1992. Costa Rica tiene un nuevo código aprobado como ley en 1996. Colombia aprobó un nuevo código y creó una nueva agencia de persecución. Venezuela dictó un nuevo Código en la materia en 1998. Perú, El Salvador y Uruguay han aprobado nuevos códigos que aún no implementan. Chile, Honduras, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Paraguay tienen proyectos que se encuentran en discusión en sus respectivas legislaturas.

(actuarios), mediante un sistema escrito y ritual. Frente a cada denuncia, el juez, por medio de los actuarios, está obligado a abrir un expediente en el que se incorporan los antecedentes obtenidos por ellos mismos, la policía u otros organismos auxiliares. Esta acumulación de antecedentes se rige por una cierta pauta tradicional ejecutada de modo bastante rígido y burocrático.

Son numerosas las críticas a esta forma de llevar adelante la actividad persecutoria. En primer lugar, es un sistema que no establece formas de especialización de acuerdo con los tipos de delitos (la división del trabajo obedece a la división territorial del sistema judicial). Tampoco permite el desarrollo y perfeccionamiento de nuevos métodos de trabajo más eficientes. Por el contrario, se apega a una ritualidad que muchas veces entorpece las tareas que se pretende llevar a cabo. También se critica que favorece la corrupción, ya que permite la existencia de un enorme poder informal en manos de los actuarios. El sistema no cuenta con la posibilidad de racionalizar el uso de los recursos porque está obligado a llevar adelante todos los casos, aunque un alto porcentaje no tenga posibilidades de ser esclarecido y castigado. Por último, se cuestiona el carácter en extremo burocratizado de las relaciones entre el órgano formal a cargo de la investigación (el juez) y la policía.

Las propuestas de reorganización del Ministerio Público y de la actividad de persecución plantean que el primero sustituya al sistema judicial en la persecución, sobre la base de una organización mucho más flexible. Esto supone la posibilidad de diseñar y corregir sus propios métodos de trabajo, de especializar a su personal o de crear equipos dedicados a ciertos delitos o grupos de delitos. Otra innovación fundamental es entregar al Ministerio Público una cierta capacidad de discriminar entre los delitos que conoce para que concentre sus recursos en los más graves y con mejores posibilidades de éxito. En relación con el resto, utilizaría diversas formas de abandono o suspensión, o aplicaría soluciones distintas a la persecución como la reparación. Por último, se supone que el Ministerio Público podrá establecer una forma de relación con la policía mucho más flexible y dinámica (que evitará la duplicación de tareas) y usar mejor la información producida por ésta última.

En los últimos años, y a medida que los procesos de reforma se han situado con más nitidez en la arena política, se ha extendido con creciente fuerza el alcance de este aspecto de la reforma hacia uno de los temas más críticos en muchos países: la seguridad ciudadana. Frente a la tremenda presión que significa la demanda ciudadana por seguridad, una de las respuestas que suelen formularse es la reforma. De este modo se ha pasado desde un planteamiento en el que la reforma ofrecía ordenar y modernizar la actividad de persecución en el ámbito de los tribunales de justicia (sin una evaluación precisa de su impacto sobre la criminalidad), a otro que ofrece directamente mayor eficacia en el control de la criminalidad².

2 Ver, por ejemplo, *Seguridad ciudadana y reforma procesal penal*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, julio de 1998.

En el curso de este trabajo intentaremos examinar hasta qué punto es razonable atribuir a este tipo de reformas judiciales el contribuir a dar respuesta a los problemas de seguridad. Asimismo, intentaremos explorar qué aspectos de las reformas generarían algún efecto en el área de la seguridad, e indicar qué elementos precisos debieran enfatizarse si se quiere obtener algún resultado productivo respecto de esta demanda social. Toda esta discusión tiene un carácter preliminar y exploratorio, ya que es bastante escaso el conocimiento disponible sobre el funcionamiento de estos sistemas. En general, nos limitaremos a usar algunos datos provenientes de países desarrollados, dado que las cifras en nuestro país no tienen la especificidad requerida para el tipo de distinciones que se hacen. No obstante, pensamos que el conocimiento acumulado en los países que se mencionan, al menos es suficiente para tener una imagen clara de los límites de la persecución penal como método de control de la criminalidad.

1. Las limitaciones de la persecución penal

Frente a la pregunta de hasta qué punto los procesos de reforma de la justicia criminal pueden contribuir a mejorar la seguridad ciudadana, una respuesta más o menos inmediata indica que las reformas no producirán mayor efectividad en el control de la criminalidad. La reforma implica un aumento de los estándares de debido proceso y provocará no un incremento, sino una reducción del número de casos a perseguir con eficacia y en los que se consiga una sanción.

El establecimiento de las garantías del nuevo sistema, como el juicio oral o una mayor amplitud de la defensa, implica elevar los obstáculos que debe sortear un caso para alcanzar una condena y una sanción. Por lo tanto, parece lógico sostener que si se someten al nuevo sistema los mismos casos que hoy ingresan al sistema tradicional, serían más, no menos, aquéllos que fracasarían en lograr el objetivo punitivo, producto de las mayores dificultades que las garantías suponen.

Frente a este planteamiento se puede argumentar que la mejor organización del sistema de obtención de pruebas y de preparación de los casos permitirá no sólo superar los mayores obstáculos representados por el aumento de garantías; sino también incrementar el porcentaje de casos en que el sistema brinde una respuesta satisfactoria. La efectividad de una u otra predicción sólo podrá verificarse una vez que el nuevo sistema se implemente y, además, es probable que sea necesario esperar un período de asentamiento. No obstante, aun en el caso de que el proceso de implementación esté bien conducido y que se incremente de manera sustancial la eficiencia del proceso de recolección de pruebas, no es de esperar que el sistema de justicia criminal se constituya en una respuesta sustancialmente más efectiva frente al problema del crimen, al menos en este sentido más obvio.

Esta afirmación no se opone a la necesidad de reformas sustantivas al sistema de persecución ni objeta la posibilidad de que éstas puedan lograr mejorar su eficacia. De hecho, constituye un deber prioritario del Estado desarrollar esta actividad de modo eficiente y el esfuerzo de la reforma por conseguirlo debe seguir siendo uno de sus ejes principales. El tema es más bien reconocer que las reformas no pueden convertir a la persecución penal en una respuesta masiva y principal a la criminalidad. Dicho de otra manera, no cabe ninguna duda de que la actividad de perseguir los delitos ante los tribunales es una actividad importante, que debe ser bien ejecutada y que cumple una función en la respuesta estatal a la criminalidad. Lo que pretendemos mostrar es que esta actividad tiene límites: sin importar lo bien que se haga, su efecto sobre la criminalidad es muy parcial.

Hay varias razones que justifican pensar que la justicia criminal no es el instrumento más eficiente para mejorar la seguridad ciudadana, al menos en lo que se refiere a lograr una reducción sustancial de los delitos cometidos por la vía de aplicar sanciones. La experiencia comparada muestra que aun en los países desarrollados, la capacidad de la justicia criminal para identificar a los sospechosos de los delitos –y luego obtener su persecución y condena– sólo alcanza a un porcentaje bastante pequeño de los casos denunciados, cifra que a su vez es sólo una proporción de los delitos cometidos.

En realidad, es posible describir al sistema de justicia criminal como un proceso donde cada una de sus etapas produce una selección de casos y excluye a otros. Del total de delitos cometidos, sólo se denuncia un porcentaje y el resto no llega a conocimiento del sistema. Solamente en un porcentaje de los casos denunciados, se encuentra a un sospechoso. En una fracción de este último conjunto es posible producir las pruebas necesarias para llegar a una condena.

Un estudio bastante conocido realizado por Hans Zeisel en los Estados Unidos³, sostiene que no es posible incrementar sustancialmente el porcentaje de casos al que el sistema de justicia criminal puede aplicar sanciones penales. Este trabajo explica en detalle cómo en cada etapa del sistema existen obstáculos estructurales que impiden aumentar la cantidad de delitos denunciados y de sospechosos identificados, o reducir el número de casos donde hay un sospechoso, pero no es posible llegar a su condena.

En la primera etapa, la posibilidad de que un delito llegue a ser conocido por el sistema, la variable principal parece ser la predisposición de las víctimas a denunciar⁴. La experiencia comparada muestra que hay múltiples factores para que un porcentaje

3 Zeisel, Hans (1982), *The limits of the law enforcement*. The University of Chicago Press, Chicago.

4 De acuerdo con estudios citados por Kaiser, en Alemania entre un 91% y un 98% de los casos se inicia por denuncia privada. A la vez, entre un 76% y un 83% la víctima y el denunciante son la misma persona. Kaiser, Gunter (1988), *Introducción a la Criminología*. Editorial Dykinson, Madrid, pág. 142.

muy alto de delitos no se denuncie⁵. Hay diversas razones como el desinterés, el temor a los órganos estatales, la baja expectativa de resultados y aun el involucramiento de la propia víctima en actividades delictivas. Pareciera ser que esta predisposición a no denunciar un porcentaje muy relevante de los delitos es un componente bastante estructural del sistema. Por lo tanto, no es de esperar que se modifique sustancialmente.

La posibilidad de que la policía identifique a los sospechosos se vincula con condicionantes que también parecen difíciles de variar sustantivamente. Dependen más de la reacción policial inmediata que de la actividad posterior de investigación y recolección de pruebas. La gran mayoría de las detenciones de sospechosos⁶ se realiza cuando la policía encuentra al sujeto en el lugar y en el momento del delito, o en un momento y lugar inmediatos o muy cercanos al hecho⁷. A partir de esta constatación, bien conocida por todas las organizaciones policiales, se ha enfatizado la rapidez de la reacción policial frente a los llamados de auxilio y su capacidad para llegar al sitio del hecho en el menor tiempo posible. No obstante, también se ha relativizado la posibilidad de aumentar la efectividad con este método. Un muy importante estudio realizado en Kansas City, Estados Unidos, en los años '70, mostró que la probabilidad de realizar un arresto en el lugar del delito disminuye a menos de un 10%, si transcurre más de un minuto entre el hecho y la llegada de la policía. Por su parte, los esfuerzos de la policía no resultan muy relevantes dado que las víctimas que denuncian demoran un promedio de 4 a 5,5 minutos en efectuar el llamado⁸.

En los casos en que no se produce el esclarecimiento, producto de la intervención policial inmediata, la posibilidad de identificar a un sospechoso está muy condicionada a la existencia de una relación preexistente entre la víctima y el hechor. Si el hechor es un extraño, las posibilidades de éxito son muy reducidas y como estos delitos constituyen la gran mayoría de los que conoce el sistema, el impacto porcentual de esta vía de esclarecimiento también tiende a ser muy bajo⁹.

5 Kaiser, op. cit., pág. 135.

6 Si bien la identificación de un sospechoso y su detención bajo ciertos cargos son cosas distintas y no existe entre ambas una relación de necesidad, en la práctica de muchos países estas dos actividades aparecen directamente vinculadas y en la información criminológica se presentan como casi equivalentes.

7 Kaiser indica que en Alemania más del 80% de los robos violentos, violaciones y estafas se esclarece dentro del mismo día en que se conocen. Op. cit., pág. 145.

8 Spelman, William y Dale Brown "Calling the police: a replication of the Kansas City response time analysis" en *Police Executive Research Forum*, Washington D.C., y Bieck, William y David Kessler (1977), "Response Time Analysis" en, Kansas City, Missouri: Board of Police Commissioners. Citados por Skolnik, Jerome (1994), *Justice Without Trial, Law Enforcement in Democratic Society*, Macmillan Publishing Company, Nueva York, pág. 297.

9 En general, los delitos de más común ocurrencia conocidos por el sistema, como el robo y el hurto, son cometidos por extraños. En cambio, algunos de los delitos más graves, pero de menor ocurrencia, presentan porcentajes importantes de comisión por agentes con relaciones preexistentes con la víctima, entre los más característicos el homicidio y los atentados sexuales.

En cuanto a la imposibilidad de lograr condenas, hay numerosas razones que determinan que de las causas iniciadas contra un sospechoso muchas terminen archivadas, sobreseídas o absueltas. De acuerdo con la explicación de Zeizel, la más importante es la falta de colaboración de la víctima en la producción de la prueba, debido a la pérdida de interés, la pérdida de la memoria respecto de los hechos o la imposibilidad de superar los diversos obstáculos que le impone el proceso judicial. En todo caso, parece claro que la sola existencia de un proceso judicial complejo supone necesaria y estructuralmente un proceso de selección de casos bastante intenso.

El mismo estudio de Zeizel señala que de mil delitos cometidos en un año en la ciudad de Nueva York, en la década de los '70, sólo 540 se denunciaron a la policía, 65 dieron lugar al arresto de un sospechoso y sólo en 36 de ellos se llegó a una condena. Este estudio muestra también como en otras ciudades de los Estados Unidos, y de otros países desarrollados, la capacidad de los sistemas para obtener condenas es siempre muy limitada respecto del total de casos.

A partir de estudios realizados en Alemania, Kaiser estima, como promedio, que la mitad de los delitos no se denuncia¹⁰. En cuanto al porcentaje de delitos esclarecidos respecto del total de los denunciados, Kaiser presenta diversas y variables cifras de países europeos en las décadas de los '70 y '80: van desde porcentajes altos en delitos como la violación (entre un 45% y un 98%) a otros más bajos en delitos como el hurto (entre un 11% y un 45%)¹¹. En Alemania en los años '80, "la administración de justicia penal se ocupa anualmente de unos siete millones de denuncias por crímenes y simples delitos y, sin embargo, sólo son condenados de manera formal unos 800 mil delincuentes"¹².

Los sistemas de justicia penal latinoamericanos están lejos de alcanzar el grado de eficiencia en la persecución de los países desarrollados y sin duda existen posibilidades importantes de mejorar en tal sentido. Las áreas que ofrecen sustanciales oportunidades son el trabajo de la policía, la recolección y preparación de las pruebas y, sobre todo, la coordinación entre los diversos organismos involucrados, en especial policías y fiscales. Este objetivo es muy importante y las reformas pueden contribuir a lograrlo y con ello reducir, en algún grado, los niveles de impunidad considerados extremos.

En Chile no existen cifras que permitan mostrar con claridad el proceso de selección de casos al interior del sistema de justicia criminal. La única cifra ilustrativa es la que indica el número de causas terminadas con sentencia condenatoria en comparación con el total de causas terminadas en el sistema judicial. Si asumimos

10 Kaiser, op. cit., pág. 135.

11 Kaiser, op. cit., pág. 144.

12 Kaiser, op. cit., pág. 147.

que esta última cifra es muy similar al de causas ingresadas al sistema judicial cada año y que, a su vez, ésta corresponde al total de denuncias¹³ podríamos decir que el porcentaje de condena para el robo es de 3,9% en 1994 y 3,4% en 1995; para el hurto 6,9% en 1994 y 6,1% en 1995; para el homicidio 40,8% en 1994 y 42,0% en 1995; y para la violación 9,8% en 1994 y 11,6% en 1995¹⁴.

Durante todo el proceso de discusión de la reforma estas cifras u otras muy similares se han esgrimido como expresión de la ineficacia del sistema. Es muy probable que efectivamente existan posibilidades de mejorar su desempeño, en especial en aquellos casos en que al existir un imputado y pruebas en su contra, no se alcanza la condena debido a dificultades burocráticas, al exceso de trámites rituales y a problemas vinculados con la obsolescencia del sistema de instrucción¹⁵. No obstante, cabe hacer presente que en la mayor parte de esos casos es probable que el fracaso de la persecución se produzca después de algún tiempo de prisión preventiva. Si bien no hay sanción formal sí hay una informal. De este modo, con un sistema más eficaz lo que tal vez se obtenga es algún grado de aumento de las sentencias en casos que hoy serían objeto sólo de un tiempo de prisión preventiva.

No obstante todo lo anterior, siguen siendo válidos los argumentos en torno al reducido impacto del sistema. Por lo tanto, es necesario considerar que aun en el caso de que el nuevo sistema de persecución penal sea capaz de mejorar sustantivamente la actividad de esclarecimiento de casos, obtención de pruebas y condenas; el conjunto de casos en los que se apliquen castigos seguirá siendo muy limitado respecto del número total de delitos cometidos.

Hay que tomar en cuenta estas limitaciones propias de la naturaleza de la persecución penal como herramienta para controlar la criminalidad, al considerar las expectativas creadas en relación con el efecto que la reforma judicial podría tener en la mejoría de la seguridad pública. No parece plausible creer que las reformas contribuirán a la seguridad pública, a través de un incremento sustancial de la eficacia de la persecución penal y la obtención de un número mucho mayor de condenas. No es correcto, por las razones ya expuestas, y es peligroso porque la frustración que se genere al no lograr esa meta puede conducir a un clima político donde resulte tentador usar las nuevas, mejor organizadas y más legitimadas instituciones, en una política

13 Hay buenas razones para pensar que ello no es así. En primer lugar, en algunos tribunales existen los llamados mesones, donde se tramitan denuncias que no se ingresan (no dan lugar a una investigación formal). En segundo lugar, hay algunas denuncias que la policía recibe y no registra ni comunica a los tribunales. Por último, las denuncias registradas por la policía (Carabineros) son a lo menos bastante inferiores a los ingresos judiciales para los años 1995 y 1996.

14 Anuario de Estadísticas Criminales 1997, Fundación Paz Ciudadana.

15 Por ejemplo, es común escuchar que algunos casos fracasan por situaciones de corrupción que involucran a los actuarios. Estos facilitarían la impunidad de algunos inculcados al hacer uso de su gran poder informal.

del tipo guerra contra el crimen, tolerancia cero o cualquiera otra de la misma orientación.

Transformar al sistema reformado en un instrumento implacable de persecución no resolverá el problema del crimen. En Chile, como en toda América Latina, la parte más importante de la criminalidad está constituida por los delitos contra la propiedad¹⁶. Esta se relaciona con severos problemas sociales como la exclusión social de ciertos grupos de la población, la persistencia de un porcentaje importante de personas que vive en condiciones de pobreza¹⁷ y una gran desigualdad en la distribución de la riqueza¹⁸. El incremento del uso de las sanciones penales no resolverá estos problemas. Por el contrario, reforzará la exclusión social de ciertos grupos y entrenará en la violencia a quienes sean llevados a prisión. Es claro que en el largo plazo la reducción de la criminalidad dependerá de otros factores como aumentar las posibilidades de empleo para los jóvenes, mejorar la educación que reciben los sectores más pobres y aminorar la pobreza y la exclusión social.

También pensamos que derivar la reforma hacia una lógica de uso intensivo de la persecución –y de las sanciones penales como herramienta principal del control de la criminalidad– constituiría una grave perversión de sus objetivos originales y pondría en peligro la obtención de algunos de los resultados más favorables. La adecuada organización de la persecución penal y una cierta eficacia de la misma son elementos centrales para que el nuevo sistema funcione. No obstante, este aspecto cumple bien su función sólo cuando está en un adecuado equilibrio con los demás objetivos del sistema como el respeto por las garantías y la transparencia en su operación. Es precisamente este equilibrio entre componentes hasta cierto punto contradictorios, lo que permite lograr los objetivos de adhesión ciudadana abordados en la siguiente sección y que, en el largo plazo, son los más importantes desde el punto de vista de la convivencia pacífica y democrática.

En nuestra opinión, el desequilibrio del sistema en favor de maximizar la persecución, con el objetivo de mostrar eficacia inmediata, impediría que la reforma produzca sus mejores efectos potenciales. En el mediano y largo plazo generaría que las nuevas instituciones se muestren inconsistentes, a pesar de posibles ganancias de imagen o legitimidad en el corto plazo. El logro de niveles muy llamativos de eficacia

16 De acuerdo con las estadísticas judiciales publicadas por el INE, en 1995 se iniciaron 579.264 causas criminales en los tribunales del crimen. De ellas, 222.724 eran delitos contra la propiedad. Otras 170 mil, aproximadamente, fueron infracciones sancionadas por la Ley de Alcoholes, en su mayoría ebriedad simple.

17 De acuerdo con la Encuesta Casen de Mideplan, de 1998, el 21,7% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza.

18 De acuerdo con el informe sobre desarrollo del Banco Mundial, de 1995, en 1994 en Chile el 20% más rico de la población concentraba el 61% del ingreso y al 20% más pobre le correspondía sólo un 3,5% del total, Banco Mundial, Washington D.C., 1998.

persecutoria supone con alguna inevitabilidad la erosión formal y explícita, o a lo menos tolerada, de los componentes de control y garantía. Aun en los sistemas de justicia criminal más desarrollados existen mecanismos como el abuso de los sistemas que permiten evitar el juicio con todas sus garantías; que suponen favorecer o permitir el deterioro en el ejercicio de la defensa, y que estimulan o toleran los excesos policiales. Estas distorsiones, entre otras, suelen acompañar las oleadas de entusiasmo político con la persecución¹⁹, que siempre concluyen minando la legitimidad del sistema, incluso en el mismo sector del público que al comienzo las apoya.

2. La reforma como oportunidad de legitimación

No obstante las consideraciones anteriores, existe un espacio importante donde la reforma a la justicia criminal desempeñaría un papel como elemento que contribuya a mejorar la respuesta del Estado en el control de la criminalidad. Este espacio es el de la legitimación del sistema judicial como forma civilizada de resolver los conflictos sociales más agudos.

Como ya se ha dicho, la respuesta de los sistemas tradicionales frente al delito es bastante pobre. No hay una metodología clara para organizar la actividad, seleccionar los casos y tomar decisiones acerca de cómo conducir la persecución. Cada juez organiza su oficina de un modo individual y construye una relación de trabajo con la policía sin un patrón explícito especialmente diseñado. Como ya se explicó, la conducción de la persecución se delega en buena medida en los empleados del tribunal, en el contexto de un procedimiento muy formal y rígido. En la experiencia y en la percepción del público el sistema resulta no sólo ineficaz, sino que malgasta sus propios recursos y la energía y el tiempo de la gente que acude a él. En la gran mayoría de los casos no sólo falla en esclarecer el hecho y sancionar a los culpables, sino que también es incapaz de explicar o siquiera informar del fracaso al afectado.

Además, la delegación de funciones en empleados del tribunal produce corrupción. Las partes saben que los empleados ejercen importante influencia en los casos y buscan ser favorecidas, mediante pagos u otras formas de compensación. El secreto de gran parte del procedimiento también contribuye a la mala imagen del sistema y a promover la corrupción. Se estimula a los abogados a comprar información a los empleados como única posibilidad de cumplir con su función, debido a la falta

19 Existe abundante literatura acerca de este tipo de distorsiones en algunos de los sistemas de justicia criminal más sofisticados. Por ejemplo, McConville, Mike y Lee Bridges (1994) (Editores), *Criminal Justice in Crisis*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, Reino Unido; Donzinger, Steven (1996) (Editor), *The Real War on Crime*, National Center on Institutions and Alternatives, Nueva York.

de mecanismos formales de acceso a los antecedentes del caso. A su turno, los empleados se sienten protegidos por el secreto para realizar actuaciones ilegales.

La percepción de desorganización, corrupción e ineficacia del sistema de justicia criminal²⁰ es uno de los componentes de la preocupación ciudadana frente a la criminalidad. Esta percepción aumenta la sensación de vulnerabilidad de la población. Ésta percibe que no sólo está en riesgo de ser víctima, sino que una vez que ello ocurra los órganos del Estado no ofrecerán respuesta alguna o, más aún, implicarán un problema adicional. Mejorar la organización del sistema puede producir cambios en este aspecto.

La creación de un sistema profesional donde –a lo menos– cada denuncia se examine y evalúe, en algunos casos se investigue y en otros se deseche por criterios conocidos y explícitos, y donde cada persona reciba al menos una respuesta, es un objetivo limitado que produciría un impacto positivo en la percepción del público. Desde una perspectiva más general, la existencia de un sistema razonablemente organizado que otorga un trato profesional, igualitario y respetuoso a todos los que se contactan con él, debe producir un efecto positivo en la integración social y en la adhesión de la población al sistema jurídico y al modo de convivencia democrático.

La posibilidad de reforzar la legitimidad del sistema se vincula estrechamente con el objetivo de mejorar el tratamiento dado a las víctimas. Esta es una de las principales funciones del Ministerio Público en la mayor parte de los procesos de reforma. Es razonable pensar que éste puede proteger los intereses de las víctimas, si esta tarea se incorpora con la suficiente fuerza a la definición de su nuevo papel. Por ejemplo en la reforma chilena, en el proyecto de ley propuesto al Congreso, los fiscales tienen diversas obligaciones con las víctimas, entre ellas informarles acerca de los avances y resultados del caso; demandar indemnización civil en su favor cuando éstas no cuenten con abogado; promover medidas judiciales destinadas a su protección, y consultar su opinión antes de tomar algunas de las decisiones más importantes del caso. A su vez, las víctimas pueden reclamar de las decisiones del fiscal ante el juez, o también actuar en el caso como querellantes. Los resultados que estas reglas tendrían en el tratamiento de las víctimas dependerán del proceso de implementación y, en especial, del modo en que se defina la cultura del nuevo Ministerio Público.

20 Un conjunto de encuestas realizado entre 1990 y 1997 en Chile muestra al sistema judicial como una de las instituciones con menos prestigio en el país. El grado de apoyo de la justicia entre el público varía entre 10% y 36% y en general es más bajo que el de otras instituciones como la policía, la Iglesia Católica, los medios de comunicación y el Congreso. Una encuesta de mayo de 1997 realizada en Santiago mostró que un 31,8% de los encuestados experimentó personalmente o recibió información directa de situaciones donde los empleados de un tribunal actuaron de modo corrupto; un 61% cree que hay una red en los tribunales para proteger a traficantes de drogas y un 61,4% cree que hay jueces corruptos. Revista Qué Pasa, 27 de mayo a 2 de junio 1997.

Según muestran algunos estudios, el tratamiento de las víctimas es central en la percepción ciudadana de la justicia criminal. Si la víctima es bien informada acerca del caso y su experiencia es que los procedimientos son razonables y conducidos de manera neutral y profesional, se sentirá menos vulnerable e incluso menos estimulada a involucrarse ella misma en actividades ilegales. La experiencia de las víctimas con el sistema es importantísima para su percepción pública, debido a que la gente experimenta al sistema por medio de las víctimas²¹.

El temor al crimen es un fenómeno complejo sobre el que influye la magnitud efectiva de los delitos cometidos, pero también los aspectos simbólicos (las imágenes acerca de la criminalidad). De este modo es posible afirmar que el aumento en la percepción de inseguridad, si bien en parte se vincula con incrementos reales de los delitos ocurridos, también tiene que ver con otros factores relacionados más bien con el modo en que el delito aparece como fenómeno social. Entre ellos cabe mencionar la forma en que los medios de comunicación social y los líderes de opinión tratan el tema, y la disposición subjetiva de la población, derivada de otros factores (edad, nivel social, existencia de otros riesgos que la afecten, etc.).

Frente a esta preocupación, la respuesta del Estado para ser eficaz también debe tener un fuerte componente simbólico, y en este aspecto la reforma haría una importante contribución. La organización más profesional del nuevo sistema de instrucción criminal y la mayor apertura y transparencia de los procedimientos judiciales pueden ser una importante respuesta simbólica al temor; aunque el incremento de la eficacia real del sistema no sea tan significativo desde el punto de vista de los esclarecimientos y condenas. Todos estos mejoramientos contribuirían a generar un clima social más favorable, en que la percepción de la vigencia del derecho, del orden, de la veracidad y consistencia de las instituciones aumente y disminuya la de la vulnerabilidad frente a la agresión. Tampoco hay que descartar que esta percepción de mejor organización y mayor profesionalismo contribuya a acrecentar el efecto disuasivo de la persecución y la pena respecto de los potenciales delincuentes.

Sin duda que este efecto simbólico se vincula con el conjunto del sistema institucional y no sólo con la justicia penal. No obstante, es probable que en ésta última se puedan obtener resultados más significativos. Primero, porque se trata de un sector del Estado especialmente degradado. Pero, sobre todo, porque la radicalidad y el dramatismo de los conflictos penales y de las modalidades asociadas de intervención estatal los hacen muy visibles y convocan con facilidad la atención y emotividad de los ciudadanos. De este modo en la justicia penal, problemas como la desorganización o la corrupción pueden generar efectos extremos en los afectados y en la percepción del público. Todos sabemos cómo a partir de la información acerca de ciertos delitos

21 Wemmers, Jo-Anne (1996), *Victims in Criminal Justice System*. Ministry of Justice, Kluger Publications, Amsterdam.

cunde el temor, o cómo se multiplica la sensación de impunidad y la deslegitimación del sistema a partir de la información acerca de su ineficacia. Tenemos menos experiencia en cómo construir y difundir la confianza en los sistemas institucionales –y en la justicia penal en especial– y en cómo a partir de un conjunto de experiencias, informaciones y opiniones consistentes, lentamente se puede generar y expandir una percepción generalizada de fortaleza y confiabilidad en sus diversos componentes.

Por otra parte, los abusos producidos al interior del sistema también se traducen en una pérdida de legitimidad para él mismo. El público percibe que no sólo se trata de un sistema poco eficaz, sino que también por sí mismo genera inseguridad en aquellos sectores y personas más susceptibles de ser objeto de intervenciones abusivas. Una encuesta realizada en Chile entre personas de los sectores populares urbanos de Santiago mostró que entre los temores más importantes se encontraba el ser objeto de abusos por parte del sistema de justicia criminal²². La reforma es también un intento por controlar la actividad de los órganos del Estado, mediante un sistema más sofisticado de controles y balances entre las diversas agencias involucradas. Desde este punto de vista, ello también debiera contribuir a la percepción de solidez del conjunto del sistema.

En la situación actual, el público percibe que la respuesta del sistema frente a los delitos se traduce en dos posibles derroteros: en unos pocos casos, cuando se captura a un sospechoso, éste suele ser victimizado por el sistema que no le reconoce sus derechos básicos²³. La otra posibilidad, que se da en la mayoría de los casos, es un tratamiento burocrático sin resultados ni mayores explicaciones y con malgasto de tiempo y energía del denunciante. En ambas situaciones el público percibe que el Estado no es confiable en su respuesta y se generará una reafirmación de la percepción de vulnerabilidad frente al delito o frente al propio sistema de justicia penal. De este modo, las deficiencias en la organización del sistema pueden ser consideradas como una de las causas de la inseguridad.

Las reformas crean la oportunidad de racionalizar estas respuestas –por supuesto condicionada a la calidad de los procesos de implementación– al brindar un número limitado de condenas con procedimientos más claros y legítimos. En los demás casos donde no se obtengan resultados (que siempre serán la mayoría), las víctimas deben ser tratadas de un modo más apropiado y recibir información sobre

22 Correa y Barros (1996), *Justicia y marginalidad, percepción de los pobres*. CPU, Santiago. El 41,3% de los encuestados mencionó el abuso policial entre aquellos problemas penales de mayor importancia. Está por debajo de las violaciones (77,1%), el tráfico de drogas (53,1%) y los robos violentos (42,7%), pero por encima de los robos no violentos (35,3%) y de la violencia doméstica (34,3%). Op. cit., pág. 33.

23 Estamos pensando en la experiencia común de muchos imputados que permanecen períodos importantes en prisión preventiva, en condiciones de vida muy precarias, sin acceso a una adecuada defensa, en una situación que ellos y su entorno perciben como abusiva, aun en la perspectiva de ser culpables de un delito.

los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos. Al mismo tiempo, la existencia de un organismo profesional dedicado a la tarea de persecución y a la relación con las víctimas debiera generar la posibilidad de respuestas alternativas a sus demandas. De hecho, algunas de ellas forman parte de las propuestas de reforma legal como la reparación, pero en el futuro hay que elaborar un catálogo mucho más amplio.

En síntesis, no es razonable esperar que las reformas produzcan una mejora en la seguridad ciudadana, mediante un aumento sustancial en el número de condenas. Por el contrario, el éxito de las reformas requiere que las autoridades políticas y la opinión pública comprendan que el uso de las sanciones penales es muy limitado en su efecto y debe ser combinado con otras respuestas frente al crimen. No obstante, la reforma tiene la oportunidad de desempeñar un papel importante en favor de la seguridad ciudadana en el área de las respuestas simbólicas, al dar al público la mejor imagen posible de profesionalismo, transparencia y objetividad del sistema de justicia criminal.

3. Una persecución orientada a la seguridad

La persecución de la criminalidad opera respecto de la seguridad ciudadana en diversos niveles. El primero está constituido por los efectos de prevención general o especial que la aplicación de las penas produciría sobre los criminales potenciales o reales. Al promover la aplicación de la ley penal cada vez que se ha cometido un delito, la actividad persecutoria contribuye a reducir el crimen y hace que las penas cumplan en concreto sus propósitos utilitarios. Es decir, inhibe a quienes pueden verse motivados a cometer delitos, o regenera, intimida o incapacita a quienes ya los han cometido. Como ya hemos visto, el efecto de este tipo de mecanismo aparece constreñido por el impacto limitado que la persecución tiene sobre el conjunto de los hechos delictivos.

Un segundo nivel es aquél en el cual una persecución objetiva, profesional y orientada hacia los intereses de las víctimas puede contribuir a aumentar la confianza del público en el sistema de justicia criminal. Con ello ayuda a disminuir el temor al delito, incrementa la seguridad subjetiva y refuerza las actitudes respetuosas hacia la ley.

El último nivel es la colaboración de la actividad de persecución criminal en la prevención de las actividades delictivas, no por la vía del cumplimiento de los fines de la pena; sino mediante la inclusión del uso de la persecución en estrategias destinadas a aumentar los grados de seguridad en áreas, barrios o lugares específicos.

La prevención de la criminalidad es una cuestión bien compleja en la que el papel del Ministerio Público, como agencia de persecución, no es el protagonista. No

obstante, si el propósito de este nuevo actor del sistema es el de mejorar la seguridad pública, debe tomar en cuenta las limitaciones que en tal sentido presentan las dos primeras posibilidades ya explicadas y explorar las oportunidades de colaborar en las actividades preventivas.

Para generar estrategias productivas en el área de la prevención de la criminalidad es necesario establecer distinciones claras entre los distintos tipos de situaciones que constituyen las actividades delictivas. Existen tremendas diferencias entre los delitos, las circunstancias específicas en que se producen, las motivaciones de los agentes, las relaciones de éstos con las víctimas, los medios utilizados, etc. Para ejemplificar lo anterior baste pensar en las diferencias que hay entre un atentado sexual y el tráfico de estupefacientes, o entre las lesiones producidas en una riña y un fraude tributario. En el fondo, se trata de conflictos de la más variada naturaleza que sólo tienen en común ser sancionados con una pena, pero cuya comprensión requiere un tratamiento sumamente específico que hasta ahora no se les ha brindado.

Debido a estas enormes diferencias entre los delitos, las estrategias de prevención deben ser muy específicas. Su elaboración debe tener en cuenta la complejidad de las situaciones en las que se generan los delitos. Por lo general, hay numerosos elementos que desempeñan un papel en la ocurrencia de hechos delictivos en un determinado lugar y tiempo. Una estrategia preventiva debe analizarlos con el fin de encontrar posibilidades de remover aquellos que permiten o facilitan los delitos.

Existe alguna evidencia de que el más productivo de los enfoques es aquél que se orienta hacia los lugares. La concentración de un importante número de delitos cometidos en determinados lugares ayuda a predecir delitos futuros en ese sitio y concentrar esfuerzos para modificar las condiciones que los permiten o facilitan²⁴. Esta aproximación supone que la tarea de prevención se traduce fundamentalmente en un esfuerzo por mejorar la seguridad en los lugares que aparecen como conflictivos o inseguros.

Existen numerosas situaciones en que un grupo de delitos está conectado por elementos comunes. Un ejemplo típico es cuando un conjunto de actos delictivos ocurre en un mismo lugar. Por ejemplo, un barrio popular donde existe expendio ilegal de alcohol y en torno al cual un grupo de jóvenes desempleados se reúne a pasar el tiempo. En ese espacio se generan peleas, delitos contra la propiedad, uso y tráfico de drogas, amenazas a los vecinos y diversos otros problemas que se traducen en un aumento de la inseguridad y un deterioro de la calidad de vida del entorno. Otra situación puede ser la mala relación entre dos familias vecinas que de manera permanente generan agresiones físicas o verbales y un deterioro general del entorno, lo que incluso puede llegar a delitos graves como homicidios y subsecuentes revanchas.

24 Ver Lawrence W. Sherman "Attacking Crime: Police and Crime Control", en *Crime and Justice* Vol. 5, Chicago, 1992.

En este tipo de situaciones, la inseguridad también se vincula con una serie de otros problemas sociales que contribuyen al deterioro de la calidad de vida en el sector y que, a su vez, favorecen mayores niveles de inseguridad. Entre éstos se cuenta el aumento del temor de los vecinos, el retiro de actividades productivas, la disminución de valor de las propiedades, el deterioro de los servicios educacionales y de salud, el crecimiento de la pobreza, etc.

Desde un punto de vista tradicional, la persecución criminal tiene una función muy limitada para responder a estas situaciones. Lo normal será recibir las denuncias por hechos específicos y, si es posible, dar lugar a un proceso. Quienes están a cargo de la persecución (en la actualidad el juez y sus empleados) no tienen la oportunidad de apreciar la situación en su complejidad. Por lo común, la respuesta no se traducirá en una mejoría porque la persecución penal no removerá los elementos que condicionan la ocurrencia de delitos, aun en los limitados casos en que ella resulte exitosa.

La comunidad y los gobiernos locales tienen una perspectiva más amplia de los problemas y es común que diseñen ciertas estrategias para resolverlos o al menos aminorarlos. Por ejemplo, aplicar con más rigor las regulaciones municipales sobre patentes o uso del suelo; reforzar los controles del expendio de alcohol; desarrollar o focalizar actividades que promuevan el empleo juvenil o disminuyan la deserción escolar; reforzar la presencia policial o la calidad de los servicios sociales en el sector. Para ser exitosas, estas estrategias a veces requieren del uso de la persecución, por ejemplo, para remover a los elementos más conflictivos, para afirmar que ciertas conductas no serán toleradas, para reinstalar una percepción de orden o para proteger a las víctimas. Bajo las actuales condiciones existen algunos casos en que la policía se involucra en este tipo de estrategias, sin duda menos de lo que resulta necesario. No obstante, el sistema de persecución no está en condiciones de hacerlo debido a la extrema rigidez de su diseño, a la falta de contactos entre el sistema judicial y la comunidad²⁵ y a la concentración de demasiadas funciones bajo la responsabilidad de los jueces. En el caso de existir esfuerzos de la comunidad y de las autoridades locales para resolver los problemas que generan la inseguridad, no reciben una respuesta consistente del sistema de persecución, se produce frustración y aumenta la pérdida de prestigio del sistema de justicia criminal.

Si las proposiciones de reforma al sistema de justicia criminal efectivamente buscan mejorar la seguridad, es necesario explorar la cuestión de la prevención del delito. El nuevo sistema de persecución, con sus poderes y facultades para priorizar el uso de sus recursos, debe dirigirse a mejorar la seguridad en el sentido preventivo

25 Esta desconexión no es necesariamente un defecto. En los casos criminales el juez debe conservar su independencia e imparcialidad para decidir el caso, lo que incluye desvincularse de las presiones externas, incluidas las de la comunidad.

y contribuir a incrementar la calidad de vida de los sectores más conflictivos de las ciudades. Esta orientación se traduce en la comprensión, como venimos diciendo, de que por lo general los delitos son manifestaciones específicas de situaciones más complejas que involucran diversos factores. Desde este punto de vista, el nuevo Ministerio Público debe desarrollar la capacidad de trascender los casos específicos y lograr una visión general de las situaciones conflictivas que se producen en el área en que trabaja. Para esto es necesario que desarrolle una perspectiva capaz de agrupar conjuntos de casos vinculados con los lugares o con las personas involucradas; identificar los problemas sociales, barriales o institucionales subyacentes, y vincularse con otras agencias para desarrollar estrategias destinadas a resolverlos o, al menos, a controlar sus efectos más extremos.

Esta perspectiva requiere que parte de los esfuerzos del Ministerio Público se destine a analizar las situaciones que se enfrentan en esta materia, así como a dar seguimiento y a evaluar las estrategias escogidas; proceso que a su vez permite acumular experiencia e información y la posibilidad de perfeccionar y replicar los métodos utilizados. De ningún modo hay que esperar que el Ministerio Público encabece esta tarea, pero sí que comprenda su lógica y participe activamente en ella.

Los sistemas de persecución tradicionalmente han enfocado el tema del control de la criminalidad sobre la base de lo que podríamos llamar respuestas abstractas. Es decir, la aplicación de un patrón general de respuesta (el proceso y la pena) que en teoría debe producir un efecto positivo (prevención general o especial) respecto de un conjunto de situaciones definidas también de un modo general (los delitos). Esta forma de concebir el problema peca por su evidente falta de especificidad, pero también transforma la discusión sobre su eficacia en una con muy pocas bases de certeza. ¿Contribuyen la persecución y la pena a evitar nuevos delitos? Tal vez hasta cierto punto y en determinadas circunstancias.

Sin abandonar este esquema tradicional, que constituye y seguirá constituyendo la base de los sistemas de persecución penal en el próximo tiempo, la orientación que aquí se plantea pretende que éstos puedan mejorar su eficacia al incorporar elementos más concretos a su actuación. Se trata, entonces, de que la persecución se ejerza respecto de los delitos –pero con una comprensión de su contexto– y que los fines abstractos de la misma se vinculen con objetivos bien precisos en el marco de las estrategias de seguridad locales. Pensamos que esta orientación permite también que la discusión de la eficacia sobre la persecución tome un derrotero más productivo. Ya no se trata de evaluar hasta qué punto la persecución produce o no un efecto benéfico, sino más bien de aprender de la experiencia: saber bajo qué condiciones la persecución penal puede contribuir a mejorar la seguridad de un cierto lugar.

Este tipo de orientación permite no sólo mejorar las condiciones de seguridad en los lugares donde en la actualidad se cometen delitos, sino también la posibilidad de solucionar en forma anticipada problemas que de no abordarlos derivarían en situaciones delictivas. Por ejemplo, una casa abandonada sin un dueño que se preocupe

por ella puede dar lugar a que en ella se concentren personas ebrias, se deteriore la calidad de vida del sector y se genere una sensación de inseguridad en los vecinos o en quienes transitan por el sector. Frente a este tipo de situaciones, el Ministerio Público, en conjunto con la policía, podría contribuir a evitar que las situaciones que conocidamente contribuyen a crear problemas continúen desarrollándose, adoptando medidas en forma directa o involucrando a las agencias que deban encargarse de ello.

Habitualmente las estrategias preventivas destinadas a mejorar la seguridad de lugares determinados requieren de la colaboración de la comunidad y de diversas agencias estatales. La policía y las autoridades locales son los actores más directamente involucrados. En consecuencia, el Ministerio Público debe tener un contacto fluido con ellos para colaborar en esta tarea. Esta apertura de la organización hacia la comunidad y al resto del sistema estatal también debiera contribuir a legitimar su trabajo y a evitar las tendencias corporativas internas. Es decir, la tendencia a referir su tarea a sus propios fines institucionales y no a los objetivos de la comunidad.

La propuesta que el Ministerio Público se vincule con estrategias de prevención del delito para aumentar la seguridad se relaciona directamente con la discusión acerca de su estructura. Como es natural, los cambios y el potenciamiento de una entidad tan importante generan un debate en torno a la distribución de la influencia que sobre ella tendrían los distintos órganos del sistema institucional. En esta materia hay tres orientaciones básicas. La primera es que el Ministerio Público se ubique en la órbita de los tribunales de justicia. En tal sentido, en la reforma chilena se han establecido facultades constitucionales para que los tribunales superiores participen en la designación de los fiscales nacional y regionales, y que la Corte Suprema los destituya con ciertas condiciones. La segunda orientación tiende a acrecentar la influencia de los principales actores políticos sobre el Ministerio Público, idea que también ha sido recogida en la reforma chilena, a través de la participación del Presidente de la República y del Senado en la designación del Fiscal Nacional. La tercera orientación vincula al Ministerio Público con las autoridades locales y las comunidades, a las que sirve cada una de sus secciones. Estas deben contar con mecanismos que les permitan influir en las decisiones del Ministerio Público y hacer valer sus responsabilidades.

Los actores tradicionales del sistema institucional impulsan los procesos de reforma y su negociación y eso condiciona a que sean ellos mismos quienes se reservan las posibilidades de influencia sobre el Ministerio Público; en perjuicio de las posibilidades de que este organismo se establezca más bien sobre una base de dependencia o, al menos, de fuerte imbricación con los gobiernos o las comunidades locales. En el caso de la reforma chilena, los resultados de la reforma constitucional y los aprontes de la tramitación de la Ley Orgánica del Ministerio Público parecieran dejar bastante claro que el resultado del proceso legislativo será una especie de transacción entre las dos primeras orientaciones mencionadas. La tercera quedará prácticamente al margen del diseño institucional.

Esto resulta problemático desde el punto de vista de la pretensión de que el Ministerio Público colabore en la prevención y en el mejoramiento de la seguridad, ya que las dos primeras orientaciones suponen una organización centralizada. Su cabeza, controlada –o al menos influida por la Corte Suprema y los políticos– será la que ejerza la mayor parte del poder y controle las decisiones más importantes. Eso limitará las capacidades de los fiscales locales para tomar decisiones y ejercer discrecionalidad. En estas dos orientaciones, el Ministerio Público rinde cuentas y es controlado por otras agencias estatales centrales. Es probable que la tendencia natural del Ministerio Público sea la de buscar ejercer de modo eficiente la persecución penal, sobre la base de criterios definidos en el nivel central, y no la de generar estrategias específicas para la solución de problemas locales.

Las deficiencias de la centralización residen en que el tema de la seguridad, como lo hemos expresado, aparece como extraordinariamente complejo y diferenciado y requiere ser abordado en forma específica y local. La centralización supone un abordaje más abstracto y simplificado y, en consecuencia, menos productivo desde el punto de vista de la posibilidad de mejorar las condiciones de seguridad en un lugar determinado. Esta forma centralizada favorece el énfasis en las respuestas tradicionales (proceso y pena) y deja menos espacio para estrategias más variadas como las descritas.