
Balance de la delincuencia 2008

Fundación Paz Ciudadana

Abril, 2009

BALANCE DE LA DELINCUENCIA 2008 FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

1. Introducción

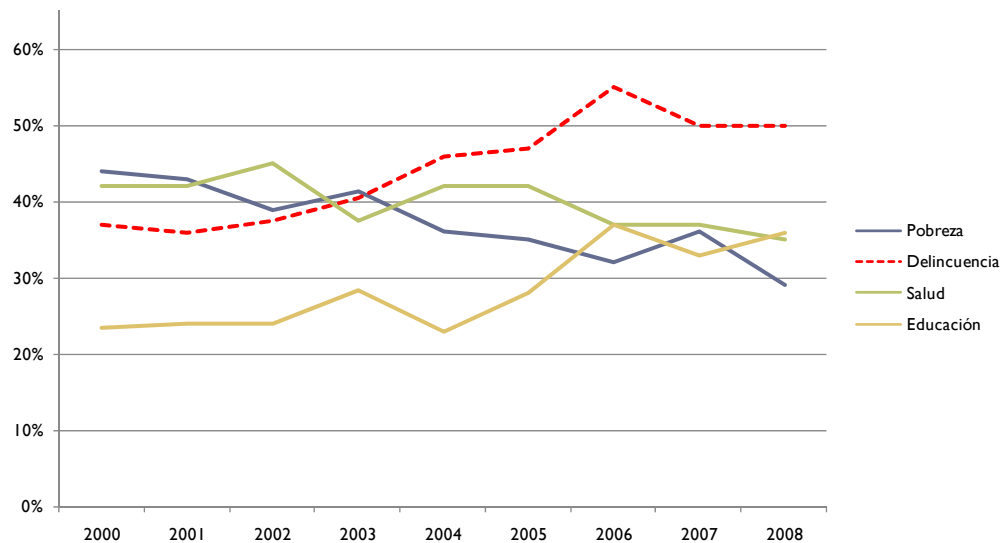
Desde el año 2002, la Fundación Paz Ciudadana elabora un Balance de la Delincuencia anual que recopila la información disponible sobre la magnitud de la delincuencia en Chile y las principales políticas públicas impulsadas en la materia durante el último año. El objetivo de este documento descriptivo es sintetizar, en un único informe, los datos generados por diversas fuentes, y así generar un debate público más informado sobre la real magnitud de este problema en nuestro país. Culminando con una breve sección de desafíos, el informe pretende contribuir a mejores políticas para la prevención y control de la delincuencia.

Las series de datos estadísticos presentadas corresponden, en la medida de lo posible, a los años 2000 a 2008. La presentación de series más cortas se debe, exclusivamente, a que no existe o no es pública la información para plazos más extendidos.

2. La delincuencia, ¿es un problema?

Antes de presentar datos sobre la delincuencia propiamente tal, es deseable poner en contexto la relevancia que este problema tiene actualmente para la sociedad chilena. En concreto, desde principios de la década de los noventa, la encuesta de opinión nacional del Centro de Estudios Públicos arroja que la delincuencia figura, salvo escasas excepciones, como una de las tres principales preocupaciones de la población, y respecto de la cual espera que el gobierno le otorgue alta prioridad. Es más, durante los años 2006, 2007 y 2008, la delincuencia fue la principal preocupación de la población, ya que la mitad de los encuestados le otorgó primera o segunda prioridad, superando por más de 10 puntos porcentuales los niveles de preocupación por otros problemas como la salud, la educación y el empleo.

Figura 1
Principales preocupaciones de la población 2000-2008



Fuente: CEP, Encuestas Nacionales de Opinión, 2000-2008

3. Evolución de la delincuencia

3.1. Victimización

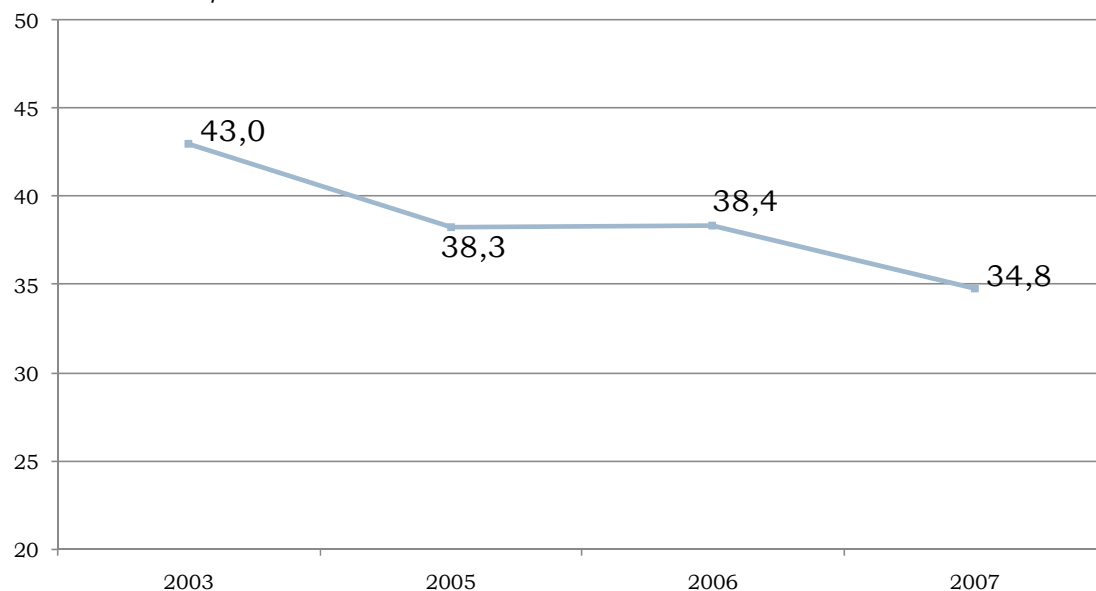
3.1.1. Victimización en hogares

Si bien la publicación de datos sobre denuncias de delitos por parte del Ministerio del Interior sigue siendo un hito para la opinión pública, el estado del arte en materia de medición de la delincuencia indica que los sesgos de los datos de denuncia los hacen un pésimo indicador de la real actividad delictiva. Lo anterior debido a que la propensión de las víctimas a denunciar dependen de una serie de factores que van desde la gravedad del delito –delitos más graves probablemente son denunciados en una mayor proporción- hasta las facilidades otorgadas por las policías y los tribunales para realizar las denuncias o perseguir penalmente los delitos. En el caso de Chile, la reforma procesal penal emprendida a fines de la década pasada y que recién lleva cuatro años funcionando en la Región Metropolitana implicó, además, cambios en los sistemas de registro que hacen discutible la validez de las series estadísticas sobre denuncias. En este contexto, la discusión sobre la cantidad de delitos que son cometidos en nuestro país se centra en las tasas de victimización, indicador utilizado internacionalmente para medir su frecuencia.

En lo concreto y respecto de la evolución de la delincuencia en Chile, desde el año 2003 el Instituto Nacional de Estadísticas, por encargo del Ministerio del Interior, realiza una encuesta nacional que mide la victimización de la población en relación a un conjunto de delitos¹ durante el año anterior a la encuesta, denominada Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC). Originalmente planeada para ser realizada cada dos años, desde el año 2006 se realiza todos los años, estando disponible los datos hasta la medición de 2007.

De acuerdo a esta encuesta, el porcentaje de hogares victimizados el año 2007 ascendió a casi 35 %, la cifra más baja de esta serie².

Figura 2
Victimización, ENUSC



Fuente: ENUSC 2007, Ministerio del Interior, 2008

La estimación de la cantidad total de delitos, sin embargo, no sólo debe considerar la proporción de hogares en que algún miembro del hogar ha sido víctima de algún delito en los últimos doce meses, sino que también la revictimización, es decir, la cantidad de casos en que algunos hogares son victimizados más de una vez. En el caso de la ENUSC, la proporción de hogares victimizados más de una vez se mantiene estable entre las mediciones de 2006 y 2007.

¹ Los delitos considerados en la ENUSC son: robo residencial, robos por sorpresa, robo de vehículo, robo desde el vehículo, robo con violencia, hurto, delitos económicos, lesiones y corrupción.

² Las encuestas, disponibles en www.seguridadciudadana.gob.cl, también levantan información relativa a la victimización personal.

Figura 3
Revictimización, ENUSC

	2005	2006	2007
Ninguna Vez	61,7	61,6	65,1
Hogares Víctimas	38,3	38,4	34,8
1 vez	22,4	20,4	23,1
2 veces	8,7	8,9	6,9
3 veces	3,6	4,3	2,8
Más de 3 veces	3,6	4,7	2,1

Fuente: ENUSC 2007, Ministerio del Interior, 2008

Por otra parte, la ENUSC permite realizar una comparación internacional de tasas de victimización recopiladas mediante instrumentos de medición similares, y así cotejar la frecuencia relativa de algunos delitos en comparación con su ocurrencia en otros países³. Este ejercicio permite complementar los datos sobre las preocupaciones de la población con indicadores más objetivos respecto de la gravedad relativa del problema. A continuación se presentan los datos disponibles sobre robo con violencia, robo a la vivienda y robo desde el vehículo para un conjunto de países, tales como España y Reino Unido, del mundo desarrollado, y países de la región, como Colombia y Argentina.

Figura 4
Victimización internacional

PUESTO	PAÍS	AÑO	Robo desde vehículo
2	Colombia	1998	22,1
4	Chile	2007	21,0
5	Argentina	1998	19,8
13	Brasil	1998	13,4
21	Australia	2000	7,3
22	Reino Unido	2005	7,2
25	Canadá	2000	6,1
35	España	2005	3,3
43	Japón	2000	1,8

PUESTO	PAÍS	AÑO	Robo a la vivienda
8	Bolivia	1998	6,7
10	Colombia	1998	6,0
11	Chile	2007	5,6
12	Argentina	1998	5,5
15	Reino Unido	2005	3,3
19	Canadá	2000	2,3
24	Brasil	1998	1,9
37	Japón	2000	1,1
42	España	2005	0,8

PUESTO	PAÍS	AÑO	Robo con violencia
1	Brasil	1998	11,3
2	Colombia	1998	10,6
3	Chile	2007	7,5
5	Argentina	1998	6,6
19	España	2005	1,3
20	Reino Unido	2005	1,3
27	Canadá	2000	0,9
38	Alemania	2005	0,4
41	Japón	2000	0,1

Fuente: Tasas de Victimización Internacional (ICVS) - ENUSC 2007

³ Si bien existen algunas diferencias entre países en cuanto a la definición de los delitos en cuestión y el año de realización de la encuesta de victimización en los diversos países, y por lo tanto la comparación puntual debe ser realizada con cautela, la comparación entre los índices presentados sí ilustra la posición relativa de Chile en términos generales.

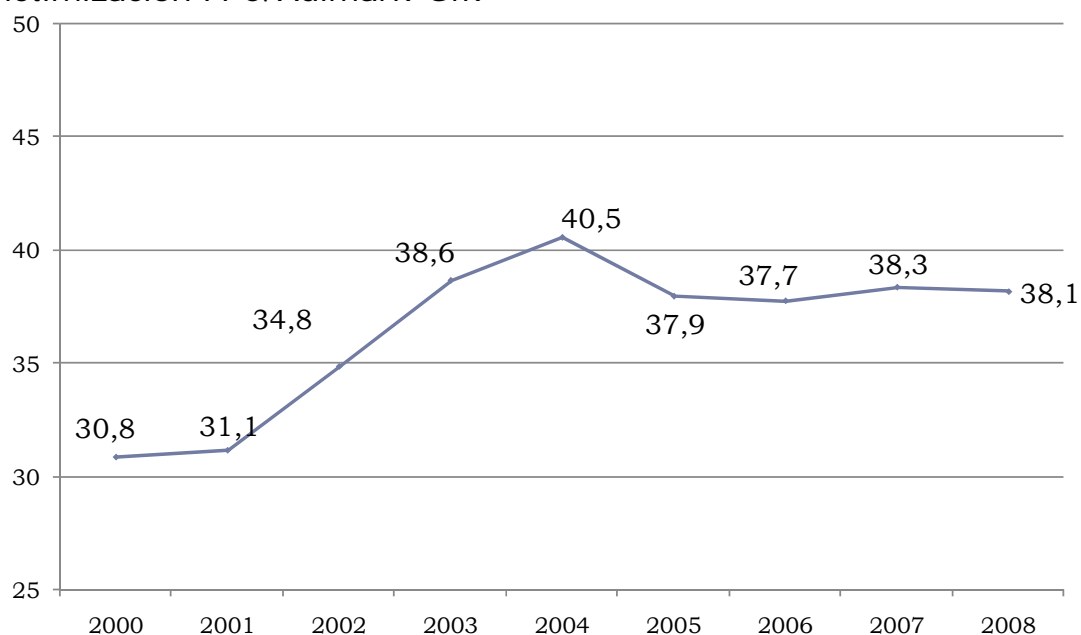
Como se observa, en términos generales nuestra tasa de robo con violencia es más de cinco veces la registrada en España, poco menos de un punto porcentual más alta que la de Argentina, pero tres puntos porcentuales más baja que la de Colombia. En cuanto a los robos en la vivienda, la tasa chilena es poco menos de tres veces la brasileña y un punto porcentual más baja que la de Bolivia. Por último, los robos desde el vehículo son sólo superados en frecuencia en Colombia, y respecto de los países desarrollados nuestra tasa de victimización es dos veces superior a la de Reino Unido y cinco veces superior a España.

En adición a la ENUSC, la Fundación Paz Ciudadana y Adimark –Gfk realizan desde el año 1998 una encuesta semestral de victimización relativa solamente a delitos contra la propiedad, denominada Índice Paz Ciudadana/Adimark - Gfk. Si bien la muestra es más pequeña y la encuesta se realiza telefónicamente –la ENUSC es presencial-, permite conocer la evolución de los delitos contra la propiedad por un período más largo de tiempo, incluyendo los últimos 9 años.

Como se observa en el siguiente cuadro, los hogares en que algún miembro ha sido víctima de un delitos contra la propiedad eran alrededor de un tercio a fines de la década pasada y principios de la actual, registrándose una alza hasta el año 2004, año en que la victimización alcanzó el nivel más alto de la serie, de casi el 41 %. Entre el año 2005 y la última medición, el porcentaje de hogares victimizados se ha mantenido relativamente estable, alrededor del 38%.

Figura 5

Victimización FPC/Adimark-Gfk



Fuente: Índice Paz Ciudadana/Adimark-Gfk, junio de 2008

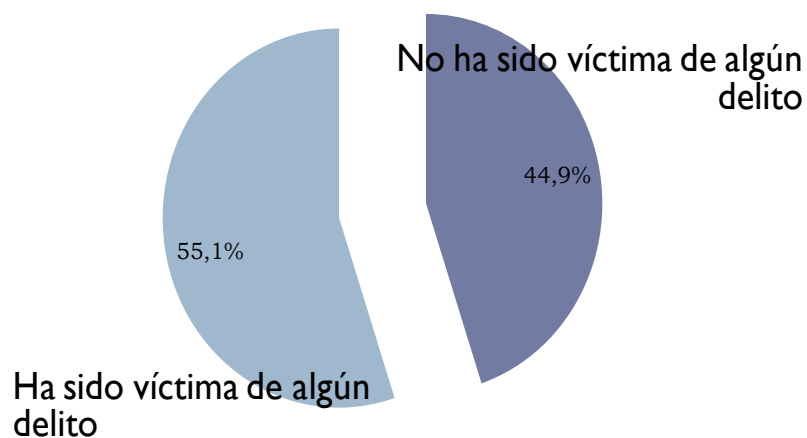
Así, mientras la ENUSC arroja una disminución en la proporción de hogares víctimas de algún delito de 43 % en 2004 a 35% en 2007, el Índice Paz Ciudadana/Adimark-Gfk indica que hubo un alza entre el 2003 y el 2004, y que desde el 2005 el nivel de victimización relacionado a delitos contra la propiedad se ha mantenido estable en torno al 38%.

3.1.2. Victimización del comercio

La delincuencia, sin embargo, no sólo aqueja a las personas o familias, sino que también al comercio. A este respecto, recién el año 2008 la Cámara Nacional de Comercio y Adimark – Gfk realizaron la primera encuesta de victimización del comercio. Ésta arrojó que el 55% de los negocios declara haber sufrido algún acto delictivo o falta durante el primer semestre de 2008.

Figura 6

Victimización del comercio

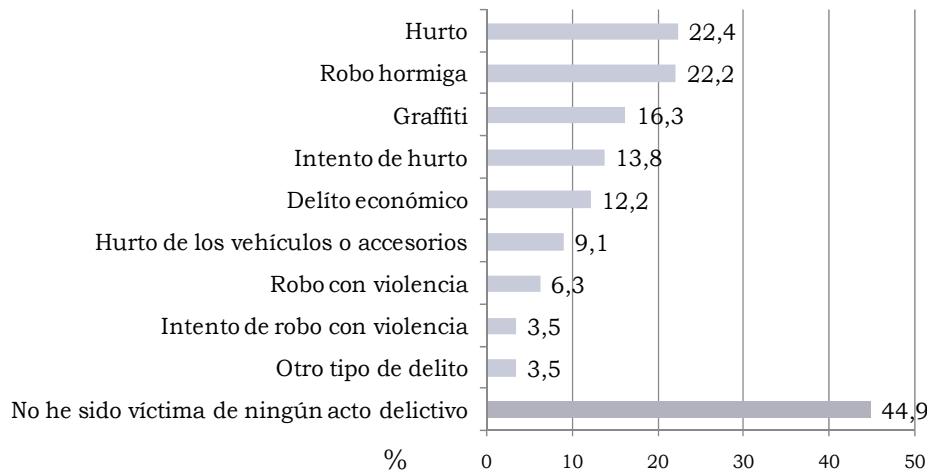


Fuente: Cámara Nacional de Comercio y Adimark – Gfk, 2008

Respecto de los delitos más frecuentes, el hurto y el robo hormiga son los delitos más comunes, mencionados en más de un quinto de los negocios.

Figura 7

Victimización del comercio, según tipo de delito



Fuente: Cámara Nacional de Comercio Adimark – Gfk, 2008

En resumen, la delincuencia en Chile aqueja no sólo a más de un tercio de los hogares, según la ENUSC, sino que además a más de la mitad de los negocios.

Sistema de persecución penal

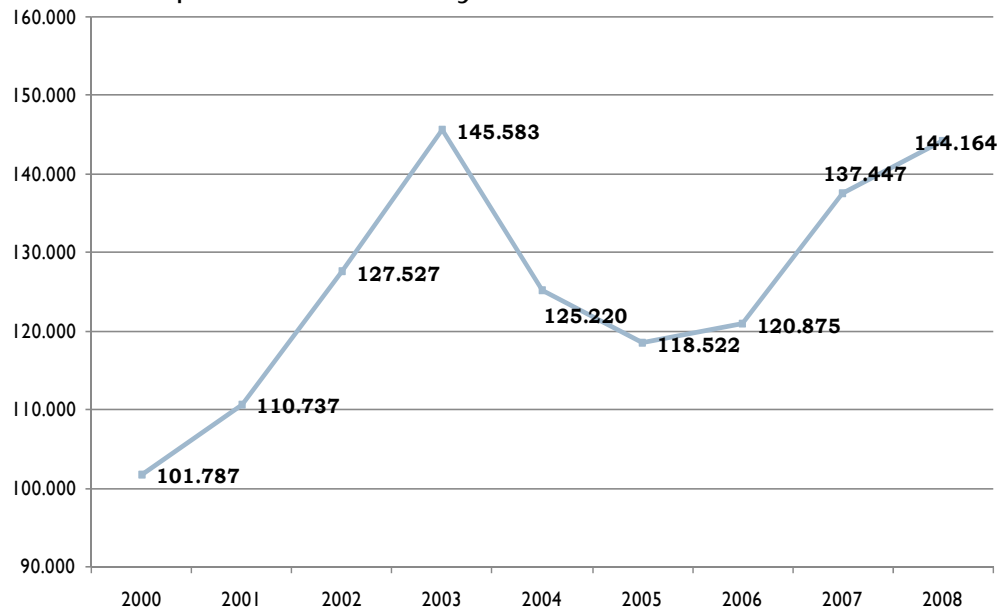
Los efectos de la delincuencia no radican únicamente en los costos directos que le impone a las víctimas, sino que también en las acciones que son desencadenadas en diversos y múltiples organismos públicos y que, consiguientemente, implican gasto de recursos públicos. En este sentido, además de la medición del fenómeno propiamente tal, realizada en las secciones antecedentes, en la presente sección se presentarán indicadores sobre el quehacer del sistema de persecución penal.

3.1.3. Detenciones

Las detenciones relativas a los delitos de mayor connotación social (DMCS) -hurto, robos, lesiones, violaciones y homicidios-, realizadas por Carabineros de Chile, ascendieron el año 2008 a más de 144 mil, creciendo 5 % con respecto al año anterior.

Figura 8

Detenciones por delitos de mayor connotación social



Fuente: Ministerio del Interior, 2008 en sitio web www.seguridadciudadana.gob.cl.

En cuanto a la composición de las detenciones según tipo de delito, cabe destacar que en todos los años más de la mitad de las detenciones corresponden a hurtos, el delito más frecuente de acuerdo a la encuesta de victimización del comercio y que también tiene alta incidencia en la victimización en hogares.

3.1.4. Aprehendidos por edad

Los aprehendidos por Carabineros durante el año 2008 ascienden a 143.806 personas, donde 118.395 personas son mayores de edad y 25.411 menores de más de 14 años. Las detenciones aumentan entre los años 2007 y 2008 en 8%. Dentro de los menores de edad mayores de 14 años, en lo delitos de violación, homicidio, hurto, robo con fuerza, robo con violencia y lesiones, las detenciones disminuyen 3%.

Figura 9

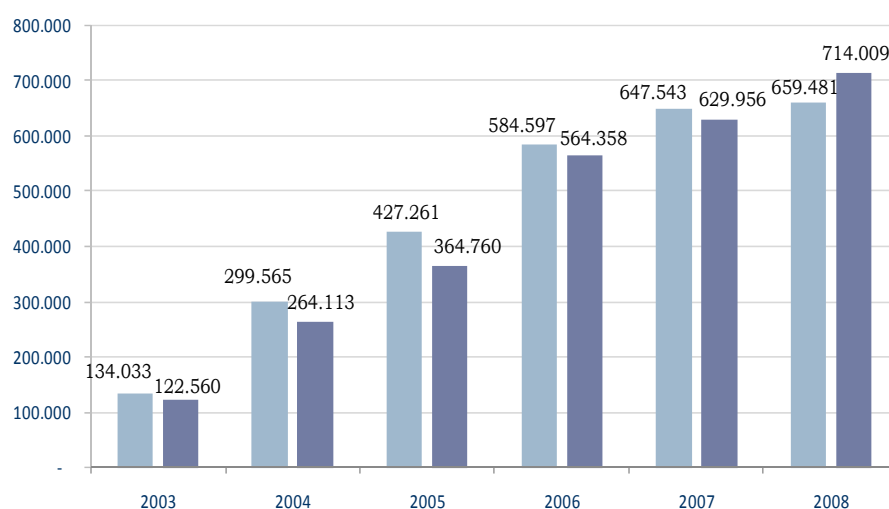
	2005	2006	2007	2008	% cambio
14 a 17 años	20.666	22.044	26.290	25.411	-3%
Adultos	94.527	95.772	107.085	118.395	11%
Total aprehendidos (desde 14 años)	115.193	117.816	133.375	143.806	8%

Fuente; Base de datos AUPOL, Carabineros de Chile

3.1.5. Causas ingresadas y terminadas en el sistema judicial

Por su parte, las causas ingresadas al sistema de justicia relativas a DMCS ascendieron a más de 659 mil causas, y han crecido aproximadamente en 154% desde el año 2005, año respecto del cual todas las regiones han ingresado al nuevo sistema de justicia criminal. La cantidad de causas terminadas en cada año, por su parte, ha sido inferior a la cantidad de ingresos para todos los años menos el 2008, año en que de hecho se empezó a finalizar la tramitación de causas pendientes comúnmente conocidas como "mochila" de causas vigentes. Así, la relación entre el número de causas terminadas y las ingresadas ascendió a 109 %.

Figura 10



DMCS ingresados y terminados

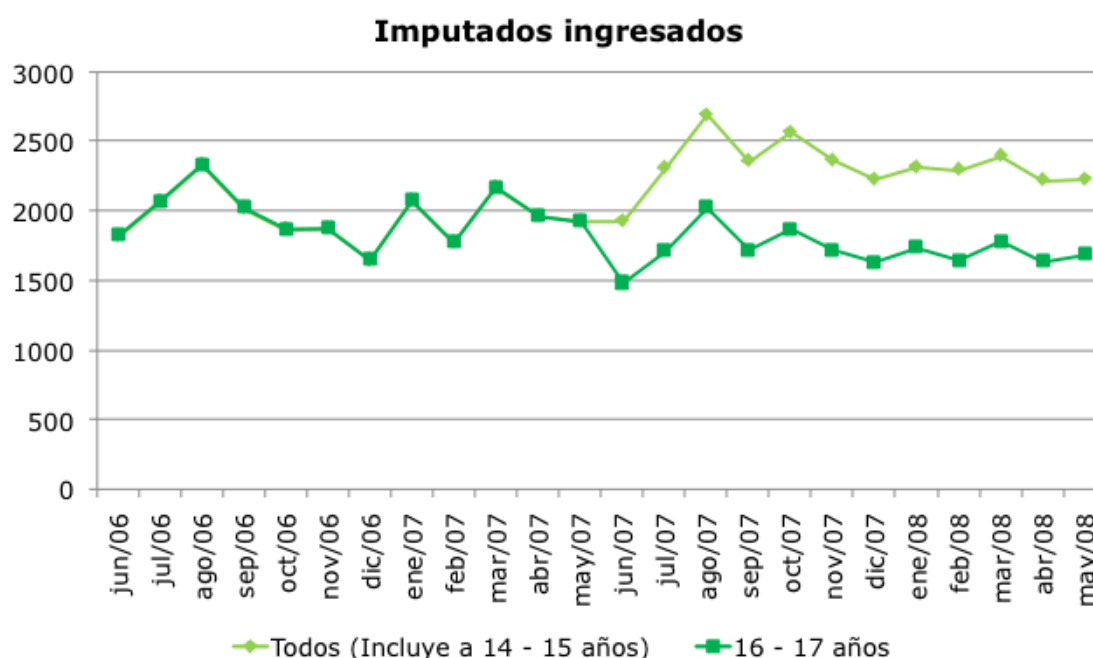
■ TERMINADOS
■ INGRESADOS

Fuente: Boletín Estadístico, Ministerio Público, años 2003 a 2008.

3.1.6. Ingresos y términos en el sistema de justicia juvenil

La ley que sanciona a los jóvenes entre 14 y 17 años por la comisión de un delito comenzó a operar en junio de 2007. Los datos que continuación se presentan se refieren al primer año de vigencia de dicha ley, es decir, el período comprendido entre junio de 2007 e igual mes del año 2008. Se estima importante revisar estos datos aunque no correspondan el período estudiado en este documento, por tratarse de la primera información disponible sobre el nuevo sistema de justicia juvenil.

Figura 11



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Defensoría Penal Pública.

Tras el inicio de la reforma, el número total de menores de edad que ingresan a la Defensoría Penal Pública aumenta debido a la incorporación del segmento etario de los 14 y 15 años, inimputables según la antigua legislación. Sin embargo, al observar sólo los jóvenes ingresados de 16 y 17 años se observa una disminución y posterior estabilización de las cifras.

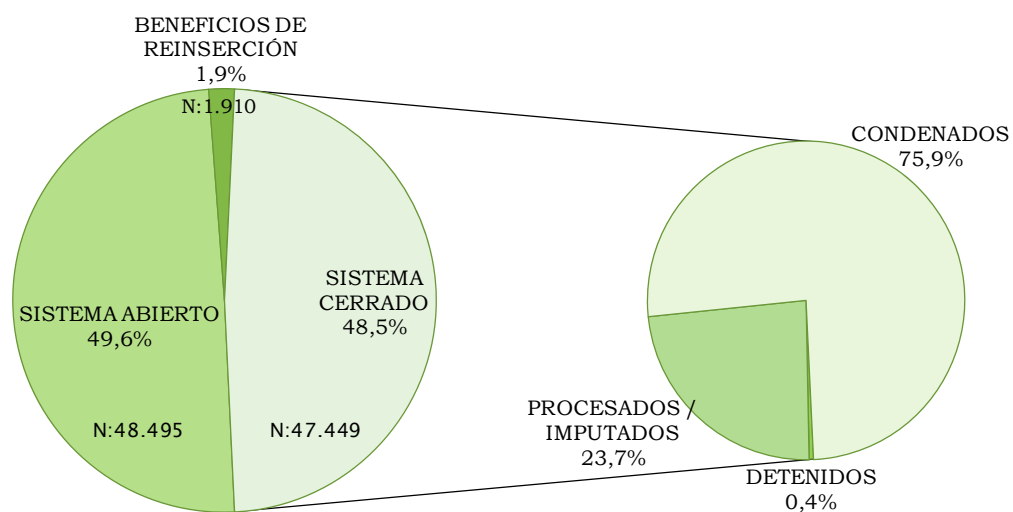
Respecto de distintos tipos de términos aplicados, la mayoría de los jóvenes en el nuevo sistema son condenados (33%) o se les aplica alguna salida alternativa del procedimiento (cerca del 35%).

3.1.7. Población penal

El proceso penal culmina con la declaración de sentencia y la aplicación de condenas. Durante el año 2008, la población penitenciaria ascendió en total a casi 98 mil personas. De éstas, poco más de la mitad se encontraba cumpliendo medidas alternativas a la reclusión (reguladas en la ley 18.216), mientras que el resto se encontraba cumpliendo penas privativas de libertad. Gracias a la reforma al sistema procesal penal, actualmente los condenados ascienden a alrededor de tres cuartos de la población en las cárceles, porcentaje que en el sistema antiguo era sustancialmente inferior.

Figura 12

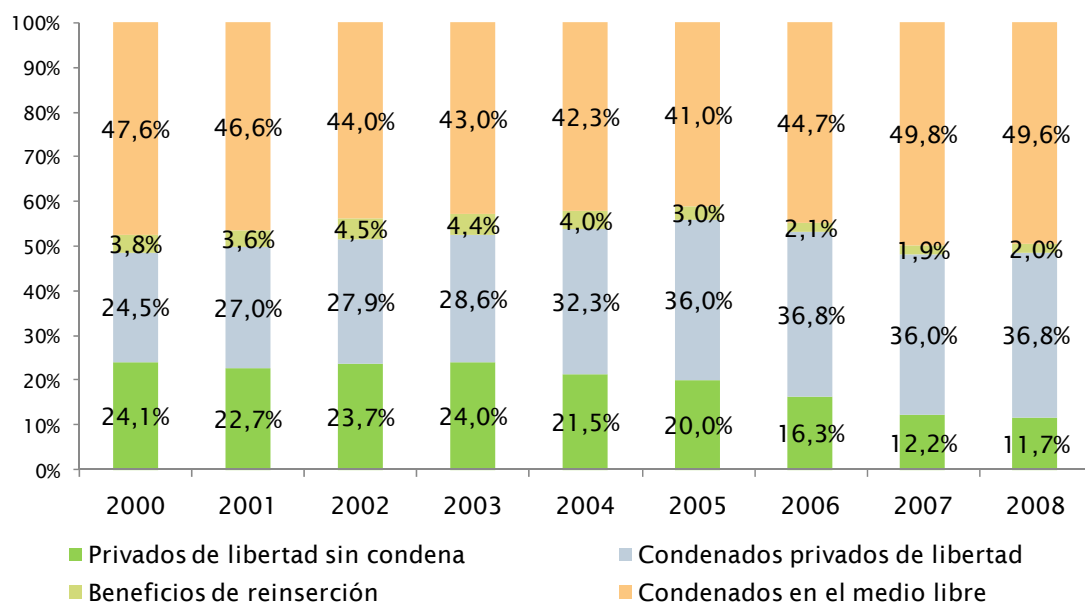
Población penitenciaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile

Con respecto a la evolución de esta población, aquella cumpliendo penas de cárcel creció 120 % entre 2000 y 2008, mientras que la población cumpliendo condenas en el medio libre lo hizo en 53%. Así, los condenados en el medio libre han reducido su participación relativa en la población penitenciaria desde 63 a 56 % entre el año 2000 y el 2008.

Figura 13
Cárcel y medidas alternativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile

Este fuerte crecimiento en la población reclusa, sin embargo, no ha venido acompañada de un crecimiento comparable en la capacidad del sistema penitenciario. Así, y a pesar de la construcción de 6 centros penitenciarios concesionados, el hacinamiento el año 2007, último año sobre el cual hay información, ascendió a 48 %, el mismo porcentaje existente el año 2000. Cabe destacar que el hacinamiento se distribuye desigualmente en el territorio, destacan por nivel de hacinamiento los complejos penitenciarios de Valparaíso, Arica y Concepción.

Cuadro 1

Complejos penitenciarios	Capacidad según diseño	Promedio mensual de población penal que pernocta en el establecimiento (Dic. 2008)	% de sobrepoblación
CP VALPARAISO	1.178	2.857	243%
CP ARICA	1.092	2.085	191%
CP CONCEPCION	1.194	2.080	174%

Fuente: Gendarmería de Chile, 2008.

Por otra parte, el *ranking* internacional que realiza el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, en King's College de la Universidad de Londres, ubica a nuestro país en el tercer lugar de la región, y en el lugar treinta y cuatro del mundo.

Cuadro 2

MUNDIAL			AMÉRICA DEL SUR		
PUESTO	PAÍS	TASA	PUESTO	PAÍS	TASA
1	Estados Unidos	760	1	Guayana francesa	365
5	Cuba	c.531	2	Surinam	356
26	Sudáfrica	334	3	Chile	305
28	Puerto Rico (USA)	330	5	Brasil	227
31	Israel	326	7	Argentina	154
34	Chile	305	8	Colombia	150
36	Panamá	299	8	Perú	150
53	Brasil	227	10	Ecuador	126
117	Canadá	116	13	Bolivia	82

Fuente: International Center for Prison Studies, King's College, University of London, 2009 (última modificación junio 2008).

3.2. Políticas públicas durante 2008

3.3.1. Cambios legislativos

En cuanto a las principales políticas públicas relativas a la prevención y el control de la delincuencia impulsadas durante el año 2008, en marzo se publicó la agenda corta contra la delincuencia que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal. En el cuadro 3 se resumen los principales proyectos de ley contenidos en dicha agenda.

Cuadro 3

Proyectos de ley de la Agenda Corta y nivel de avance

Leyes y proyectos de ley
<p>AGENDA CORTA En marzo de 2008 se publicó la agenda corta contra la delincuencia que modifica el Código Penal y Procesal Penal.</p>
<p>PROYECTO DE LEY MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA Crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas.</p>
<p>PROYECTO DE LEY DEFENSORÍA DE VÍCTIMAS Establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas. (N° Boletín 5408-07)</p>
<p>PROYECTO DE LEY MEDIDAS ALTERNATIVAS Modifica la ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad.</p>
<p>PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE Modifica ley que establece sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre sitio web del Congreso Nacional.

3.3.2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Desde noviembre de 2006 la oferta gubernamental en materia de seguridad ciudadana se estructura en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual tiene como meta global reducir la victimización en hogares un 10 % entre el año 2003 y el 2010. A la fecha, el Gobierno ha dado a conocer cuatro cuentas públicas desde su puesta en marcha: dos de ellas semestrales y dos anuales (2007 y 2008). De acuerdo a la última cuenta pública, el nivel de cumplimiento de las metas establecidas en la Estrategia ascendió a 89 %.

3.2.3. Presupuesto

De acuerdo a la Ley de Presupuestos para el sector público de 2008, el presupuesto asignado a seguridad ciudadana aumentó 10,8 % con respecto a 2007, ascendiendo a US \$ 940 millones⁴.

Cabe destacar, sin embargo, que este monto contempla los presupuestos institucionales totales de los organismos relacionados con la seguridad ciudadana. Debido a que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública involucra en general sólo una proporción del quehacer de dichas instituciones que no ha sido estimada oficialmente, no se conoce el presupuesto de dicha estrategia.

3.3.3. Principales desafíos

A continuación se presentan, muy brevemente, los principales desafíos que enfrenta el país en materia de seguridad ciudadana.

a) Definición de institucionalidad

Desde hace ya cinco años, el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana convocado por el Ministerio del Interior incluyó entre sus conclusiones que la actual institucionalidad en materia de seguridad ciudadana entorpece la efectividad de las políticas en la materia. Abordando este tema, la Agenda Corta contra la delincuencia crea un Ministerio de Seguridad Pública, institución que centralizaría la conducción de las políticas y programas relacionados con la delincuencia. La discusión en torno a esta propuesta ha puesto de manifiesto las complejidades que trae consigo no sólo crear una entidad con capacidad de conducción, sino que con las herramientas y los poderes requeridos para conducir y coordinar a la multiplicidad

⁴ Se desconoce información pública que sistematice la evolución histórica del presupuesto del Gobierno en seguridad ciudadana.

de organismos públicos involucrados. A este respecto, e independiente del diseño institucional que finalmente se apruebe, es necesario que este tema se zanje prontamente, por una parte, y que contemple mecanismos que permitan orientar el desempeño a la reducción de la delincuencia, por otra. En lo concreto, las metas de las estrategias, políticas y planes deben dejar de expresarse en objetivos de proceso, centradas en número de personas atendidas o de eventos realizados, por ejemplo, a objetivos relacionados con índices de temor y victimización. En adición, debe establecerse la obligatoriedad de rendición de cuentas públicas periódicas que incorporen metas como las mencionadas y que permitan un real escrutinio por parte de la sociedad civil. Por último, deben abordarse con la detención requerida los mecanismos de coordinación y trabajo intersectorial, tanto en lo horizontal como en lo vertical.

b) Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Respecto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ésta debe avanzar en versiones sucesivas que pongan en práctica los criterios orientadores que ella misma indica, tales como la focalización y la evaluación. En lo concreto, debe incluir una vinculación explícita entre el problema delictivo, la oferta programática y los objetivos propuestos. Además, debe priorizar metas de acuerdo a su mayor incidencia en los objetivos planteados, y definir indicadores cuantificables y medibles en un plazo determinado para cada una de las metas. Por último, debe desarrollar una oferta de prevención focalizada estrictamente en la prevención social del delito.

c) Sistema de ejecución de penas

En cuanto al sistema de ejecución de penas, debe terminar la tramitación de la reforma pendiente a la ley 18.216, que regula las medidas alternativas a la reclusión, y avanzar con mayor celeridad a una reforma integral al sistema de penas que se cumplen en libertad. Esta debe contemplar, con especial énfasis, el desarrollo de oferta programática asociada a cada medida, evaluada y basada en evidencia empírica.

En relación a las penas privativas de la libertad, además de asegurar estándares mínimos de infraestructura, el principal desafío radica en la reinserción y rehabilitación. Para el año 2008, el presupuesto de Gendarmería de Chile para lo anterior asciende a 2,4 %. Si bien esta cifra ha sido celebrada como un avance, pues supera los presupuestos en años anteriores, no cabe duda de que se trata de montos insuficientes para desplegar una oferta de servicios y programas que permitan una efectiva rehabilitación y reinserción de los condenados. Los desafíos en esta área no son sólo ampliar la cobertura de los programas existentes, sino que realizar un trabajo

coordinando con la sociedad civil para fomentar la oferta de plazas laborales para sujetos en conflicto con la ley en las que se establezca una relación laboral con empresas externas, e invertir en programas de capacitación laboral para los condenados a penas de reclusión, centrados en conocimientos útiles para la vida en libertad. Además, debe ampliarse significativamente la oferta de tratamiento de drogas, e implementarse programas de reinserción post penitenciaria.

d) Responsabilidad Penal Adolescente

A casi dos años de funcionamiento de la nueva Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, es necesario avanzar en la nueva infraestructura (se anunció la construcción de centros de alto estándar), consolidar los procesos de especialización institucional de fiscales, defensores y jueces, y evaluar la oferta programática de los centros cerrados y medio libre en relación con el cumplimiento de los fines de reinserción y responsabilización.