



Los desafíos de Chile en 2010

Fundación Paz Ciudadana

Documento preparado por Fundación Paz Ciudadana en el contexto de su Consejo Consultivo de 1 de julio de 2009 en el que fueron invitados los candidatos presidenciales a exponer sus principales ideas respecto de la seguridad pública.

Santiago, julio de 2009

Presentación

Fundación Paz Ciudadana, institución de carácter técnico y pluralista, cuya misión principal es contribuir al desarrollo de políticas públicas eficaces en la prevención y control de la delincuencia, pone a disposición de los candidatos presidenciales los principales desafíos que Chile enfrenta para disminuir el delito y la violencia.

Se expone cómo estos deben ser abordados por un próximo gobierno y la forma en que estimamos tienen que orientarse las políticas públicas que se desarrollen e impulsen. Se examina la situación general de la delincuencia en Chile y se realiza un breve análisis de sus principales indicadores. Posteriormente, revisamos por qué es particularmente importante modernizar la seguridad ciudadana en el marco de la modernización del Estado. Dentro de las reformas prioritarias que deben realizarse, el sistema penitenciario y de justicia juvenil son dos áreas de trascendental importancia, si se quiere avanzar a disminuir la delincuencia. La prevención del delito y la preocupación de Paz Ciudadana respecto de los niños que delinquen son analizadas en los párrafos que siguen. Finalmente, se revisa la importancia de realizar evaluaciones de impacto que permitan conocer la efectividad de los programas aplicados, así como también, cuán bien se están invirtiendo los recursos.

Las claves para enfrentar el desafío de tener un país con menos delincuencia se enuncian en este documento. Creemos que los períodos que anteceden una elección presidencial son oportunidades privilegiadas para debatir ideas y propuestas que puedan significar que los delitos en Chile disminuyan y vivamos en un país más seguro y equitativo. Fundación Paz Ciudadana espera que este documento sea un aporte para todos los

candidatos y que, al igual que todo el trabajo realizado por la Fundación a lo largo de los últimos 17 años, contribuya al debate y al desarrollo de políticas públicas, que permitan la disminución del delito y la violencia.

Antecedentes

Nuevamente el Estudio Nacional de Opinión Pública (n°59) realizado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) resalta entre sus resultados la preocupación que los chilenos tienen por la situación de la seguridad ciudadana en nuestro país. Ante la pregunta ¿cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar el gobierno?, el 47% de los encuestados menciona a la delincuencia. Esta preocupación es persistente en el tiempo. Desde hace más de 10 años, salvo contadas excepciones, la delincuencia, los asaltos y los robos se encuentran primeros en el ranking de preocupaciones de las personas.

La información con la que hoy contamos es notablemente mejor en calidad y cantidad de la que teníamos hace sólo unos años. Aunque todavía no exista un sistema unificado de estadísticas –siendo esta área una de las más deficitarias en el desarrollo de la seguridad ciudadana- hoy sabemos mucho más que hace algún tiempo. Conocemos que cerca del 35% de los hogares en Chile son victimizados, según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Enusc) y que pese a las inversiones realizadas, la victimización aún se encuentra en nivel alto, sobre todo respecto de ciertos delitos, como el robo con violencia. Sabemos también que más de la mitad del sector comercio declara haber sido víctima de un

delito en el último año. Si a ello sumamos la victimización de hogares se puede sopesar aún mejor la relevancia del problema.

Debe considerarse, además, que los recursos que se invierten son muchos y a lo que debe sumarse el esfuerzo institucional que dedican organismos como Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, por nombrar sólo algunos, en la prevención y control de la delincuencia,

La delincuencia y la forma de abordar este problema son importantes no sólo porque es un tema de gran relevancia para la ciudadanía, sino principalmente porque existe un porcentaje importante de personas que es víctima de algún delito o hecho de violencia y que vive y siente temor. Sabemos que existen muchos más factores que los estrictamente técnicos que pesan a la hora de definir qué hacer y cómo invertir los recursos. Diferentes visiones filosóficas e ideológicas, intereses políticos, la corta duración de los gobiernos, la ausencia de evaluación de impacto de los programas, así como la importante exposición mediática del tema condicionan, en muchas ocasiones, la calidad técnica de los programas y proyectos que se implementan, así como la priorización de los siempre escasos recursos públicos y privados. Sin embargo, Fundación Paz Ciudadana siempre ha afirmado que es posible avanzar en obtener un significativo impacto en disminución de la delincuencia, si se abordan prioritaria e integralmente los siguientes desafíos claves.

1. Modernización: Las reformas que la seguridad ciudadana necesita

Fundación Paz Ciudadana considera que hay un desafío clave que resulta necesario abordar para continuar avanzando: la modernización de las políticas e instituciones de la seguridad ciudadana. Hace un año, autoridades del Gobierno señalaron que Chile necesitaba una profunda reforma modernizadora que transformara el Estado. Por esto, trabajamos hace ya meses en una propuesta transversal junto a representantes de universidades, institutos especializados, y en general, miembros de la sociedad civil, que pretende fijar los lineamientos y principales objetivos que en materia de seguridad ciudadana deben abordarse en esta gran reforma, incluyendo la institucionalidad necesaria para impulsar estos cambios.

Chile ha impulsado importantes reformas modernizadoras, sobre todo en el sector de la justicia. La Reforma Procesal Penal, proceso en el que Fundación Paz Ciudadana tuvo un rol clave, es un buen ejemplo de una de ellas. El nuevo sistema de justicia penal reformó radicalmente la manera en que se hacía justicia en nuestro país. Hasta antes de la Reforma, Chile contaba con un sistema arcaico y obsoleto, que no respondía a criterios modernos de justicia, tales como la oralidad, la transparencia y la rapidez. La justicia era lenta y en muchas ocasiones simplemente no llegaba.

La Reforma Procesal Penal fue un gran cambio modernizador para nuestro país. Sin embargo, esta modernización del Estado no se ha dado con igual intensidad en todas las áreas y, lo que resulta más relevante aún, no se ha producido en sectores fundamentales para afianzar la Reforma ya

impulsada. Es así como el atraso de los cambios necesarios en servicios auxiliares de justicia, como el Servicio Médico Legal, o la modernización del sistema penitenciario se ha convertido hoy en un importante obstáculo para el despliegue de todos los efectos y alcances de la Reforma Procesal Penal.

Este desigual desarrollo del proceso de modernización del Estado impone, una importante presión a las reformas que, aunque sean bien planeadas y correctamente implementadas, condiciona su completo desarrollo y alcance de logros. Es indispensable que se trabaje en la modernización de estas otras áreas del sistema – sobre todo el penitenciario- como forma de no mermar las capacidades y fortalezas de reformas como la Procesal Penal.

2. La cárcel y las medidas alternativas: una reforma pendiente

El sistema penitenciario – tanto las penas carcelarias como las condenas que se cumplen en libertad- está en crisis. El endurecimiento de la política criminal que produjeron reformas procesales y penales importantes, como la Agenda Corta, sólo han presionado aún más nuestro sistema, sin que la evidencia de la que se dispone demuestre que han tenido verdaderos efectos sobre la delincuencia, objetivo que se perseguía con su dictación.

El aumento de penas, propuesta que suele resurgir en períodos de elecciones, no es una buena estrategia para disminuir el delito. Mucho más importante que la magnitud de la pena, es la verdadera probabilidad de

que sea aplicada. Para conseguir este objetivo se requiere que el sistema de justicia penal sea más eficiente alineando los objetivos y la gestión de los órganos encargados a la disminución de la victimización. Hoy existen franjas de impunidad inaceptables que sólo menoscaban el sistema de justicia y generan sensación de injusticia e inseguridad.

La disuasión y la inhabilitación son indispensables en ciertos casos, pero la reinserción y la rehabilitación son cruciales para afectar la trayectoria de vida futura de los que sabemos son los más propensos a delinquir: los que ya cometieron un delito.

Un buen ejemplo de ello es el programa Tribunales de Tratamiento de Drogas. Con el objetivo de promover la solución del problema que causa que una persona reincida en el delito motivada por su consumo problemático de drogas, o como forma de financiar su adicción, el programa deriva al imputado a un programa de rehabilitación bajo la supervisión del juez, usando la figura legal de la suspensión condicional del procedimiento.

Los desafíos que ha impuesto el desarrollo de este modelo en Chile son muchos. En primer lugar, se debió generar la información que permitió demostrar que existe una relación importante entre el consumo de drogas y los delitos. La realización de un estudio empírico sobre el consumo de drogas de detenidos por delitos de mayor connotación social mostró que el 73% de los detenidos había consumido al menos una droga ilegal (cocaína o pasta base y marihuana) en las 48 horas previas a la comisión del delito. Estos categóricos resultados zanjaron la discusión, hasta ese entonces vigente, del consumo de drogas entre los infractores de ley.

Al superar esta barrera ideológica, se comenzó a implementar el primer programa piloto –en la ciudad de Valparaíso- de este modelo en Chile. La decisión de avanzar en el desarrollo de esta política pública se tomó sobre la base de dos criterios técnicos fundamentales: su costo eficiencia, ya que un cupo en este programa cuesta alrededor de 140 mil pesos (versus un cupo en una cárcel pública que vale 250 mil pesos), y ha demostrado disminuir la reincidencia entre quienes lo completan. Hoy el programa se aplica en 18 tribunales de garantía e implica el trabajo coordinado de diversas instituciones, entre las que se cuentan Conace, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Poder Judicial, entre otros. Sin embargo, existen 91 tribunales de garantía a lo largo de todo el país y para tener efectos de mayor magnitud requerimos avanzar a la expansión y consolidación de este exitoso programa.

Hay algunos casos en los que las penas deben ser duras, pero en otras situaciones, como los imputados que día a día atiende el programa Tribunales de Tratamiento de Drogas, deben tener el contenido necesario para producir algún efecto más allá que sólo mantener a una persona presa. Y esto se debe lograr también en programas de reinserción intramuros, que incluyan la posibilidad de seguimiento y apoyo post penitenciario. Es decir, se debe pretender que la pena tenga algún efecto en prevención social terciaria y en reinserción.

Las cárceles chilenas presentan altos índices de hacinamiento, cercanos al 50%, pese a los cerca de 10 mil cupos adicionales que significó la construcción de los complejos concesionados.

En las condiciones en que se encuentran actualmente las cárceles públicas, es imposible hablar de reinserción. Y esto es lamentable, ya que

la evidencia internacional (Bourgon, G. & Armstrong, B. 2005) muestra que un programa de reinserción bien implementado puede reducir hasta 30% la reincidencia.

De acuerdo a datos de Gendarmería, a mayo de 2009 existen 53.886 personas atendidas en el sistema cerrado. Sin embargo, los cupos de reinserción resultan insuficientes para esta población. Sólo 12.000 internos se encuentran completando sus estudios de enseñanza básica o media y existen menos de 1.000 cupos para rehabilitación de adicciones. En el ámbito de la reinserción post penitenciaria, la oferta también es escasa: sólo 350 cupos del programa “Hoy es mi tiempo”, que apoya por nueve meses a personas que han cumplido su condena.

Por otra parte, los costos de aumentar las penas, además, no son pocos. Mantener una persona presa le cuesta al Estado aproximadamente 250 mil pesos mensuales en una cárcel pública y 380 mil en una concesionada. A esta última debe agregarse el costo de habilitar un cupo: unos 10 millones de pesos más por plaza en una cárcel concesionada mientras que, como ya se mencionó, un cupo en Tribunales de Tratamiento de Drogas cuesta 140 mil pesos mensuales.

3. Responsabilidad Penal Adolescente: dos años, permanente crisis

A Fundación Paz Ciudadana le preocupa de manera especial el funcionamiento del sistema de justicia juvenil. Aunque se trató de una esperada reforma, se previeron los problemas de implementación que se

han ido presentando. Se advirtió que la ley tenía obstáculos normativos y problemas de diseño legal e institucional y que la precariedad de la oferta programática condicionaba fuertemente la posibilidad de reinserir y rehabilitar a los jóvenes condenados.

Tal como enseña la experiencia internacional exitosa, el sistema de responsabilidad penal adolescente si no era exclusivo, tenía que ser especializado. Esto significa que, fiscales, defensores y jueces debían formarse especialmente para atender a los jóvenes infractores, de manera de que las decisiones que el equipo jurídico tomara fueran las más acertadas para conducir al joven a integrarse a la sociedad nuevamente. Sin embargo, los procesos de especialización que habían iniciado algunas instituciones, especialmente la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público, han perdido vigor y fuerza. No se ha avanzado a un sistema cada vez más profesionalizado y especializado en temas de delincuencia juvenil, sino por el contrario, estas características se han vuelto una excepción.

Otros de los nudos críticos que ha presentado esta ley y que condicionan la posibilidad de que cumpla los objetivos de reinserción y rehabilitación, es el sistema de ejecución de penas a cargo de Sename. Los problemas se han presentado a nivel de la cobertura, pero también respecto de la calidad e impacto de los programas. Los fines de la ley son claros y específicos: la reinserción social y la rehabilitación. Sin embargo, no se concretará sin la reformulación de la institucionalidad a cargo y la completa modernización de los equipos técnicos y profesionales, tanto en el medio libre como en el cerrado.

Tras dos años de aplicación de esta ley, creemos que debe revisarse y evaluarse una modificación del texto legal y conducirse a una reforma

profunda. De prolongarse la situación actual, se determinan las posibilidades reales de intervención con los jóvenes y un verdadero impacto en su participación en actividades delictivas. Además recibirán cada vez que reingresen al sistema penal, una respuesta más dura de parte de la justicia, sin que haya existido una real intervención y oportunidad de reinserción. Ya existe suficiente experiencia y conocimiento acumulado en estos dos años como para promover una instancia de revisión y reforma del sistema, sobre todo si se considera que se realizarán importantes inversiones en infraestructura –con la construcción de 10 nuevos centros- anunciadas por el Gobierno.

4. Niños que delinquen: ausencia de intervención

Los niños que delinquen son un tema que también preocupa a Fundación Paz Ciudadana. En nuestro país, un menor de edad es imputable penalmente por la comisión de un delito a partir de los 14 años. Esto significa que si un niño de menor edad que ese límite comete un delito, no puede ser juzgado ni condenado. Sin embargo, eso no significa que no se pueda hacer nada respecto de ese menor o que tengamos que esperar que cumpla 14 años para que ingrese al sistema penal y entonces, intervenir.

La investigación y experiencia comparada indican que mientras más precozmente se manifiesta la conducta delictiva, es más probable que este actuar se vuelva crónico y violento, convirtiendo a estos niños en infractores “depredadores”, es decir, personas que a lo largo de su vida cometen muchos delitos, causando un gran daño a la sociedad. Sin

embargo, Chile no cuenta con programas especializados para intervenir a nivel de niños inimputables. Tampoco se ofrece a las familias las herramientas que les permitan abordar y proteger a estos menores. Si en el contexto del sistema de justicia juvenil la oferta programática es precaria, con los menores de 14 es inexistente.

El riesgo de mantener esta situación es que se inicien debates en torno a una posible rebaja de la edad de imputabilidad penal, y se introduzcan reformas que busquen rebajar el límite etario de los 14 años. Si se optara por ese camino, sólo se conseguiría que se inicie cada vez más temprano, el contacto de los niños y jóvenes con el sistema de justicia y la cárcel, con mayor posibilidad de contagio criminógeno y sin que tampoco se garantice una real intervención. Esto nos lleva al siguiente punto.

5. Prevención del delito: indispensable para lograr impacto en delincuencia

Resulta indispensable avanzar en el fortalecimiento de los programas de prevención a nivel local. Estudios de trayectorias de vida (Farrington D. & Coid, J. 2006) de adultos condenados a penas de cárcel muestran que la mayoría tiene bajos niveles de escolaridad, vivió una infancia marcada por la marginalidad y sufrió violencia y abusos. Muchos estuvieron expuestos desde temprana edad a múltiples factores de riesgo en sus entornos familiares y sociales. Pero estos factores de riesgo pueden ser contrarrestados por otros protectores. Este es, precisamente, el sentido de detectarlos e intervenir a tiempo. No se trata de aplicar cualquier programa, los esfuerzos deben focalizarse en aquellos factores de riesgo

determinantes para el desarrollo de futuras carreras delictivas y deben ser específicos respecto del individuo y su familia.

La primera vez que un menor de edad se encuentra con el sistema - cuando el consultorio detectó un maltrato, o la escuela se percató de una dificultad en el aprendizaje, o Carabineros lo detuvo por la comisión de un delito- es una oportunidad en la que una política social efectiva podría haber intervenido.

Hace ya tiempo que conocemos quiénes son los niños que ingresan a las comisarías, en qué calles y barrios viven. Sabemos también con quienes son detenidos, generalmente amigos y vecinos del barrio. Es hora entonces de usar esa información para desarrollar estrategias donde la delincuencia y la violencia se aborden a nivel local, con programas concretos y específicos.

Para lograr que los programas se instalen y puedan implementarse en territorios altamente complejos y con mucha victimización y violencia, es indispensable la labor de policías y fiscales. El actuar coordinado y orientado a la solución de problemas producirá importantes efectos en los resultados a nivel local, logrando impacto en disminución del delito a través de la persecución penal estratégica preventiva. La labor de policías y fiscales permitirá que se den las condiciones básicas en el territorio para asentar los programas de intervención y prevención. Para lograr impacto a nivel local son necesarios altos niveles de gestión de los recursos por parte de los municipios. No sólo concentran la oferta programática y fondos, que deben ser priorizados para abordar aquellos factores de riesgo de mayor importancia para el barrio, además pueden atraer a la comuna, programas que intervengan especializada en el territorio. La

participación de la comunidad es también fundamental, sobre todo, en la definición de los problemas y prioridades de un barrio. En general, por sobre la oferta de prevención general, debe preferirse programas especializados y focalizados en los problemas más importantes que afectan a la comunidad y localidad en concreto.

6. Recursos y evaluación

Muchas veces se argumenta que el problema es la escasez de recursos disponibles para invertir en estos programas. De acuerdo a la Ley de Presupuestos 2008, el monto asignado a seguridad ciudadana aumentó 10,8 % con respecto al 2007. A pesar de este dato, hoy es imposible realizar una estimación de cuánto se ha invertido en políticas públicas relacionadas con prevención y control de delito. No existen datos desagregados por instituciones o programas y el monto antes mencionado se refiere sólo a los presupuestos institucionales totales de los organismos relacionados con la seguridad ciudadana. El no conocer con exactitud el monto invertido condiciona la posibilidad de evaluar los costos versus los beneficios de las estrategias y programas implementados, y por lo tanto, su impacto.

En Chile casi no existen programas que hayan sido evaluados en relación con su impacto en reducción de la victimización. La evidencia internacional señala que los programas que hoy se aplican y en los que los estados invierten sus recursos, deben estar basados en la evidencia empírica sobre qué funciona. Los planes de financiamiento de estos programas están condicionados a la presentación de resultados y datos

duros de parte de los programas y la reformulación y reorientación de los mismos según las recomendaciones realizadas por los evaluadores. De esa forma, en países como Estados Unidos e Inglaterra se ha ido formando un conjunto de programas exitosos que se aplican y adaptan según las realidades locales de cada comunidad o sector específico que atienden. En Chile aún carecemos de estas iniciativas y, en general, los programas que se financian año tras año, sólo cuentan con evaluaciones de proceso o cobertura que no reflejan el éxito o fracaso en el logro de sus objetivos.

Conclusión

El inicio de un nuevo gobierno es siempre una instancia privilegiada para realizar propuestas y emprender nuevos proyectos. Fundación Paz Ciudadana reitera una vez más su compromiso con el país para aportar todo el conocimiento técnico y la experiencia acumulada tras 17 años de trabajo en esta área. Los desafíos son importantes y complejos, pero abordarlos de la manera que se enuncia, es la clave para que podamos tener un país más seguro, más equitativo y con menos delincuencia.