



UN AÑO Y MEDIO PERDIDO CONTRA LA DELINCUENCIA

- El Estado no está cumpliendo con su rol esencial en la provisión de seguridad, justificación última del pacto social.
- La respuesta por parte del Gobierno consiste en impulsar dos proyectos que hoy se encuentran en tramitación en el Congreso que no necesariamente significan un avance en el largo plazo en materia de seguridad ciudadana.
- Es necesaria una reorganización del diseño institucional para enfrentar de mejor forma el problema de la seguridad, pero también que las políticas públicas sean de Estado.

PRINCIPIO LYD:

Seguridad como rol esencial del Estado.

En las últimas semanas, la seguridad ciudadana ha tomado mayor relevancia en la agenda pública debido a los hechos delictuales ocurridos a lo largo del país, que se han caracterizado por ser enormemente violentos y han provocado gran temor en la ciudadanía. Según cifras de Carabineros, hay un aumento de un 6,3% en las denuncias de robos con intimidación y de un 0,9% en las denuncias de robos con violencia en comparación con el período enero-junio de 2014ⁱ.

El hecho de que el Estado no esté cumpliendo con su rol esencial en la provisión de seguridad, justificación última del pacto social, no sólo es castigado por la opinión pública que ha cuestionado el proceder del gobierno frente al tema de la delincuencia, calificándolo con nota 2,9 según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), sino que también ha generado manifestaciones críticas desde la sociedad civil. Ejemplo de lo anterior lo constituyen los denominados “cacerolazos”ⁱⁱ, como asimismo la creación del movimiento “Juntos contra la delincuencia”, que reúne a una serie de asociaciones gremiales y líderes de opinión.

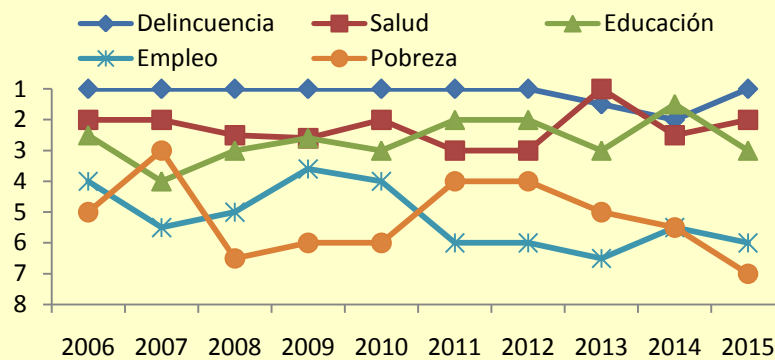
ACTUALIZANDO LA EVIDENCIA

Hace más de una década que la delincuencia es una de las principales prioridades y preocupaciones de los ciudadanos. De acuerdo a una serie de la encuesta CEPⁱⁱⁱ, ésta se ha convertido en la primera preocupación dentro de las materias que la ciudadanía considera prioritarias para ser resueltas por el Gobierno, superando inclusive a salud y a educación.



HACE MÁS DE UNA DÉCADA QUE LA DELINCUENCIA ES UNA DE LAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES DE LOS CIUDADANOS

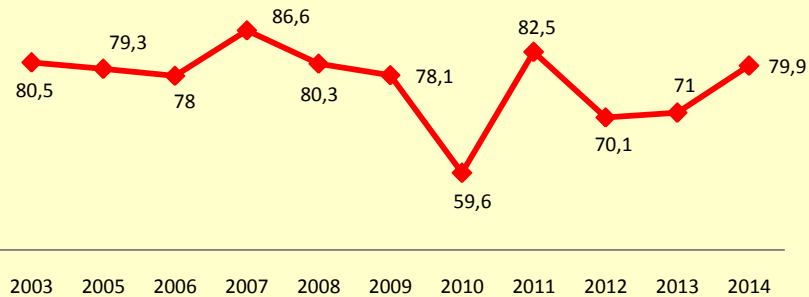
Gráfico N°1: Temáticas que la ciudadanía considera prioritarias para ser resueltas por el Gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos encuesta CEP 2006-2015.

Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014 (ENUSC), medición más importante que hay en el país del fenómeno delictivo, existe una percepción alta en la ciudadanía de que la delincuencia ha aumentado con respecto a los últimos años, incrementándose en 8,9 puntos porcentuales en el año 2014 con respecto a 2013.

ALTA PERCEPCIÓN DE AUMENTO EN LA DELINCUENCIA DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS
Gráfico N°2: Percepción de aumento de delincuencia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENUSC 2014 – INE.

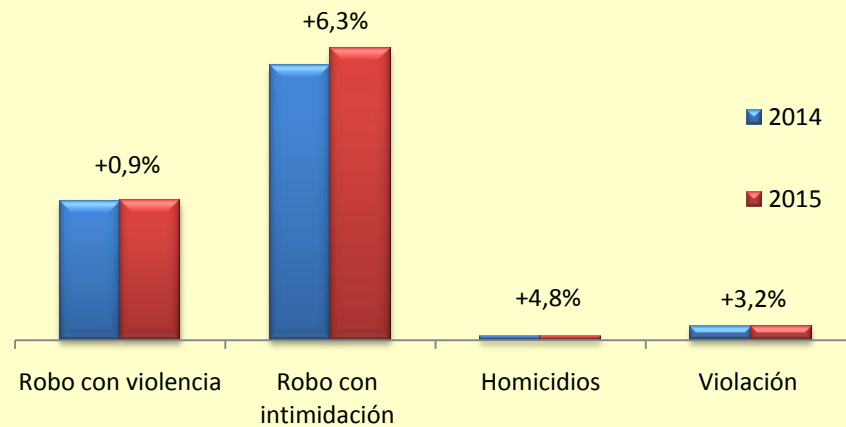
Adicionalmente, el porcentaje de victimización por hogar fue de un 25%, replicando la ENUSC 2013, poniendo con ello fin a la tendencia a la baja desde la ENUSC 2003. En otras palabras, hoy 1 de cada 4 hogares sigue siendo víctima de la delincuencia, según cifras de la ENUSC 2014.



Retomando los datos entregados por Carabineros sobre la base de denuncias (que como instrumento de medición del fenómeno es más limitado que el de las encuestas de victimización)^{iv}, se aprecia que sí existe un aumento en las denuncias de algunos Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS).

AUMENTAN LAS DENUNCIAS DE DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL

Gráfico N°3: Delitos de Mayor Connotación Social enero-junio 2015



Fuente: Carabineros de Chile.

En efecto, los delitos que presentaron una baja con respecto al año 2014 fueron el robo por sorpresa (-7,0%) y lesiones (-4,1%). El resto de los delitos de mayor connotación social presentaron alzas significativas con respecto al mismo período del año anterior como se observa en el Gráfico N° 3. Por ello, tiene asidero la hipótesis de que los robos violentos están aumentando, lo que podrá confirmarse con la ENUSC 2015. Por lo demás, lo anterior puede verse reflejado de manera nítida en la mayor percepción de violencia asociada a actos delictuales; al respecto, la encuesta CADEM^v expone que los ciudadanos consideran en un 81% a los hechos delictuales de hoy como más violentos.

RESPUESTA POR PARTE DEL EJECUTIVO

Frente a este preocupante escenario, el Gobierno ha centrado su respuesta sobre la base de su agenda legislativa, destacando la importancia de la aprobación por parte del Congreso Nacional de dos proyectos de ley: por un lado, el que “facilita la aplicación efectiva de penas establecidas para los delitos de robo, hurto, y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos”^{vi} y, por el otro, el que “modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la Ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y



El Gobierno ha centrado su respuesta sobre la base de su agenda legislativa, destacando la importancia de la aprobación por parte del Congreso Nacional de dos proyectos de ley.

Seguridad Pública, permitiendo la creación de los concejos comunales y los planes comunales de seguridad pública”^{vii}.

El primer proyecto aumenta las penas para los DMCS, tanto en primerizos (pena mínima de un año de privación de libertad) como en aquellos que son reincidentes (penas más severas). Si bien se trata de una señal importante, es una respuesta parcial en la medida en que, por un lado, luego comenzará a discutirse el nuevo Código Penal, que entre sus objetivos principales busca reconfigurar nuestro esquema de penas, y, por el otro, existe evidencia de que las penas más duras en primerizos pueden ocasionar mayores tasas de reincidencia en el futuro^{viii}. Sabemos además que tan relevante como la pena es la probabilidad de la aplicación de ésta, y dicha probabilidad hoy es muy baja en Chile^{ix}. Un buen ejemplo de lo anterior lo encontramos en el reciente informe de Carabineros donde el número de delincuentes que son detenidos sólo alcanzan el 5%. Por lo tanto, se trata de una solución a corto plazo.

El segundo proyecto, consiste en la creación de los Consejos de Seguridad Pública Comunal, instancia en que los municipios pueden adoptar medidas en el ámbito de la seguridad, y elemento central del Plan Comunal de Seguridad Pública. Los consejos estarán integrados por el alcalde, quien lo preside, dos concejales, el oficial de la Policía de Investigaciones de mayor jerarquía, un fiscal y dos representantes de la sociedad civil.

Un problema que presenta este proyecto es que no transfiere recursos del Estado a los municipios para el desarrollo de programas de prevención u otros, aunque no basta solamente con la mera transferencia de recursos, sino que se requiere sobre todo el traspaso de experiencia, conocimientos y capacidades. Así, estamos más bien ante un caso de legislación simbólica, con el potencial de diluir una responsabilidad que le corresponde al gobierno central por mandato constitucional, y a las fuerzas de orden y seguridad pública, bajo un diseño institucional de combate a la delincuencia que ya cuenta con múltiples actores y escasos niveles de coordinación efectiva.

Junto con lo anterior, el Plan Comunal de Seguridad Pública se asemeja bastante al fracasado Plan Comuna Segura Compromiso 100, el que desde el 2006 comenzó a ser sustantivamente reformulado^x y en 2010, abandonado como política pública^{xi}.

UN CAMINO ALTERNATIVO

Enfrentar de manera integral el problema de la delincuencia hay respuestas en dos niveles: macro y micro, que a su vez miran los desafíos al corto y largo



plazo en este ámbito. A continuación, se analizan las que estimamos el gobierno debiese dar prioridad a la hora de conformar una agenda de seguridad para los próximos dos años, considerando ambos niveles.

Así, en el nivel macro, nuestro país tiene aún desafíos importantes en el diseño institucional de seguridad en el que, si bien se busca establecer que sea el Ministro de Interior y Seguridad Pública el responsable final en este ámbito (diseño que comenzó a operar en 2011), el mismo se diluye ante la existencia de múltiples actores (reparticiones de gobierno, fiscales, jueces, etc.) que enfrentan diversos incentivos muchas veces opuestos y en que la coordinación entre ellos no ha logrado ser eficaz. Esfuerzos recientes del Ministro de Interior y Seguridad Pública por darle mayor periodicidad al trabajo de la Comisión de Seguridad Pública así lo demuestran.

Asimismo, el país debe equilibrar de mejor manera los esfuerzos en materia de (i) prevención, (ii) control y sanción, y (iii) rehabilitación y reinserción, estando la primera y la tercera de estas áreas sub-desarrolladas. Basta pensar que 9 de cada 10 pesos en seguridad se gastan en control y sanción^{xii}. En esta materia, hay cuestiones relevantes de diseño institucional que enfrentar, por ejemplo, la reestructuración del SENAME o la creación de un servicio nacional de reinserción social en el medio libre. En tercer lugar, y al igual como ocurre en otras áreas de la política pública, el período presidencial de 4 años está generando poco espacio para el impulso de políticas de seguridad basadas en la evidencia bajo una metodología robusta de focalización, testeo y seguimiento^{xiii}. Lo anterior es especialmente notorio respecto del plan “Seguridad para Todos” (2014-2018) del actual gobierno, el que se está apartando crecientemente en su ejecución de los avances dejados en este ámbito por el plan “Chile Seguro” (2010-2014) de la administración anterior^{xiv}. Las políticas basadas en evidencia requieren contar con buena información y en este punto resulta insólito que una iniciativa prometedora como la Base Unificada de Datos (BUD), cuyo objeto es que todos los actores que participan en seguridad cuenten con una misma base de datos, no pueda aún consolidarse.

En lo micro, existen una serie de reformas en el plano administrativo y de la gestión, como asimismo en el aumento de cobertura de programas exitosos, que podrían tener un impacto positivo en esta materia.

En primer lugar, en materia de prevención, cabe considerar el que durante la administración Piñera se impulsaron dos programas de impacto positivo cuyas coberturas se debe evaluar ampliar. Primero, el Programa de Barrios Críticos, con una intervención multi-sectorial sobre la Población La Legua que pudiera utilizarse como piloto para expandirla a otros barrios críticos, lo que iba a ser



impulsado por este Gobierno pero aún no se materializa. En segundo lugar, aumentar significativamente las familias que reciban el apoyo 24/7 de profesionales especialistas que los ayudan para que logren que sus hijos, jóvenes de alto perfil de riesgo, vuelvan a colegio, dejen de consumir drogas, y dejen de cometer delitos bajo el marco de la Terapia Multisistémica del Programa Vida Nueva (hoy denominado Programa 24 horas).

En segundo lugar, en materia de control y sanción, y de acuerdo a lo sugerido por la Comisión Asesora Presidencial de “Reforma a la Reforma Procesal Penal” (2012), resulta fundamental aumentar la coordinación entre los fiscales y las policías, como asimismo la capacitación interinstitucional entre éstas. Lo anterior es especialmente relevante cuando un 17,18% de los archivos provisionales (término que se aplica al 44,04% de los casos recibidos por el Ministerio Público, 1.624.698 en 2014) cuentan con imputado conocido, esto es, existen indicios suficientes para intentar esclarecer un grupo importante de delitos que hoy quedan en la impunidad^{xv}. Una segunda prioridad es la reforma policial, especialmente la introducción de la evaluación por desempeño. En efecto, salarios, promociones y otros incentivos hoy se vinculan a antigüedad y mérito. En esta materia es posible incorporar metas de desempeño sobre la base de las estadísticas entregadas por la Plataforma de Análisis Criminal Integrado (PACIC) (ex Sistema Táctico de Análisis Delictual STAD) que premien la reducción de victimización y temor sobre la base de unidades policiales.

En tercer lugar, en materia de rehabilitación y reinserción, sigue siendo un problema el hacinamiento carcelario, el que impide contar con programas específicos de rehabilitación y reinserción por perfil de recluso (laboral, capacitación, complementar estudios, tratamiento de drogas, etc.), al hacerse muy difícil su clasificación, lo que muestra la necesidad de nueva infraestructura carcelaria. Ello además permitiría contar con un centro de clasificación de reclusos tal cual fue propuesta por la consultora Altegrity Risk^{xvi}. Asimismo, la oferta de capacitación y empleo es muy baja al interior de las cárceles, y los espacios de cooperación en esta materia desde la sociedad civil (por ejemplo, Fundación Paternitas o similares) son muy bajos.

CONCLUSIONES

Actualmente existe la percepción en la ciudadanía de que la delincuencia ha aumentado, especialmente la violencia asociada. La evidencia futura tanto de denuncias a Carabineros como la ENUSC 2015 podrá ratificarlo. En respuesta a lo anterior, el gobierno está impulsando dos proyectos de ley que buscan disminuir la percepción de inseguridad y combatir la delincuencia, pero así como están, no van en la línea de ser una solución efectiva en el largo plazo.

Un camino alternativo debería conducir a tener una mirada en el corto y en el largo plazo en seguridad ciudadana. En el primero, es necesaria una reorganización del diseño institucional, reequilibrar la relación entre los ejes prevención, control y sanción, y rehabilitación y reinserción, y volver a las políticas y programas basados en evidencia. En lo micro, se propone una agenda específica de iniciativas a ser priorizadas por el gobierno en las tres áreas mencionadas.

ⁱ Ver más en Reporte Estadístico Enero-Junio 2014/2015, Nacional y Regional de Carabineros de Chile. Disponible en <http://www.carabineros.cl/InformeEstadistico/index.html>

ⁱⁱ El 1 de julio se desarrolló un “cacerolazo” en que vecinos de Las Condes, La Reina, Huechuraba y Colina, entre otras, se manifestaron exigiendo un pronunciamiento por parte de las autoridades con respecto a la delincuencia. Actualmente se está convocando a una nueva manifestación para el día 29 de julio.

ⁱⁱⁱ Ver encuestas CEP, pregunta ¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno?, 1990-2015, www.cepchile.cl

^{iv} Las limitaciones tienen relación con la “Cifra Negra” (Diferencia entre victimización y denuncia)

^v Ver encuesta CADEM, Estudio Nº 76. Disponible en: <http://plazapublica.cl/temas/encuestas/#post-9549>

^{vi} Ver Mensaje Nº 1167- 362, Boletín 9885-07 sobre Proyecto de Ley que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal e dichos delitos. Gobierno de Chile, Santiago, Chile 23 de enero de 2015.

^{vii} Ver Mensaje Nº 463-362, Boletín 9601-25 sobre Proyecto de Ley que modifica la ley nº 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y la ley Nº20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, permitiendo la creación de los concejos comunales y los planes comunales de seguridad pública. Gobierno de Chile, Santiago, Chile, 9 de septiembre de 2014.

^{viii} Ver Fundación Paz Ciudadana (2015): Conceptos Nº 32.

^{ix} Becker, G. S. (1974). Crime and punishment: An economic approach. In *Essays in the Economics of Crime and Punishment* (pp. 1-54). NBER.

^x Beyer, H. & Vergara, R. (2006) Delincuencia en Chile: Determinantes y rol de las política públicas, *Instituto de Economía UC*.

^{xi} Ver Libertad y Desarrollo, Temas Públicos Nº 1.189. Disponible en: http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/tp1189seguridadrccll.pdf

^{xii} Como sostuviera la directora de Paz Ciudadana, Catalina Mertz, en su presentación ante el Consejo Consultivo de dicha fundación el 6 de noviembre de 2014.

^{xiii} Sherman, L. W. (2013) The rise of Evidence – Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking, *Crime and Justice*, 42 (1), 377-451

^{xiv} Ver Libertad y Desarrollo, Temas Públicos Nº 1.189. Disponible en: http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/tp1189seguridadrccll.pdf

^{xv} Ver Libertad y Desarrollo, Temas Públicos Nº 1.088. Disponible en: http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/tp1088reformaprocesalpenallml.pdf

^{xvi} Ver Libertad y Desarrollo, Serie Informe Justicia Nº12. Disponible en http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/sij12carcelesconcesionadasrevitalizandoelmodeloclaronoviembre2012.pdf