

AGENDA CORTA ANTIDELINCUENCIA: AVANCES, OMISIONES Y CONTROVERSIAS

- La delincuencia es el tema que más preocupa a los chilenos y donde el Ejecutivo recibe la peor evaluación sectorial.
- La Agenda Corta Antidelincuencia es un paquete de medidas de corto plazo que busca subsanar un déficit en materia de gestión del control de la seguridad ciudadana.
- Existe la necesidad de poseer un instrumental que permita avanzar hacia políticas y medidas que operen bajo una lógica sistémica y orientada a resultados.

El Ejecutivo ha definido siete prioridades para el primer tramo del ciclo legislativo 2016¹. Dentro de éstas se encuentra la denominada Agenda Corta Antidelincuencia, en torno a la cual se ha generado un áspero debate en la opinión pública sobre los instrumentos propuestos para la consecución del objetivo de mejorar la persecución del delito en Chile.

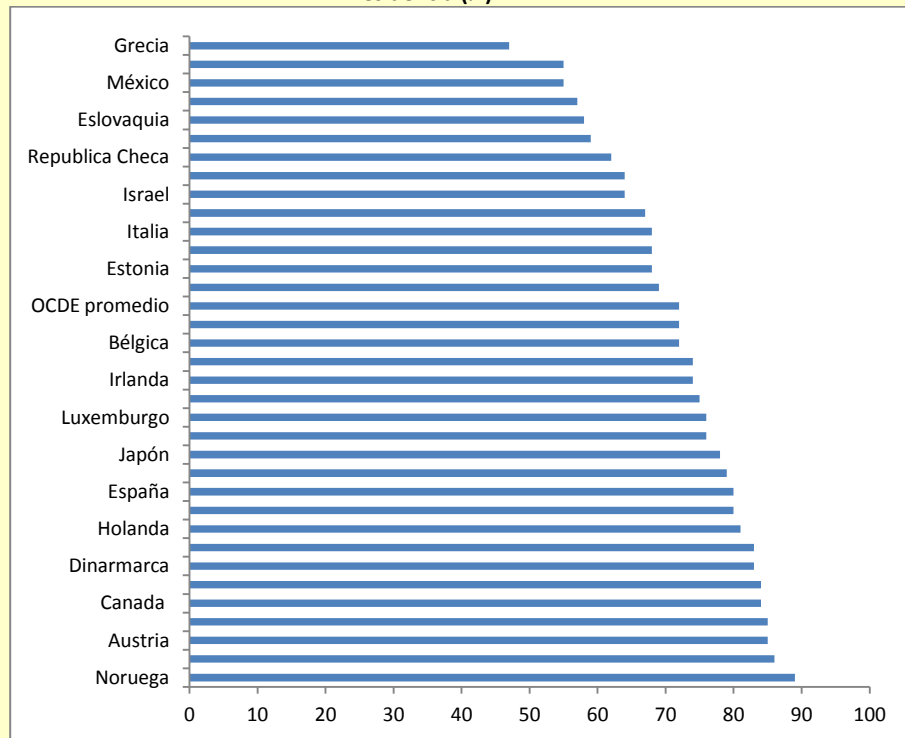
Sin lugar a dudas, la delincuencia es el tema que más preocupa a los chilenos y donde el Ejecutivo recibe la peor evaluación sectorial. Al respecto, un 58% de los encuestados considera a la delincuencia como su principal preocupación según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) y, en la misma línea, un 85% de la población admite que ésta ha aumentado y lo que resulta más alarmante es que un 88% la percibe de una manera más violenta. Es en este contexto que un lapidario 92% de la población desaprueba la forma en que el Gobierno aborda el tema, acorde a la última medición de Adimark de febrero de este año.

Detrás de los malos resultados en términos de percepción se esconde un enfoque deficitario y negacionista del Ejecutivo en la materia. Si bien es correcto que los niveles de victimización reflejados en la Encuesta Nacional (ENUSC) 2014 han experimentado un descenso, el diagnóstico de la autoridad no puede limitarse a una actitud conformista completamente desajustada de la abrumadora percepción de inseguridad.

Según cifras correspondientes al último Panorama Social de la OCDE (2014), sólo el 55% de los chilenos se siente seguro caminando solo en la noche por su ciudad o área de residencia, cifra muy por debajo del 72% promedio de los países que conforman la organización (Gráfico N° 1). Del mismo modo, de un tiempo a esta parte, persiste en la Encuesta Mundial de Valores, el posicionamiento de Chile dentro del grupo de países OCDE con mayor percepción de frecuencia de robos.

SÓLO EL 55% DE LOS CHILENOS SE SIENTE SEGURO CAMINANDO SOLO EN LA NOCHE

Gráfico N° 1: Sensación de seguridad al caminar a solas por la noche en la ciudad o lugar de residencia (%)



Fuente: OCDE (2014), Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing.

La respuesta del Gobierno frente a este escenario se reduce al impulso de la Agenda Corta Antidelincuencia. A grandes rasgos, se trata de un proyecto que pretende modificar el sistema de determinación de penas para ciertos delitos, amplía las facultades de las policías para la persecución de ilícitos, propone modificaciones a la Ley de Control de Armas y fortalece el Ministerio Público, entre otras medidas.

En términos de valoración del mismo, se trata de un paquete legislativo que avanza en materias tales como la regulación del Banco Unificado de Datos, robustece la protección a Carabineros, Gendarmería y Policía de Investigaciones (PDI), fortalece el funcionamiento del sistema penal y otorga mayores facultades a las policías a la hora de optimizar su accionar en diligencias propias de su función. Sin embargo, omite aspectos cruciales como una real y completa coordinación entre los actores involucrados en el proceso de prevención, control, sanción y rehabilitación del delito. Por otro lado, el paquete legislativo también contiene aspectos controversiales como es el denominado "Control de Identidad Preventivo", respecto del cual es preciso señalar que hay valores y bienes a resguardar en tensión como son las libertades individuales y la seguridad pública.

En el marco del debate en torno a este último punto, algunos expertos, a efectos de cuestionar la eficiencia de la Agenda Corta, incorporan en el diagnóstico elementos de juicio con poco sustento en la evidencia empírica con el fin de soslayar el debate respecto de la eficacia de los instrumentos de control en la persecución del delito. En esta línea, un argumento enunciado por un grupo de influyentes penalistas es que la principal responsable de las elevadas cifras de delincuencia sería la desigualdad de ingresos, cuando la evidencia para el caso de Chile es clara al descartarla como uno de los factores explicativos del fenómenoⁱⁱ.

RESPALDO DE LA AGENDA CORTA Y CONTROL PREVENTIVO: UN FALSO DILEMA

Es necesario tener en cuenta que la labor de disminuir de un modo integral las actuales cifras de delincuencia e inseguridad en nuestro país, requiere tomar medidas de corto, mediano y largo plazo. Centrar el debate únicamente en los aspectos estructurales de largo plazo respecto al fenómeno delictivo poco contribuye -desde el punto de vista de las políticas públicas- en dar una respuesta eficaz a una de las labores primordiales del Estado: la seguridad ciudadana.

De este modo, se debe comprender a la Agenda Corta Antidelincuencia como un paquete de medidas de corto plazo que colabora a subsanar un déficit en materia de gestión del control de la seguridad ciudadana. Por consiguiente, la actitud de múltiples voces, expertos y líderes de opinión orientadas a descartar tajantemente la validez de la iniciativa, resaltando, por ejemplo, la controversia en torno al Control de Identidad Preventivo configura un escenario de falso dilema, en el cual, una oposición al control preventivo de identidad, pasa a ser necesariamente, una oposición a la Agenda Corta Antidelincuencia como un todo.

AVANCES DE LA AGENDA CORTA

Dentro de los aspectos introducidos por la Agenda Corta Antidelincuencia que efectivamente conducirán a un mejor tratamiento en la persecución del delito en Chile, se encuentran las medidas que fomentan la cooperación y coordinación de todos los organismos y actores involucrados. En este sentido, una de las principales medidas dice relación con la regulación del Banco Unificado de Datos (BUD). Ésta robustecerá y agilizará la acción investigativa al determinar que Carabineros, Policía de Investigaciones, el Poder Judicial, el Ministerio Público y Gendarmería, deberán intercambiar la información personal de los condenados e imputados. Su administración estará a cargo del Ministerio Público. Los instrumentos más efectivos en el combate a la delincuencia son aquellos que se fundan en evidencia criminalística, por tanto, el contar con una estructura única de información estadística objetiva, constituye un gran avance.

Otro aspecto destacable son las modificaciones que se proponen para la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penalⁱⁱⁱ, la cual tiene como fin fortalecer el buen funcionamiento del Sistema Procesal Penal. Dichas innovaciones buscan asegurar el trabajo coordinado de todos los actores involucrados en la persecución del delito^{iv}, lo que permitirá trazar objetivos comunes y generar un diagnóstico de su labor con el fin de mejorar el funcionamiento del sistema y sus instituciones.

Adicionalmente, la Agenda Corta robustece la protección a los cuerpos institucionales involucrados en la persecución del delito, agravando las sanciones a las agresiones en su ejercicio. Que las policías sientan respaldo institucional en su actuar es otra dimensión crucial de su labor persecutoria. Por lo demás, corresponde con los altos niveles de legitimidad que éstas poseen. Al respecto, Carabineros y al PDI obtienen la más alta valoración como instituciones involucradas en el combate a la delincuencia con un 61% y un 58% de respaldo respectivamente (Plaza Pública CADEM, Marzo 2016).

OMISIONES DE LA AGENDA CORTA

La Agenda Corta no consolida la estructura institucional de la Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros (PACIC), ex STAD. Se trata de un programa altamente eficiente en términos del análisis delictual que permite la integración de los cuerpos de Carabineros y la comunidad, a través del control estadístico de episodios delictuales a escala local (Comisarias y Plan Cuadrante).

Una de las ventajas de este tipo de instrumentos es que permite la introducción de una lógica orientada a resultados mediante una nueva estructura de incentivos en la evaluación de desempeño al interior de las policías, sin embargo, esta dimensión del programa ha sido débilmente empleada.

Por último, a pesar de que medidas como la regulación del Banco Unificado de Datos apuntan a una mayor coordinación y colaboración entre las policías y el Ministerio Público, es preciso profundizar este esfuerzo de la mano de más instrumentos y políticas que operen en una lógica sistémica y no fragmentada respecto de la acción preventiva y de control delictual.

ASPECTO CONTROVERSIAL: CONTROL PREVENTIVO DE IDENTIDAD

Una vez señalados los principales aspectos introducidos y omitidos por la Agenda Corta Antidelincuencia, resulta innegable desconocer que el centro del debate ha girado alrededor del Control Preventivo de Identidad.

Esta nueva disposición, amparada en el artículo 12, faculta a Carabineros y a la PDI para controlar la identidad de cualquier persona mayor de 14 años, sin existir para su realización un contexto de delito. Ello, con el fin de disminuir las actuales cifras de delincuencia e inseguridad, puesto que permitiría dar con el paradero de personas que cuentan con órdenes de detención pendientes en nuestro país (en la actualidad existen proximadamente 66 mil de estas órdenes).

A efectos de disminuir los márgenes de arbitrariedad en la aplicación del instrumento, se especifica que las policías deberán generar un procedimiento estandarizado de reclamo, para aquellos casos en que las instituciones a cargo del control realicen un ejercicio abusivo de sus facultades. Además, se establece que las policías deberán mantener al Ministerio del Interior y Seguridad Pública informados sobre la práctica y resultados del control preventivo de identidad.

Pero las críticas a la medida se han centrado en los criterios con que opera el control de identidad preventivo, por las posibles vulneraciones a ciertas libertades que generaría su realización^v, como también por la eficiencia de la medida.

Respecto de la primera crítica, es evidente que todas las sociedades deben enfrentar una tensión o *trade off* en la relación que se genera entre la libertad y la

seguridad. Por ende, asumiendo la imposibilidad de preservar intactos ambos bienes en el contexto delictual actual, cabe preguntarse hasta qué punto como sociedad estamos dispuestos a desbalancear aquel equilibrio, priorizando un valor por sobre otro así como buscando mecanismos que operen de la forma menos invasiva entre ambos. Por otro lado, respecto de la eficacia, si bien es cierto que no existe evidencia clara respecto de la utilidad de este tipo de instrumentos, no podemos desconocer que países con altos estándares en materia de control delictual contemplan disposiciones similares.

Desde el punto de vista institucional, es válida la interrogante respecto de si acaso las disposiciones vigentes -en la acción preventiva del delito- son o no suficientes, y si acaso se justificaría estresar el sistema, con una nueva figura legal como lo es el artículo 12 que establece un control preventivo de identidad, considerando que ya existe un control de naturaleza similar en el artículo 85 del Código Procesal Penal. Al respecto, existe un debate respecto de la intensidad de las facultades existentes, mientras algunos las consideran suficientes, otros sectores ligados al accionar policial manifiestan la necesidad de mayores atribuciones en la materia.

CONCLUSIÓN

La percepción de inseguridad es creciente y se configura como el tema que más preocupa a los chilenos, siendo el área con peor percepción de desempeño del Ejecutivo. Frente a esta situación, el Gobierno ingresó un paquete legislativo (Agenda Corta Antidelincuencia) que contiene un conjunto de medidas concretas, orientadas al corto plazo, las cuales apuntan en gran medida a fortalecer y perfeccionar la persecución del delito, en cuanto conducen a una mejor cooperación y coordinación de las entidades involucradas en el proceso.

Desafortunadamente, el aspecto que ha llamado mayormente la atención en la opinión pública dice relación con la controversia en torno al Control Preventivo de Identidad. Si bien el debate actual en torno al Control Preventivo de Identidad es legítimo, en cuanto pone en contraposición dos bienes esenciales como es la seguridad y la libertad, no se debe desviar la atención respecto de la necesidad de poseer un instrumental que permita avanzar hacia políticas y medidas que operen bajo una lógica sistémica y orientada a resultados. En este sentido, la Agenda Corta representa un avance, aunque marginal, por cuanto omite muchos aspectos esenciales de cara a un tratamiento integral del proceso de control y prevención del fenómeno delictivo.

ⁱForman parte de las siete prioridades legislativas: proyecto de ley sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, (2) proyecto de ley que Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos Políticos y Facilita su Modernización, (3) proyecto de ley que Moderniza las Relaciones Laborales (Reforma Laboral), (4) proyecto de ley que Simplifica el Sistema Tributario, (5) proyecto de ley que Regula la Libre Competencia (Anticolusión), (6) proyecto de ley de Carrera Docente y (7) Agenda Corta Antidelincuencia.

ⁱⁱ Al respecto ver Vergara.R y Beyer, H. (2006). "Delincuencia en Chile: Determinantes y rol de las políticas públicas" En *Camino al Bicentenario: doce propuestas para Chile*. PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina".

ⁱⁱⁱ La Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal se encuentra amparado en el artículo 12 ter. de la Ley N° 19.665, que reforma el Código Orgánico de Tribunales.

^{iv} Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Corte Suprema, Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, entre otros.

^v Es necesario mencionar que el proceso de identificación no puede extenderse por más de cuatro horas para los mayores de 18 años y más de una hora para los individuos mayores de 14 años y menores de 18 años.