**Repensar la delincuencia y la inseguridad que esta provoca para generar políticas de seguridad cuyo eje sea la prevención**

**RESUMEN**

El análisis de lo información delictual disponible desde 1980, muestra que los gobiernos de centro-izquierda han sido capaces de aplicar política de control y sanción del delito de corte esencialmente reactivo. Paradójicamente, por razones coyunturales de distinto tipo, el gobierno de derecha no mostró la misma capacidad.

Laserie de datos administrativos policiales sugiere que la delincuencia comenzó a aumentar en el Gobierno Militar, donde existían serias restricciones a las libertades civiles y reiterados atropellos a los derechos humanos. Esto puede deberse a una política penitenciaria menos punitiva implementada durante los años ochenta.

Sin embargo, los datos de victimización y temor de las últimas décadas muestran que las políticas tradicionales centradas en el control y la sanción del delito de corte esencialmente reactivo, no han dado los frutos esperados. La progresión de la delincuencia se explica en parte por la mayor concentración demográfica, la acumulación de bienes de fácil acceso y reventa en el mercado ilegal, la pérdida progresiva de la vigilancia natural de los lugares donde residimos, el aumento de la movilidad y la consiguiente multiplicación de los espacios de tránsito sin vínculo entre las personas y la mayor dificultad en la transmisión de normas y valores. Estos cambios explican, en parte, el aumento de los delitos de oportunidad y de las incivilidades.

Estos delitos son difíciles de resolver por los tradicionales organismos de persecución penal puesto que comparten una característica central: son anónimos.

A la luz de nuestra experiencia, se abre una oportunidad para repensar las políticas de seguridad pública. Esta nueva perspectiva debe considerar al menos tres dimensiones: la coordinación de agencias para abordar los factores de riesgo relacionados con el delito y la inseguridad; la implementación de soluciones a nivel local para adaptarlas mejor a las características de cada territorio y a las necesidades de sus habitantes; y finalmente, considerar la prevención como eje estratégico central y articulador de las intervenciones.

Estas políticas de nuevo cuño no pueden ser presentadas como una simple lista de medidas. Debemos ser capaces de replantear nuestras propuestas teniendo a la vista nuestra visión de país. Se trata de repensar nuestras convicciones desde una visión compartida del país que anhelamos, sin buscar soluciones facilitas y remedios milagrosos.

Al sistema político le cabe un rol central para poder interpretar correctamente los anhelos ciudadanos, ofreciendo soluciones responsables que nos permitan construir una democracia cada vez más robusta y respetuosa de nuestros derechos y libertades. Ello, por cierto, requiere también reconsiderar nuestros deberes y responsabilidades para generar una mejor adhesión a las reglas y normas que contribuyen a la armonía social.

**Reflexiones en torno a la delincuencia y las políticas para abordarla**

**Introducción**

La pregunta de cómo mejorar las condiciones de vida de la población sigue estando abierta. Uno de los temas que resuena desde los años noventa es el problema de la delincuencia y de la inseguridad. Nos proponemos hacer un breve análisis de la evolución del problema proponiendo algunos factores explicativos. Concluiremos que toda solución en esta área, requiere de procesos de reflexión profundos orientados a producir respuestas que permitan alcanzar los resultados esperados. Ello evidentemente pasa por la imperiosa necesidad de replantear nuestros enfoques tanto desde el punto de vista de sus orientaciones, como de los tiempos que requieren para ser implementados.

Para ello, es de vital importancia tener en cuenta que las políticas públicas se diferencian de la actividad privada porque tienen una doble función de producción. La primera -muy similar a la de cualquier empresa-, es de producir un servicio, un bien o un producto. La segunda -exclusiva las políticas públicas-, tienen por finalidad cambiar el curso natural de las cosas para producir cambios (deseados). Por lo tanto, la segunda función de producción de las políticas públicas es la de producir un impacto.

Desde esta perspectiva, el estado de seguridad al que el país aspira legítimamente puede ser alcanzado por un conjunto de políticas públicas coherentes y complementarias entre sí. Sin embargo, “la seguridad” puede ser abordada de distintas maneras según las creencias, los valores, las aspiraciones y las concepciones que los líderes políticos y sus coaliciones propongan.

En tal sentido, puede ser que para algunos la seguridad se alcance mediante la instalación generalizada de dispositivos que les permitan a los particulares protegerse y defenderse de la delincuencia. Puede consistir en un aumento del contingente policial para que cada área esté resguardada y protegida. Así también, puede requerir reforzar el sistema de control y sanción para que todas las personas que transgredan las normas sean sancionadas. Pero para otros puede que la seguridad sea el resultado de la acción conjunta de actores sociales que comparten y adhieren a valores, normas y reglas que estructuran su vida en común.

Las políticas que tendrían que implementarse para alcanzar estas visiones de la seguridad son radicalmente distintas. Pues bien, hasta ahora, en esta campaña presidencial ninguno de los candidatos nos ha dicho bajo qué aspiraciones y valores ha construido sus propuestas en materia de seguridad pública. Ningún candidato ha sabido ilustrarnos sobre cuál es el fin último que persigue, es decir, qué tipo de seguridad es la que propone para el país. Y, por consiguiente, ninguno ha sido capaz de explicarnos cuáles son los mecanismos y los cursos de acción que pretende seguir para alcanzar este fin. Tampoco se nos ilustra sobre cuáles son los tiempos requeridos, las etapas que debemos alcanzar y los ámbitos de acción que deben ser priorizados.

Es por eso que los planteamientos en seguridad parecen más bien recetas con medidas dispersas de todo tipo. Así las cosas, no es de extrañar que las sombras de populismo campeen en esta área de la acción pública. Las medidas enfocadas en de la mano dura están a la orden del día y vuelven a soplar encada período eleccionario. Sin embargo, todas aquellas argumentaciones que se concentran en una o dos medidas para remediar nuestros males sociales son en general insuficientes.

Con el propósito de contribuir a la reflexión sobre las políticas en materia de seguridad pública, nos abocaremos a discutir algunas falacias y prejuicios que se han instalado en el país y que contribuyen a alimentar un diagnóstico que dificulta ampliar la mirada para proponer medidas más eficaces. Platearemos que en las últimas décadas se masificaron los delitos de oportunidad y que durante este proceso se fue instalando en el país una percepción generalizada de inseguridad.

**Los problemas de delincuencia comienzan antes de los gobiernos democráticos**

La derecha política, desde comienzos de los gobiernos democráticos, ha esbozado la tesis de que la centro-izquierda tiene dificultades para enfrentar los problemas de seguridad. Ello se debería, en parte, a un trauma histórico producido por la represión política del régimen de Augusto Pinochet. Pero también a su mayor cercanía y afinidad por los temas relacionados con la violación de los derechos humanos, la desigualdad y, más en general una mayor sensibilidad respecto de la agenda social.

Existe cierta evidencia que permite al menos relativizar esta creencia al contrastar las cifras del régimen autoritario con aquellas exhibidas a comienzos de la democracia. Según información recopilada por Blanco y Frühling y proveniente de los compendios del Instituto Nacional de Estadísticas (citado por el documento de trabajo del foro de expertos en seguridad ciudadana: “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile” gráficos 1 y 2 p.22[[1]](#footnote-1)), la expansión de los delitos contra la propiedad comienza a producirse antes de la llegada a la democracia. Entre 1980 y 1990 la tasa de robos con fuerza pasó de poco más de 200 casos cada 100 mil habitantes a cerca de 500[[2]](#footnote-2). En términos relativos, ello representa un crecimiento aproximado de un 150%. Un comportamiento similar muestra la categoría de robos con violencia que aumentó, según la misma fuente, de 40 casos a poco más de 100 casos cada 100 mil habitantes. Ello representa también un incremento aproximado de 150%.

Durante los primeros años de democracia, estas cifras se redujeron. Entre 1990 y 1994 los robos con fuerza pasaron de 500 a aproximadamente 420 casos cada 100 mil habitantes, lo que representa una reducción de alrededor de 15%. Entre 1990 y 1995 los robos con violencia disminuyen de 100 a aproximadamente 40 casos cada 100 mil habitantes, lo que representa una reducción de aproximadamente 150%.

**Las preocupaciones ciudadanas se vuelcan hacia los problemas de delincuencia a pesar de las bajas registradas en los delitos**

En un contexto de aumento de los delitos registrados por la policía (1980-1990), la encuesta de opinión pública aplicada por el Centro de Estudios Públicos (CEP)[[3]](#footnote-3) muestra en 1989 que los problemas que la población identificaba como prioritarios para el país, eran la salud (53,5%), seguido del empleo (46,1%) y la educación (45,1%). En contraste, en el mismo período en el que bajan los registros de delitos por robo (1990-1995), las prioridades ciudadanas cambian. En 1991 la delincuencia pasa a ser de primera importancia para los chilenos con un 62,5% de las preferencias. Le siguen la salud (42,9%) y de la pobreza (35,2). En 1993 la delincuencia sigue preocupando a más de la mitad de la población (52,8%), seguido de la salud (49,3%) y la educación (41%).

La hipótesis que surge de esta disonancia, es que hay otros factores que pueden haber incidido en las percepciones ciudadanas, entre los que se pueden mencionar los momentos de tensión que vivió el primer gobierno democrático en las relaciones cívico-militares, el proceso de desarticulación de los movimientos radicalizados de la época que protagonizaron varios episodios de violencia política, la progresiva instalación del tema de seguridad ciudadana liderado por la Fundación Paz Ciudadana[[4]](#footnote-4), entre otros aspectos.

Durante estos años comienzan a dar frutos los esfuerzos de la Fundación Paz Ciudadana orientados a recopilar sistemáticamente estadísticas administrativas sobre el problema de la delincuencia. Según información recopilada en el tercer anuario de estadísticas criminales de 1999, en 1993 se registraron poco más de 74 mil denuncias por robos. Menos del 5% de las causas terminadas por esta categoría de delitos (cerca de 78 mil en 1993) finalizaron en una sentencia condenatoria (Anuario de estadísticas criminales, 1999 p. 163). Ello evidencia que el antiguo sistema (escrito e inquisitivo) presentaba bajos niveles de efectividad en delitos contra la propiedad.

**Conclusión 1**

Los registros disponibles sobre los años ochenta y los primeros años de los noventa, muestran que la delincuencia y especialmente los delitos contra la propiedad, se expandieron de manera significativa durante el gobierno militar (aumentos de 150%). Este crecimiento se da en un contexto de menos oportunidades delictuales dado por las restricciones horarias del toque de queda nocturno (Diagnóstico de seguridad ciudadana, 2004 p.23) pero también de una férrea presencia de los militares en las calles que asumieron funciones relativas a la seguridad pública. Adicionalmente, la legislación de la época contenía atribuciones policiales en materia de detención por sospecha y por los delitos de vagancia y mendicidad, otorgándole amplias y discrecionales facultades a las fuerzas de orden y seguridad. Este contexto debiera haber inhibido la actividad delictual. A pesar de ello, la delincuencia de oportunidad comienza a evidenciar un crecimiento importante (150%).

Por su parte, la efectividad del antiguo sistema de justicia (inquisitivo) muestra ya preocupantes deficiencias para tratar los delitos contra la propiedad (sólo 5% de los delitos ingresados terminaba en una sentencia condenatoria). Aun así, por sus características específicas, el antiguo sistema permitía que un gran número de procesados permaneciera en prisión preventiva. Aproximadamente, el 65% de la población penal estaba privada de libertad sin estar cumpliendo una condena. Un estudio sobre las determinantes de la población penal, muestra que para la Región Metropolitana en 1982 el 63% de las personas privadas de libertad estaba procesada[[5]](#footnote-5). Adicionalmente, según cálculos que se hicieron en la segunda mitad de los años noventa en el Ministerio de Justicia, cerca de un 20% de las personas privadas de libertad ya habían cumplido su condena mientras se encontraba en detención preventiva. Lo que sugiere que este tipo de detención era utilizada como una pena anticipada. Si bien estas características se mantuvieron hasta el inicio de la reforma procesal penal, algunas leyes aprobadas durante los primeros gobiernos democráticos sirvieron para palear esta realidad. La proporción de procesados privados de libertad se redujo a fines de los años 2000 en la Región Metropolitana (49%), aumentando considerablemente la proporción de personas privadas de libertad condenadas[[6]](#footnote-6).

En los años ochenta, una de las modificaciones importantes en materia de ejecución de penas fue la promulgación en mayo de 1983 de la ley Nº18.216 de penas sustitutivas a la privación de libertad. Esta ley permitió descongestionar considerablemente el sistema carcelario. Se suma a ello una política reiterada de indultos presidenciales que tuvo por objeto regular a la población penal para evitar tener que construir nuevos recintos carcelarios. Aun así, la población penal de la RM aumentó considerablemente entre 1980 y 1988 de 17 a 24[[7]](#footnote-7) personas recluidas por cada 10 mil habitantes (41%). Este aumento se debe tanto al comportamiento exhibido por los procesados como aquel mostrado por los condenados. Ello sugiere un aumento considerable de causas ingresados a tribunales que no pudo ser contrarrestados con las medidas de descongestión carcelaria implementadas por el Gobierno Militar.

**El aumento sostenido de los delitos contra la propiedad durante la segunda mitad de los años noventa**

Entre 1990 y 1997 los robos permanecieron relativamente estables en torno a los 600 casos cada 100 mil habitantes. En contraste, entre 1997 y 2003 se registra un nuevo período de expansión de los delitos contra la propiedad. Los robos con fuerza pasan de 500 a más de 840 casos cada 100 mil habitantes (+68%), mientras que los robos con violencia se empinan de poco menos de 100 a más de 360 casos cada 100 mil habitantes (+260%). Por su parte los hurtos, que habían permanecido estables en torno a una tasa de 200 casos cada 100 mil habitantes, comenzaron a experimentar el mismo proceso, alcanzando en 2003 una tasa cercana a los 500 casos cada 100 mil habitantes (+150%). (Las cifras de este período fueron extraídas del Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile, Foro de expertos en seguridad ciudadana, abril de 2004, gráfico 1 y 2 p.22).

Además, se registra un importante incremento de las aprehensiones practicadas por las policías. Entre 1998 y 2003 las capturas por robos violentos pasan de 5152 a 14.021 (+172%). Lo mismo ocurren con las aprehensiones por robos con fuerza que pasan de 15.600 a 16.991 (+9%) y los hurtos que pasan de 20.097 detenidos en 1998 a 80.516 en 2003 (300%)[[8]](#footnote-8). Del total de términos aplicados en 2003 por el Ministerio Público por robos y hurtos en las regiones con reforma, sólo el 4,8% corresponde a sentencias definitivas condenatorias[[9]](#footnote-9).

Estos incrementos en los delitos registrados por la policía son coincidentes con los aumentos sostenidos en la población penal. Entre 1995 y 2003 se registra una expansión de la población recluida en el país, que pasa de 22.027 en 1995 a 36.331 personas privadas de libertad en 2003 (65%)[[10]](#footnote-10).

Las percepciones ciudadanas, en este período muestran una preocupación persistente de la población respecto del problema de la delincuencia. Sin embargo, dichas preocupaciones son menos notorias que las evidenciadas en el período 1990-1994. En 1997 (junio-julio), la pobreza es percibida como la primera prioridad (50% de las preferencias), luego viene la delincuencia con sólo 35% y la salud con 34%. En 2003 las preocupaciones cambian. Observamos que la delincuencia vuelve a ser considerada como la principal prioridad del país (46%) seguida del empleo y la salud, respectivamente con 43% y 39% (Estudio Nacional de Opinión Pública del centro de estudios públicos antes citado).

En este período se instalan las encuestas de victimización para medir la prevalencia y la incidencia de la delincuencia y el temor. La encuesta de la FPC-Adimark es el primer referente, pero luego el Gobierno comienza aplicar sus propias encuestas de victimización. El índice Paz-Ciudadana Adimark registra un aumento de la victimización entre 2000 y 2003 que confirma el incremento de los registros estadísticos por delitos contra la propiedad. La victimización por robos e intentos de robos pasa de 30,8% a 40,8%, evidenciando un incremento de 32%[[11]](#footnote-11). A su vez, entre octubre de 2000 y octubre de 2003 la proporción de la población que resiente alto temor, pasa de 12,3% a 16% evidenciando un incremento sostenidos del sentimiento de inseguridad (30%).

Las primeras encuestas del gobierno y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) confirman esta tendencia, situando los mayores niveles de victimización a comienzos de los años 2000. La primera encuesta encargada por la División de Seguridad Ciudadana y aplicada por la Universidad Católica, arroja para el Gran Santiago una victimización de 33,1% por delitos contra la propiedad y de 11% para delitos contra las personas (2001). Entre 1999 y 2001 se observa un incremento de la victimización en todos los tipos de robos con fuerza y hurtos que pasan de menos de 10% a más de un 14% de los hogares victimizados. Por su parte, los robos con violencia aumentan de menos de 6% a más de 10% en el mismo período (los datos corresponden a información del diagnóstico del foro de expertos, la Fundación Paz Ciudadana y las presentaciones de las encuestas de victimización disponibles en el sitio de la Subsecretaria de Prevención del Delito). Por su lado, la primera encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana (ENUSC) aplicada por el INE arroja para 2003 una victimización de 43% de los hogares.

**Conclusión 2**

En este período observamos cómo se instalan en el país altas tasas de delitos de oportunidad. Todas las fuentes de información disponibles, muestran una tendencia al alza. Aun así, este incremento es inferior al registrado durante los años ochenta respecto de los robos con fuerza (150% versus 68%) pero mayor en los robos violentos (150% versus 260%). Por su parte, las encuestas de victimización disponibles confirman esta tendencia (índice Paz-ciudadana). La proporción de hogares victimizados aumenta considerablemente (+30%). Asimismo, se instala una percepción de inseguridad frente a la delincuencia. El año 2003 16% de la población percibe altos niveles de temor según la misma encuesta. Sin embargo, a pesar de estos incrementos, las preocupaciones ciudadanas por el tema de la delincuencia retroceden respecto del período 1990-1995. La encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos, muestra para este período que el problema de la pobreza y el empleo adquieren mayor importancia para la población.

Entre los elementos explicativos que pueden mencionarse podemos sugerir la crisis económica de 1997[[12]](#footnote-12) (crisis asiática), que pudo haber tenido efectos tanto en el incremento de la delincuencia, como en el aumento de las preocupaciones por el empleo y la pobreza. Con todo, en este período se consolida el problema de la delincuencia de oportunidad (robos y hurtos) y la percepción generalizada de inseguridad.

**Confirmación de las altas tasas de delitos contra la propiedad de oportunidad**

Entre 2003 y 2016 el crecimiento del delito es menos pronunciado. En este período, los robos con fuerza pasan de 840 a casi 1100 casos cada 100 mil habitantes (+31%), mientras que los robos violentos pasan de alrededor de 360 a más de 510 casos cada 100 mil habitantes (+42%) y los hurtos de aproximadamente 500 a más de 570 casos cada 100 mil habitantes (+14%). En 2011 se registra un récord histórico de las los delitos registrados por ambas policías. Desde entonces, con algunas oscilaciones, observamos una reducción de las estadísticas policiales. Aun así, en comparación con los períodos anteriores, las cifras confirman un aumento de los niveles de delitos contra la propiedad situándose en rangos mucho más altos que las décadas anteriores. (Las estadísticas delictuales policiales de este período corresponden a los datos disponibles en el sitio web de la Subsecretaría de Prevención del Delito a nivel nacional, regional y comunal por delitos de mayor connotación social)

El índice Paz Ciudadana-Adimark, muestra una consolidación de la prevalencia de la victimización en torno a un 40% de los hogares victimizados por robos o intentos de robo. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) aplicada por el INE, presenta niveles altos de victimización en 2003 (43%) para luego descender hasta llegar a su nivel más bajo en 2013 (23%) y comenzar a aumentar nuevamente alcanzando un 27% el año 2016 (los datos corresponden a la serie de presentaciones del índice Paz Ciudadana-Adimark y las presentaciones de las encuestas de victimización disponibles en el sitio Web de la Subsecretaria de Prevención del Delito).

**Preocupación ciudadana, alto temor y cultura democrática**

En noviembre de 2016 el 52% de la población consideró que la delincuencia y los asaltos eran el principal problema del país, mientras que el 18% percibía que eran las drogas (Encuesta CEP). Ambas alternativas convierten a los problemas derivados de la delincuencia en la principal prioridad para el país. Sin embargo, los indicadores de inseguridad y temor al mismo tiempo que las encuestas de opinión pública, dan cuenta de un desfase importante entre los niveles de victimización real y la percepción de amenaza y de riesgo frente al delito que percibe la población (alrededor del 40% en las últimas mediciones de la ENUSC[[13]](#footnote-13)).

Así podemos decir que la inseguridad se ha transformado en un fenómeno social cuyo comportamiento exhibe algunos grados de autonomía respecto de los indicadores de victimización y delincuencia. Se instala entonces, como uno de los problemas emergentes del país. Esta percepción de amenaza permanente puede estar afectando nuestra convivencia y cultura democrática. Según la encuesta del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), en 2015 más del 40% de las personas está de acuerdo con las detenciones ciudadanas (43,5%) y más de la mitad de la población (50,4%) cree que la protección de los derechos humanos dificulta el combate contra la delincuencia. Asimismo, las nuevas metodologías de medición implementadas por la Subsecretaria de Prevención del Delito, muestran una acumulación de factores de riesgo (incivilidades, desórdenes y degradaciones urbanas) que forman parte de la del entorno cotidiano en que viven o transitan los habitantes de las grandes ciudades, afectando considerablemente su calidad de vida. Según la ENUSC 2016, un porcentaje significativo de la población declara situaciones tales como perros abandonados (45%), consumo de alcohol/droga en la vía pública (29%), sitios eriazos (19%), rayados (16,5%), venta de drogas (20,3%), balaceras (11%), vandalismo (10,5%) y robos y asaltos (9,3%). Por su parte, más del 4% de los hogares declara ser víctima de amenazas, 5,1% de estafas telefónicas y 3,6% de clonación de tarjetas.

**Sistema de persecución penal con una reducida efectividad**

Frente a esta masificación de los delitos de oportunidad y a la consolidación de los altos niveles de temor y preocupación ciudadana por la delincuencia, el sistema de enjuiciamiento criminal aclara menos del 10% de los delitos conocidos por el Ministerio Público[[14]](#footnote-14). Si bien esta tasa es baja, es más alta que aquella que registraba el sistema inquisitivo antiguo (según los primeros anuarios de estadísticas criminales de la Fundación Paz Ciudadana sólo el 5% de los delitos contra propiedad terminaban en una sentencia). Sin embargo, a diferencia del escenario actual, el sistema antiguo utilizaba la prisión preventiva como herramienta político criminal (más el 65% de las personas privadas de libertad estaba a la espera de una sentencia) sin cumplir las exigencias actuales y utilizando como telón de fondo los niveles de delitos actuales. Se suma a ello que al menos hasta el año 1998, las policías contaban con amplias facultades para detener[[15]](#footnote-15). Esta situación se revirtió en 1998 con la ley 19.567 que deroga la detención por sospecha e instaura los derechos del detenido.

Según la información recopilada en un análisis realizado por la Subsecretaria de Prevención del Delito[[16]](#footnote-16), los niveles de población penal alcanzados durante el año 2010 (58.097 personas recluidas) son mucho mayores a los registrados tres años después (en 2013 la población penal es de 47.867 personas). Ello evidencia dos políticas criminales muy distintas que contradicen la tesis de que a los gobiernos de centro-izquierda les resulta difícil aplicar políticas de control y represión del delito. Si se considera la población penal entre 2003 y 2010 observamos un aumento considerable de las personas recluidas (de 36.507 a 58.097), lo que representa, en términos relativos, un incremento de 59%. Ahora bien, si tomamos el período posterior, es decir, entre 2010 y 2013 se aprecia una reducción de la población penal de 58.097 a 47.867 personas recluidas (-18% de reducción). Ello se debe, en parte, a una flexibilización de los criterios con que se otorgan las libertades condicionales y los beneficios intra penitenciarios, así como también de los requisitos de la ley de rebaja de condenas. Estas políticas fueron aplicadas por el gobierno de la centro-derecha y se deben en parte a las consecuencias políticas que tuvo el incendio de la cárcel de San Miguel.

**Conclusiones 3**

A pesar de las oscilaciones en las encuestas de victimización y de la reducción en los registros de delitos de la policía a partir de 2011, las encuestas de opinión y de victimización (CEP, Índice Paz-Ciudadana Adimark, ENUSC), muestran la instalación de un sentimiento generalizado de inseguridad. Por su parte, los datos y la información que hemos intentado ordenar aquí, sugieren que existen altos niveles de delincuencia de oportunidad en el país. La consolidación de estos fenómenos debe generar en el país una reflexión profunda que permitan progresivamente ir modificando las concepciones imperantes para enfrentar el delito y la inseguridad considerando que no han mostrado la eficacia que se les atribuía.

**Factores del aumento de los delitos de oportunidad y del sentimiento de inseguridad**

El delito se ha transformado en un “hecho social normal”[[17]](#footnote-17)que forma parte de nuestra vida cotidiana. Los investigadores desde distintas veredas proponen distintos elementos que facilitaron la emergencia de este tipo de fenómenos (Sennett[[18]](#footnote-18), Garland[[19]](#footnote-19), Fukuyama[[20]](#footnote-20), Sampson[[21]](#footnote-21), Wilson y Kelling[[22]](#footnote-22) entre muchos otros).

El aumento del delito y de la inseguridad puede ser explicado por varias transformaciones. Entre ellas, la concentración demográfica de la población en los grandes centros urbanos que gatilló el consiguiente crecimiento de las ciudades (en densidad, pero también en superficie). Esto se tradujo en una extensión importante de las zonas urbanas propiciando los factores de riesgo asociados a la comisión de delitos. Un segundo elemento, dice relación con la diferenciación de nuestros espacios de vida cotidiana. Hoy residimos, trabajamos y nos esparcimos en espacios diferenciados. En este mismo contexto, segmentos importantes de la población urbana se fueron a vivir a suburbios alejados de sus lugares de trabajo. Ello tuvo un efecto directo en la reducción de la vigilancia natural de los espacios residenciales, los que se encuentran deshabitados y desprotegidos la mayor parte del tiempo. Pero, además, produjo una mayor movilidad que multiplicó los lugares donde transitan personas sin vínculos, donde prima el anonimato y que concentran condiciones propicias para la comisión de delitos de oportunidad e incivilidades[[23]](#footnote-23).

El cuarto fenómeno propio de nuestro país, es que el acceso a fuentes de trabajo y al crédito producidos por la expansión económica de las últimas décadas, consolidaron una sociedad de consumo de masas en un contexto de generalización de los dispositivos tecnológicos portátiles. Ello multiplicó las oportunidades de delito y la generación de mercados ilegales de la reventa de bienes robados. Por último, los cambios sociales que estos procesos produjeron, afectaron a las instituciones tradicionalmente encargadas de la socialización. La transmisión de los valores y de las reglas tácitas que permiten articular nuestra vida en común, se tornaron más difíciles propiciando un mayor “relativismo normativo”.

Este conjunto de procesos propició el aumento masivo de los delitos anónimos (sin imputado conocido), lo que produjo una gran congestión en el sistema de persecución penal. Se optó por su racionalización, reservando la persecución para aquellos delitos que, por sus características y por los bienes jurídicos afectados, resultaba más costo-efectivo perseguir.

Las respuestas tradicionales que prevenían de la criminología propiciaron una visión de la delincuencia centrada en los procesos de integración social. Se buscaba que los infractores pudieran alinearse a los códigos valóricos y normativos imperantes. Su propósito, en consecuencia, consistía en reintroducir a las personas infractoras en la dinámica social, exaltando los valores a través de técnicas y métodos de rehabilitación y reinserción social (Garland, 2005).

En sociedades complejas caracterizadas por entornos cada vez más dinámicos y cambiantes, la criminología de la vida cotidiana de nuevo cuño plantea, complementariamente, que el orden social es también un problema de integración sistémica (Garland, 2005). Después de la teoría de las ventanas rotas, cuyos hallazgos mostraron el impacto que tienen los entornos en el comportamiento humano, el delito comenzó a ser pensado de una manera diferente. No son solo las personas las que necesitan ser integradas, sino que los procesos en las cuales participan. Los criminólogos de la vida cotidiana en lugar de ocuparse de los sujetos y sus comportamientos, se focalizaron en las situaciones en las cuales participan analizando cómo pueden ser diseñadas y gestionados para reducir las oportunidades de delito. Se trataba entonces de hacer converger espacios que interactúan con el objeto de reducir al mínimo los factores ambientales propicios para la comisión de delitos.

Otras teorías y metodologías, inspiradas en estos mismos preceptos, multiplicaron las metodologías de intervención con una perspectiva ecológica cuyo foco era el tejido social resaltando aspectos tales como el de eficacia colectiva, el control social informal y la cohesión social. Asimismo, surgieron metodologías e instrumentos que facilitaron la implementación de programas orientados a la reinserción social con esta misma perspectiva (ecológica). Pero también se elaboraron dispositivos que permitieron acumular evidencia para intervenir tempranamente segmentos de la población que reúnen condiciones propicias para desarrollar conductas disruptivas.

Comenzó a dársele importancia también a la planificación urbana con el objeto de producir nuevas formas de integración entre zonas y barrios que fortalecieran los factores protectores y propiciaran la solidaridad y la cohesión social. Se multiplicaron también, metodologías participativas para mejorar la convivencia en las escuelas y centros educativos y se multiplicaron los programas preventivos basados en estas orientaciones.

En este nuevo contexto, las distintas administraciones de gobierno han ido instalando nuevas formas de concebir el delito y de prevenir su ocurrencia. Una de las fórmulas más enfocada en todos estos nuevos preceptos, consiste en la modificación de la principal normativa que rige las administraciones locales (Ley 18.695). La ley 20.965 de octubre de 2016, permite la creación de los consejos y los planes de seguridad pública a nivel comunal. Con ello, imprime un nuevo sello a la gestión local con el propósito es de reforzar la gobernanza de la seguridad pública.

De esta manera, el gobierno central reconoce que la violencia, el delito y la inseguridad son fenómenos dinámicos y cambiantes que se originan en contextos particulares y asume como un pilar central de su estrategia el abordaje de la heterogeneidad de los factores que los producen. Ello obliga a atender de manera descentralizada las necesidades y demandas de seguridad de la población, elaborando respuestas adaptadas a las situaciones que las producen y desarrollando alianzas estratégicas entre los gobiernos comunales y los organismos y servicios públicos centrales representados en el nivel local. (Plan Nacional de Seguridad Pública y prevención de la violencia y el delito “Seguridad para todos”).

Desde esta perspectiva, los Consejos Comunales de Seguridad Pública creados en la Ley Orgánica de Municipalidades, constituyen una herramienta de gestión de la seguridad a nivel territorial. Están concebidos como un dispositivo liderado por la representación política más cercana a lo población (los municipios) que, con el concurso de sus direcciones, pero también de los servicios estatales con representación en los niveles territoriales, están llamados a elaborar una política local de seguridad pública. Lo integran el alcalde, el Intendente o quien lo represente (Gobernador), las Policías, el Ministerio Público, Gendarmería, SENDA, Sename, dos concejales, miembros de la sociedad civil y otros organismos invitados o que, por las características de la comuna, se relacionen con el abordaje de las problemáticas abordadas.

La nueva normativa persiguen cuatro objetivos: 1) optimizar los recursos públicos disponibles en cada nivel territorial generando una mayor coordinación y cooperación; 2) producir compromisos que se traduzcan en metas y objetivos concretos y medibles conocidos por los ciudadanos para que éstos puedan colaborar con el proceso de monitoreo; 3) focalizar las iniciativas en lugares de alto impacto para aumentar su efectividad; y, 4) propiciar una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas para que los gestores orienten su accionar a satisfacer las necesidades las comunidades locales.

Con este propósito se amplían considerablemente los ámbitos de acción de los gobiernos locales a aspectos tales como la prevención social y situacional, la reinserción social, la atención a víctimas, así como también respecto de acciones relacionadas con la seguridad pública. Se crean también por ley los planes comunales de seguridad pública como dispositivos para plasmar las prioridades, las orientaciones, las medidas y las acciones con metas, indicadores y medios de verificación asociadas a los compromisos adquiridos por el conjunto de los organismos del consejo comunal.

Se trata pues de instalar una nueva forma de operar las políticas en materia de seguridad pública cuyo objetivo es aunar los esfuerzos de todos los actores a nivel local para alcanzar mayores niveles de pertinencia, adhesión ciudadana y eficacia.

Sin embargo, estas nuevas herramientas y dispositivos presuponen crear o potenciar las capacidades y las habilidades de las administraciones locales para liderar estos procesos. Es por ello que se requiere difundir el uso de herramientas, dispositivos y programas innovadores. La experiencia de Gran Bretaña en la instalación en los municipios de las capacidades de gestión para administrar los recursos del Estado e implementar políticas públicas muestra significativos avances desde 1979. Esta debiera ser una experiencia que nos inspire[[24]](#footnote-24). Herramientas tales como el Compulsory Competitive Tendering (CCT) que fue un procedimiento de licitación competitiva obligatorio para los municipios introducido por Margaret Thatcher en 1980. El Best Value for Money, que es un dispositivo que permite definir y mejorar la gestión local de los gobiernos laboristas (Tony Blair). Y finalmente, el Comprehensive Spending Assessment (CPA) instalado en 2001, cuyo objetivo fue racionalizar y abordar los efectos inesperados del Best Value for Money (Lascoumes & Le Galès, 2005), son algunas de las herramientas que se implementaron y que permitieron progresivamente mejorar la gestión de los gobiernos locales.

**El foco en la prevención y la importancia que adquiere la coordinación interinstitucional**

Este contexto - aumento de la delincuencia de oportunidad, bajas tasas de aclaramiento de los delitos, y consolidación de un sentimiento generalizado de inseguridad -, el enfoque para enfrentar los delitos debe mostrar cambios sustantivos. No se puede seguir haciendo lo mismo con respuestas centradas en políticas reactivas.

Por un lado, se debe incorporar de manera creciente la participación ciudadana como uno eje central en el diseño y la implementación de algunas medidas y acciones. Por el otro, debemos consolidar la generación de soluciones desde el ámbito local para poder adaptarlas de mejor manera a las características de cada territorio y a las necesidades de sus habitantes[[25]](#footnote-25). Asimismo, debemos incorporar un abanico cada vez más amplio de organismos en el diseño y la implementación de los programas. Esto debiese resaltar la importancia de la coordinación interinstitucional y de la implementación de acciones conjuntas considerando tanto a los organismos públicos como privados.

En este contexto, se han comenzado a implementar distintas iniciativas en el país. En el ámbito de la prevención social, se ha ido transitando desde las políticas enfocadas en el sistema de ejecución tradicional de penas hacia un conjunto innovador de programas que van desde el reforzamiento del control social y la participación ciudadana en ciertas comunidades, hasta la intervención focalizada en centros educativos y en familias que concentran factores de riesgo. Asimismo, desde el punto de vista de la prevención situacional poco a poco se han ido implementando iniciativas para reducir las oportunidades de delito en los espacios públicos. Otras acciones han sido enfocadas hacia la prevención comunitaria reduciendo la conflictividad vecinal y aumentando los niveles de cooperación y coordinación entre los vecinos para anticiparse a las situaciones de riesgo y entre estos últimos y los organismos públicos para propender hacia mayores niveles de confianza.

En el caso particular de nuestro país, estas tendencias se han ido consolidando con el pasar del tiempo. En el ámbito local desde el Programa Comuna Segura compromiso 100 hacia la consolidación de los planes comunales de seguridad pública cuyo eje, en la última administración de gobierno, fue la modificación a la ley orgánica constitucional de municipalidades otorgándoles un rango legal a los consejos y planes comunales de seguridad pública.

Sin embargo, el estado actual de las administraciones locales tanto en esta como en otras materias, muestra importantes brechas e ineficiencias. Ello no solo se expresa en capacidades distintas para administrar los recursos y gestionar soluciones pertinentes y eficaces, sino que también en formas de liderazgo dispares para coordinar soluciones con otros organismos del Estado, con las comunidades y/o el sector privado.

1. Documento de trabajo Nº 1, Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de expertos en Seguridad Ciudadana, abril de 2004, gráficos 1 y 2 p.22 [↑](#footnote-ref-1)
2. El documento de diagnóstico de la seguridad ciudadana muestra las curvas históricas. Por lo tanto, las cifras que aquí se consignan son aproximadas puesto que no se tiene a la mano la serie histórica detallada. Con todo, estas aproximaciones permiten trazar con claridad la tendencia expansiva de los delitos contra la propiedad durante la década de los ochenta. [↑](#footnote-ref-2)
3. El estudio nacional de opinión pública es aplicado al menos dos veces al desde 1987. Los porcentajes presentados corresponden a preguntas de selección múltiple. Cada alternativa seleccionada corresponde a un 100%, lo que quiere decir que, si la delincuencia es el principal problema del país para un 52% de la población, no lo es para el 48% restante. [↑](#footnote-ref-3)
4. La Fundación Paz Ciudadana fue creada durante los primeros años de la democracia (1992) con el objetivo de contribuir a la “disminución de la delincuencia y la violencia, mediante el aporte técnico a la formulación de las políticas públicas correspondientes y la transferencia de conocimientos y metodologías de trabajo conducentes a ese fin” (Memoria, 2004 Fundación Paz Ciudadana) [↑](#footnote-ref-4)
5. Antonio Frey, Población penal y mercado laboral: un modelo empírico para la región metropolitana, MGPP, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2004 p.28 (fuente control penitenciario Gendarmería de Chile). [↑](#footnote-ref-5)
6. *Op. cit.* 2004 p.28 [↑](#footnote-ref-6)
7. *Op. Cit.* 2004 p.28 [↑](#footnote-ref-7)
8. Anuario de estadísticas criminales 2008, Fundación Paz Ciudadana p. 35 de sección de robos violentos, con fuerza y hurtos. Para este último caso la explicación del aumento se debe principalmente a la seguridad privada en los supermercados y centros comerciales. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Op. cit*, 2008, p.2 (sección términos aplicados por robos y hurtos) [↑](#footnote-ref-9)
10. El funcionamiento de la cárcel como exclusión en Chile, Gobierno de Chile Ministerio de Planificación, Gustavo Jiménez, 2007. [↑](#footnote-ref-10)
11. Balance 2004: Delincuencia en Chile, avances y desafíos, FPC, abril de 2005, p.3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Según la información del Banco central entre 1997 y 1999-2000 el PIB per cápita se reduce en aproximadamente un 8%. [↑](#footnote-ref-12)
13. Gráfico 5 presentación de la encuesta urbana de seguridad ciudadana (ENUSC 2016) disponible en el sitio de la Subsecretaría de Prevención del Delito, para los datos de personas que creen que serán víctimas de un delito en los próximos 12 meses entre 2011 y 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Según la información que arroja el boletín anual de la fiscalía nacional correspondiente a la información de 2014, el 11% de los robos tiene imputado conocido y sólo el 7,3% de los robos no violentos. De ellos, más de la mitad obtiene una sentencia definitiva condenatoria (alrededor del 55%). Sin embargo, si se considera el total de delitos ingresados al Ministerio Público, la mayor parte sin imputado conocido, la tasa de efectividad del sistema es baja para estos delitos (en torno al 7%). [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 19.567 de julio de 1998 que modifica el código de procedimiento penal y el código penal en lo relativo a la detención y dicta normas de protección de los derechos del ciudadano. [↑](#footnote-ref-15)
16. Análisis de las políticas penitenciarias en el período 2006-2013 disponible en su sitio Web. [↑](#footnote-ref-16)
17. Es la expresión utilizada por David Garland para graficar sociedades acostumbradas a altos niveles de delincuencia en su libro La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Gedisa, Barcelona 2005. [↑](#footnote-ref-17)
18. Richard Sennett en su libro vida urbana e identidad personal explora las consecuencias de la economía de la abundancia en las relaciones de solidaridad entre las distintas comunidades. [↑](#footnote-ref-18)
19. David Garland, analiza las nuevas formas de control social y delictual en las sociedades contemporáneas caracterizadas por alnos niveles de delitos de oportunidad. [↑](#footnote-ref-19)
20. Francis Fukyyama advierte en su libro la gran ruptura las consecuencias que tiene para las sociedades del capitalismo avanzado, la pérdida del capital social. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sampson junto a sus colaboradores, estudia los efectos que tiene la cohesión social de los vecindarios en la violencia y los delitos y acuña conceptos tales como el de eficacia colectiva para abordarlos [↑](#footnote-ref-21)
22. La teoría de las ventanas rotas plantea que el comportamiento humano se altera según los entornos donde se desenvuelve. En lugares donde abundan las ilegalidades y el descuido constituyen señales para evidenciar que las reglas no se respetan y que existe un adecuado cuidado lo que propicia las conductas disruptivas, el delito y la degradación urbana. Kelling y Wilson ponen en el centro de la prevención los procesos ce reforzamiento del control social informal. [↑](#footnote-ref-22)
23. A estos espacios la literatura francesa les ha dado el nombre de “non-lieu” (no lugares), para caracterizar espacios públicos sin vínculos de solidaridad alguno, con concentraciones de población de transeúntes anónimos que concentran factores de riesgo que favorecen la comisión de delitos de oportunidad tales como grandes aglomeraciones de personas en horarios determinados, concentración de bienes disponibles de fácil apropiación (celulares, billeteras, dinero, etc). [↑](#footnote-ref-23)
24. En Pierre Lascoumes y Patrik Le galès « Gouverner par les instruments », Patrick Le Galès, « Chapitre 6 : Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne », Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2005, p. 237-271. [↑](#footnote-ref-24)
25. Es la evolución que han ido mostrando los distintos programas gubernamentales. Primero con la aparición del Comuna Segura Compromiso 100, luego con el Plan Comunal de Seguridad Pública, Barrio en Paz residencial y comercial, el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública y finalmente con la modificación a la ley orgánica constitucional de municipalidades que permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública (ley 20.965 de octubre de 2016). Es también la evolución que muestran los programas de reinserción social para niños, niñas y adolescentes infractores de la ley penal. Hasta hace poco estaban circunscritos a los sistemas formales de ejecución de sanciones de la ley 20.084. Hoy el país cuanta con un programa con perspectiva ecológica que se implementa de manera voluntaria y sin mediar una sentencia judicial (programa 24 horas). [↑](#footnote-ref-25)