

Propuestas de la Alianza en Delincuencia: En la Dirección Correcta

Se trata de un paquete de medidas integral que se hace cargo de las distintas fases del flujo penal. Existe claramente la necesidad de evaluar las propuestas por parte de la autoridad y priorizarlas, especialmente dando urgencia a aquéllas que apuntan a disminuir la reincidencia y mejorar la reinserción futura, como lo son la construcción de nuevas cárceles, las medidas de rehabilitación de drogas y reinserción laboral, tanto para jóvenes como adultos.

La discusión sobre delincuencia en Chile durante las últimas semanas ha concentrado parte importante de la agenda pública. Por una parte, se entregaron nuevas estadísticas de seguridad pública al conocerse el número de denuncias de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)¹ del tercer trimestre de 2011 entregados por el Ministerio del Interior, que mostraron un aumento de un 10,1% con respecto al año 2010. Con todo, sabemos las limitaciones de las denuncias como indicador de la victimización².

Por otra parte, han salido a la luz diversos desencuentros entre las instituciones responsables de la seguridad pública, como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y el Ministerio Público. Estas diferencias están centradas en planteamientos profundos respecto de las responsabilidades de cada institución en la seguridad pública.

En esta edición:

Propuestas de la Alianza
en Delincuencia:
En la Dirección Correcta

Agenda para el Cambio
Climático tras la
Cumbre de Durban

En este contexto, parlamentarios de la Alianza por Chile –destacando los diputados RN Cristián Monckeberg y Alberto Cardemil, y el Senador UDI Juan Antonio Coloma–, apoyados por expertos del sector –entre ellos LyD–, han propuesto durante las últimas semanas una serie de medidas anti delincuencia en las diversas fases del flujo penal: prevención y disuasión, persecución y sanción, y reinserción y rehabilitación, considerando además propuestas en materia penal adolescente. Por

ello, el presente documento analiza el diagnóstico subyacente y el mérito de las propuestas que consideramos más importantes.

Prevención y disuasión

Una primera medida destacada consiste en la ampliación de cobertura del Sistema Táctico de Análisis del Delito (STAD), impulsado por la Subsecretaría de Prevención del Delito.

La evidencia demuestra que una buena gestión policial es clave en la disminución de la delincuencia³. El STAD chileno, copiado del exitoso COMPSTAT (*Comparative o Computer Statistics*) del Plan Tolerancia Cero de Nueva York, es un instrumento de control de gestión del trabajo propiamente investigativo y de análisis policial, centrado en la generación geo-referenciada (cada manzana de una comuna) y periódica de información sobre el fenómeno delictual, mediante el cual es posible ir generando tácticas de prevención y persecución criminal efectivas –las que deben incluir a la PDI, a la fiscalía local y al municipio–, a la vez que generar un sistema de rendición de cuentas sobre la labor policial. De ser correctamente aplicado y evaluado, constituirá una revolución en esta materia. Actualmente se aplica en todas las prefecturas de la Región Metropolitana, pero debiese ampliarse a todo el país.

Otra propuesta que nos parece atractiva se relaciona con aumentar el número de intervenciones en barrios de alta complejidad. Actualmente, el plan piloto en esta materia es lo que se está haciendo de manera intersectorial, en La Legua, sin embargo, se ha propuesto evaluar este programa y replicarlo en 2012 en otros barrios de alta complejidad. Lo relevante de este plan es que no se trata solamente de la coordinación de políticas sociales dispersas en distintos entes públicos; sino de hacerlo sobre la base de focalizar las mismas en los factores de riesgo que inciden en la comisión de delitos. En este sentido, nos parece positivo el reciente anuncio del Gobierno, acerca de la ampliación de la intervención durante 2012 a 2 nuevos barrios que presentan altos niveles de cesantía, delincuencia y deserción escolar: los barrios de La Cañamera en Puente Alto y La Palmilla en San Joaquín.

Finalmente, destaca en materia de prevención la propuesta que busca responsabilizar a los organizadores de las marchas por los daños ocasionados, incluyendo la exigencia de boletas de garantía⁴. Creemos que esta medida apunta en la dirección correcta al establecer incentivos para que los organizadores de reuniones, marchas y protestas en bienes de uso público, tomen las medidas y los resguardos necesarios para minimizar o eliminar el uso de dicha manifestación para la comisión de delitos contra la propiedad pública y privada o contra las personas. Si bien se trata de una responsabilidad ex post –una vez que se haya producido

un delito—, la exigencia de una boleta de garantía a los organizadores permite garantizar de manera efectiva dicha responsabilidad al menos en una parte de los potenciales daños.

Persecución penal

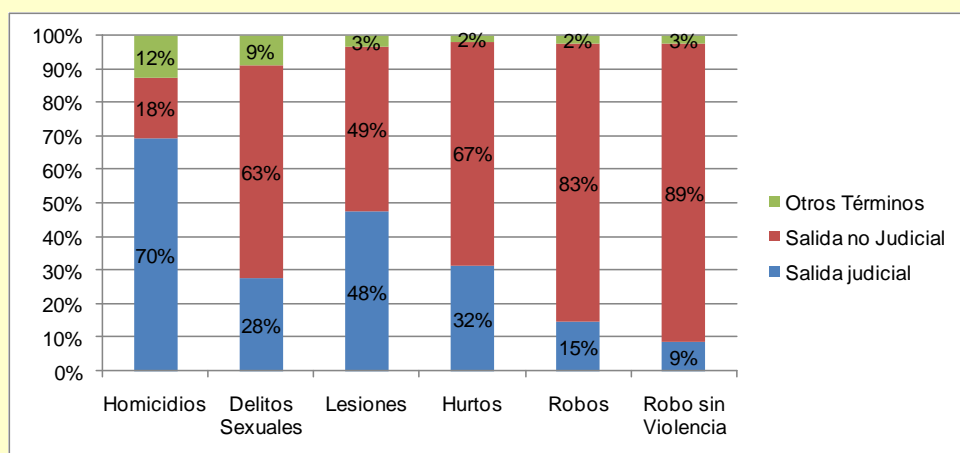
En este ámbito destaca la propuesta que se ha hecho respecto de reformar el gobierno corporativo del Ministerio Público, introduciendo un “Consejo de Política Criminal”, que sirva de base para fijar las metas y tareas de la Fiscalía, sirviendo de soporte y asesoría a quien ejerza la dirección del Ministerio.

Si bien en la propuesta se trata de un consejo externo, creemos que debiese ser interno, esto es, una nueva manera de entender la dirección superior del Ministerio Público hoy radicado en una única persona (Fiscal Nacional), mediante la creación de un Consejo del Ministerio Público, presidido por el Fiscal Nacional, siguiendo el modelo de diseño institucional del Banco Central⁵.

Asimismo, destaca la propuesta de modificar los criterios de evaluación de gestión del Ministerio Público —que actualmente incentiva el uso de archivos provisionales al ser tratados de manera equivalentes estos con las salidas judiciales— por el de las “causas eficientemente terminadas”, lo que obviamente implica un incentivo mejor dirigido para la debida evaluación de los fiscales.

Gráfico Nº 1

TÉRMINOS APLICADOS SEGÚN TIPO DE DELITO



Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico del Ministerio Público tercer trimestre 2011.

Según el Boletín Estadístico del Ministerio Público, durante 2010 las salidas judiciales llegaron al 42% y los términos facultativos en manos de los fiscales llegaron al 58%, destacando los archivos provisionales que por sí solos explican el 46% del total de términos del sistema penal. De hecho, el primer semestre de 2011 registran, por primera vez en los últimos años, un incremento respecto del semestre anterior (47%). Incluso en delitos como hurtos y robos no violentos, las salidas no judiciales llegan al 70% o más, generando una sensación de total impunidad (ver Gráfico N° 1).

En efecto, como reconocen los propios fiscales, su sistema de evaluación pasa principalmente por la cantidad de casos pendientes que tienen, por lo que el incentivo es obvio: reducir esos casos pendientes de manera rápida mediante el archivo provisional. La propuesta va en la dirección correcta al modificar ese criterio y premiar a los fiscales mediante parámetros objetivos que reflejen la calidad del término, disminución de los archivos provisionales por salidas judiciales, número de condenas, años de condena obtenidos, etc. También creemos que las evaluaciones de los fiscales deben ser públicas.

Finalmente, respecto a los planeamientos de evaluación de jueces, nos parece interesante avanzar en la creación de un mecanismo nuevo de evaluación de jueces, que elimine el sistema actual de calificaciones, y que se base en indicadores con distintos ponderadores, garantizando la objetividad de la evaluación, la objetividad del evaluador, y que considere la opinión de los usuarios, además de la idea de profundizar el actual esquema de compromisos de desempeño basados en metas institucionales y colectivas, incorporando variables individuales.

Las calificaciones no pueden seguir siendo el principal instrumento de la gestión del Poder Judicial. Existe suficiente evidencia que sugiere su ineficiencia. No solamente no permite evaluar la gestión de los jueces, sino afecta gravemente la independencia interna de los jueces. En este ámbito se deben establecer evaluaciones de jueces sobre la base de indicadores objetivos, públicos y se podría pensar en otros que se vinculen al desarrollo profesional. Estos además debiesen ser evaluados por un ente externo al Poder Judicial de composición mixta en la que estén presentes representantes de la Corte Suprema y otros jueces; ex jueces y expertos en gestión, entregando un informe público.

Rehabilitación y reinserción

Destacan en esta materia las propuestas de agilizar la construcción de 4 nuevas cárceles –que apunta a impulsar la reforma propuesta por el Gobierno en materia carcelaria, idealmente concesionando los cuatro nuevos establecimientos penitenciarios– e incentivar el trabajo de los reclusos y ex reclusos a través de una política de fomento al trabajo

penitenciario, mediante alianzas con privados y programas con el Gobierno, mejorando el acceso de reclusos al mercado laboral.

Ambas propuestas están unidas y apuntan hacia una necesidad crucial que tenemos en Chile: reducir el hacinamiento entregando a los reclusos una posibilidad real de reinserción futura. Por eso se hace necesario continuar reduciendo el hacinamiento carcelario que a la fecha alcanza un 46%⁶ (cifra que se ha reducido del 60% que existía el 2010 y que se vio fuertemente potenciada por el terremoto), a través de la construcción de cárceles y permitir la aplicación efectiva de programas de rehabilitación y reinserción. Consideramos que la consultoría y propuestas de la empresa Altegrity, de ser implementadas, serían una revolución en este ámbito, donde también se considera que los reclusos trabajen en aspectos básicos de la mantención de las cárceles (de baja seguridad).

Finalmente, en materias de rehabilitación, destacan las propuestas consistentes en ampliar la rehabilitación de drogas y las de incorporar el financiamiento adecuado para que las penas alternativas también vayan acompañadas de procesos de rehabilitación. Creemos importante poner especial énfasis en el Programa de Rehabilitación y Reinserción de Gendarmería cuyo presupuesto para el 2012 constituye sólo un 3,6% del total de Gendarmería (equivalente a US\$ 18,2 millones⁷), además de potenciar la implementación de 2 nuevos centros de tratamiento en los lugares de reinserción social de Iquique y Puerto Montt, y un centro para la población interna de Colina II.

En cuanto a rehabilitación de aquellos que cumplen condenas en libertad, creemos importante potenciar los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), medida por lo demás recientemente acordada en el Consejo nacional de Seguridad Pública. Estos tipos de tratamiento han demostrado tasas de reincidencia de 16,4%, mientras que procedimientos tradicionales muestran tasas de 43,5% de reincidencia⁸. Ello implica seguir avanzando en la implementación y evaluación de los TTD; hacer un seguimiento de los casos en que ha sido impuesto un tratamiento como condición de una suspensión condicional del procedimiento; como asimismo destacarlo como uno de los grandes desafíos del actual proyecto de ley que modifica la Ley Nº 18.216 sobre medidas alternativas.

Conclusiones

Las diversas propuestas antidelincuencia presentadas por parlamentarios de la Alianza por Chile, buscan perfeccionar, de manera integral, ejes relevantes de las distintas fases del flujo penal, existiendo claramente la necesidad de evaluarlas por parte de la autoridad y priorizarlas, especialmente dando urgencia a aquéllas que apuntan a disminuir la reincidencia y mejorar la reinserción futura, como lo son la construcción de

nuevas cárceles, las medidas de rehabilitación de drogas y reinserción laboral, tanto para jóvenes como adultos. En cuanto a la persecución penal, creemos esencial reenfocar los incentivos del trabajo del Ministerio Público, de manera de reducir las salidas no judiciales.

¹ Informes de Estadísticas delictuales (tercer Trimestre de 2011). www.seguridadpublica.gov.cl.

² En efecto, las denuncias no deben considerarse por sí solas como reflejo de los niveles de victimización, sino más bien como un complemento de las encuestas (ENUSC o Índice Paz Ciudadana Adimark), dados sus importantes sesgos. Sin embargo, aunque los resultados entregados por el Ministerio del Interior pudiesen reflejar una mayor confianza en policías (que lleva a mayores denuncias) y no necesariamente aumento en delincuencia, los aumentos considerables en las denuncias en homicidios (31,6%) y violaciones (13,9%), si nos permiten inferir que la victimización de esos delitos aumentó, puesto que para ambos delitos las encuestas no son buenos métodos de medición.

³ Ver Franklin E. Zimring: *The city that became safe* (Oxford, 2011).

⁴ Junto con lo anterior, es fundamental también que exista mayor capacitación a Carabineros en el control de manifestaciones (acciones preventivas, tácticas, etc.), y en la coordinación con el Ministerio Público (y el Ministerio del Interior) en la persecución judicial de dichos delitos, coordinación que actualmente no existe de manera óptima y en donde se obtienen nulas condenas.

⁵ Dicho consejo estaría integrado por cinco miembros, que durarían 10 años en sus cargos y se renovarían por parcialidades cada dos años. La designación se haría por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros en ejercicio. El Presidente de la República designaría de entre sus miembros al Fiscal Nacional (Presidente de Ministerio Público), que sería el encargado de ejecutar los acuerdos del Consejo y dirigir el Ministerio Público. Los fiscales regionales serían designados por el Consejo y se mantendrían en sus cargos mientras cuenten con su confianza. El Consejo fijaría las metas y tareas de cada fiscal regional, de acuerdo con la realidad de cada comunidad.

⁶ Cuenta Pública Ministerio de Justicia, 9 de Diciembre de 2011.

⁷ Ley de Presupuestos 2012. www.dipres.gov.cl.

⁸ Plan Chile Seguro. Subsecretaría de Prevención del Delito.