

**F U N D A C I O N**  
**PAZ CIUDADANA**

ANALISIS EMPIRICO DE LA  
DELINCUENCIA EN CHILE  
1986-1995

Taller de trabajo realizado el  
27 de septiembre de 1996,  
con el patrocinio de la Fundación Hanns -Seidel,  
a raíz de la publicación del  
Tercer Anuario de Estadísticas Criminales

Publicado en Santiago de Chile, diciembre de 1996  
©Fundación Paz Ciudadana  
Valenzuela Castillo 1881, Providencia, Santiago de Chile  
Registro de propiedad intelectual: Inscripción N° 98.694  
I.S.B.N: 956-7435-04-9  
Derechos Reservados

Diagramación: Ana María Valdivieso Larraín  
Diseño de Portada: BBDO de Chile S.A.

INDICE

presentacion	5
INAUGURACION	7
Diagnóstico de la delincuencia en Chile entre 1986 y 1995. General Osvaldo Muñoz, Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile.	11
La respuesta judicial a la criminalidad. carlos peña, decano facultad de derecho universidad diego portales	21
politicas publicas de delincuencia. eugenio Guzman, investigador instituto libertad y desarrollo.	27
discurso de clausura. carlos figueroa, ministro del interior.	43
DEBATE	49



## PRESENTACION

Con motivo de la publicación del tercer Anuario de Estadísticas Criminales, la **Fundación Paz Ciudadana** con el patrocinio de la **Fundación Hanns-Seidel** realizó un encuentro de trabajo el día 27 de septiembre de 1996. En la reunión destacados panelistas e invitados abordaron el tema de la seguridad ciudadana desde diversos ámbitos con el fin de elaborar un análisis empírico de la delincuencia durante la década pasada.

Los objetivos generales del encuentro fueron:

- a) Crear mayor conciencia de la importancia de apoyar las políticas públicas para el control y prevención del delito sobre bases objetivas.
- b) Analizar qué conclusiones se pueden obtener de la información sobre delincuencia disponible actualmente en el país.

En la oportunidad, el Director de Orden y Seguridad, General **Oswaldo Muñoz**, hizo un diagnóstico de la situación delictual de nuestro país entre 1986 y 1995. A continuación el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, **Carlos Peña** se refirió a la respuesta judicial frente al fenómeno delictivo y la inseguridad pública. Finalmente el investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, **Eugenio Guzmán**, propuso una serie de políticas públicas basadas en las estadísticas del crimen. Después de una serie de preguntas del público, el Ministro del Interior, **Carlos Figueroa**, clausuró el encuentro.

Al seminario asistieron unas 75 personas pertenecientes a los Ministerios de Justicia e Interior, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Poder Judicial, Dirección de Gendarmería, periodistas de diversos medios de comunicación, representantes de institutos privados y centros de estudios que trabajan en este tema.

Entre las principales conclusiones de este taller se deben destacar:

- a) Los delitos se concentran en ciudades con más de 150.000 habitantes. En estos casos de delincuencia urbana, los delincuentes son cada vez más jóvenes, más violentos y generalmente utilizan armas.
- b) El robo es el delito más importante para la comunidad nacional, a pesar de que se ha mantenido estable y presenta una tendencia a la baja en los últimos años. Sin embargo, los robos con intimidación -de gran impacto social- corresponden a un 4% del total de

los robos y han aumentado en los últimos años.

c) El control policial del delito es cada vez más difícil por diversas razones. Entre éstas destacan las deficiencias del sistema penitenciario que no se preocupa de la rehabilitación de los reclusos y por lo mismo favorece la reincidencia; y los mejores niveles de organización y especialización de los delincuentes.

d) El actual diseño de enjuiciamiento criminal no es eficiente ni justo, es decir, no contribuye al bienestar social ni tampoco da lugar a que los derechos y garantías que un estado democrático ofrece por igual a todos los ciudadanos sean algo más que promesas incumplidas.

e) El sistema judicial distribuye sus respuestas de manera asimétrica. Favorece a las personas de altos ingresos que solicitan protección y tiende a excluir a los más pobres, pero por otra parte, emite respuestas represivas sobre los más pobres, sobre la criminalidad más vulnerable y no necesariamente la más lesiva.

f) Existe la urgente necesidad de que los tribunales del crimen se constituyan en actores del proceso de control de la criminalidad.

g) Con respecto a las políticas públicas que deben considerarse para una mayor seguridad ciudadana se concluyó que es necesario aumentar la probabilidad de captura, proceso y condena del delincuente. Así mismo se debe trabajar con insistencia en temas como la efectividad y gradualidad de las penas, medidas tendientes a descongestionar tribunales y el diseño de políticas que aumenten los costos de las transacciones ilícitas.

## **INAUGURACION**

**Mónica Jiménez**  
**Directora**  
**Fundación Paz Ciudadana**

Autoridades y apreciados amigos:

El Directorio de la Fundación Paz Ciudadana me ha encomendado representarlo hoy, para darles la más cordial bienvenida y agradecer su participación en este taller. Para la Fundación es motivo de gran satisfacción poder entregar a la opinión pública, por tercer año consecutivo, este Anuario de Estadísticas Criminales.

Estamos ciertos de que la recolección sistemática y elaborada de estos datos, que hemos procurado perfeccionar de año en año a la luz de la experiencia recogida y de las muchas sugerencias recibidas de diversas fuentes, interesa, desde luego, a todos los sectores vinculados al estudio del problema de la delincuencia en Chile y de los modos más eficaces para enfrentarla.

Interesa, asimismo, a las autoridades y a todos quienes participan en la formulación de políticas públicas en este campo. En fin, interesa igualmente a toda la población, cuya seguridad objetiva, así como una congruente percepción de esa seguridad, son factores necesarios para un clima de paz ciudadana.

En efecto, la experiencia internacional indica que es indispensable disponer de estadísticas delictuales completas, precisas y confiables, para poder generar sobre esa base políticas eficaces, para evaluar objetivamente sus resultados y para ir introduciendo permanentemente los perfeccionamientos que siempre se requerirán. Nuestro país ha hecho históricamente un esfuerzo loable en este campo, considerando las limitaciones impuestas por las sucesivas etapas de su desarrollo. Es justo destacar y agradecer aquí la labor realizada al respecto por Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile, el Servicio de Gendarmería, el Instituto nacional de Estadísticas y el Poder Judicial, que generan y recopilan los datos respectivos.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando la Fundación Paz Ciudadana inició sus actividades, hace casi cinco años, advirtió que debían darse muchos pasos complementarios en este ámbito.

De allí que, desde 1993, se haya trabajado en recolectar y presentar en un solo documento, anualmente actualizado, toda la información estadística más relevante sobre delincuencia que existe en Chile. Eso ha puesto de relieve diversas insuficiencias y defectos de los sistemas que se venían aplicando, así como la necesidad urgente de avanzar hacia un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales, objetivo que el Presidente Frei señaló al tomar conocimiento del primer Anuario, en 1994.

Los resultados alcanzados hasta ahora han sido apreciados por las autoridades gubernativas, parlamentarias, judiciales y municipales, así como por los medios de comunicación, sectores académicos y la opinión pública. En realidad, las cifras que ahora se han ido haciendo accesibles a todo interesado, junto a su análisis con modernos métodos de las ciencias sociales, ya han producido un cambio en el debate nacional de este tema. Se aprecia un enfoque menos politizado y emocional. Se lo reemplaza, saludablemente, por un examen mucho más cautelosamente atento a lo técnico.

En el plano de la acción ciudadana, el conocimiento de estadísticas confiables es básico para avanzar hacia un diagnóstico que no sea confrontacional, sino compartido por la gran mayoría de la comunidad nacional. Esto es positivo para todos, puesto que la eficacia de la acción preventiva y contenedora de la delincuencia requiere del más vasto apoyo ciudadano, que sólo puede surgir de amplios consensos. A ese objetivo queremos, precisamente, contribuir con el taller que ahora iniciamos.

De él esperamos conocer nuevos planteamientos en torno a este tema, desde las perspectivas policial, académica, jurídica y ciudadana en general. Esperamos, asimismo, que esos planteamientos puedan interrelacionarse progresivamente. La experiencia internacional enseña que la eficacia en el combate de la delincuencia supone superar el esquema de compartimentos estancos. En fin, esperamos también que esta reunión de personeros de tan distintas áreas constituya, por sí misma, el núcleo de una difusión de las propuestas que surjan entre círculos que son determinantes para el combate del delito.

Desde luego, la Fundación Paz Ciudadana tomará cuidadosa nota de todas ellas, para su consideración en sus próximas labores. Les reitero, pues, la más cálida bienvenida, y los invito a que trabajemos juntos, ahora y en lo venidero, en una tarea que nos concierne a todos, sin excepción.



**Hartwig Meyer-Norbisrath**  
**Representante**  
**Fundación Hanns-Seidel**

Señoras y Señores :

Permítanme Uds. hacer unas breves reflexiones, muy personales en torno al fenómeno de la delincuencia. El tratamiento de la delincuencia en Chile, así como en otros países del mundo, requiere de métodos muy especiales. Requiere de un análisis científico confiable y de un planteamiento administrativo capaz de recoger las pruebas, enjuiciar y a la vez rehabilitar a los culpables de los delitos.

El tratamiento de los delitos comunes, necesita de un análisis permanente de los procesos de la administración pública y del desarrollo social en el país, de manera que la delincuencia pueda disminuir o pueda prevenirse.

Creo además, se requiere del concurso de la ciudadanía para establecer un canal de confianza y de información permanente entre el estado, la justicia y la comunidad. Pasar de la estrategia de lucha contra la delincuencia sólo en aspectos represivos es condenar de antemano al fracaso.

Espero que este Seminario, organizado por la Fundación Paz Ciudadana, y en especial sus resultados, puedan entregar un análisis científico básico de la delincuencia en el país, para contar con un instrumento que permita superar las insuficiencias de los temas actuales en este campo.

Sociedades en crisis , como la nuestra, que quieren armarse para la batalla contra la delincuencia deben tener Verdad y justicia, debe ser el lema, ya que de nada sirve la primera sino trae consecuencias conocidas. En este sentido deseo a los participantes y exponentes y en especial a la Fundación Paz Ciudadana : mucho éxito en este Seminario.



## **DIAGNOSTICO DE LA DELINCUENCIA EN CHILE ENTRE 1986 Y 1995**

**General Osvaldo Muñoz S.  
Director de Orden y Seguridad  
Carabineros de Chile**

Para un análisis empírico de la delincuencia en nuestro país en el período 1986-1995, la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros ha tenido como referencia la información estadística contenida en el «Anuario de Estadísticas Criminales del año 1996», elaborado por Fundación Paz Ciudadana, considerando los delitos de mayor connotación pública entre otros : **Robo, Homicidio, Violación y Drogas.**

### **VISION GENERICA SOBRE LA DELINCUENCIA COMO FENOMENO UNIVERSAL**

1.- La delincuencia es un componente social no deseado; es un fenómeno creciente, con ciclos de mayor o menor frecuencia en períodos determinados de tiempo, asociados a la dinámica social.

Esta característica tiene matices, según el tipo de sociedad o país, en el plano del desarrollo económico.

En los países desarrollados se aprecia un crecimiento uniforme de la delincuencia en el tiempo.

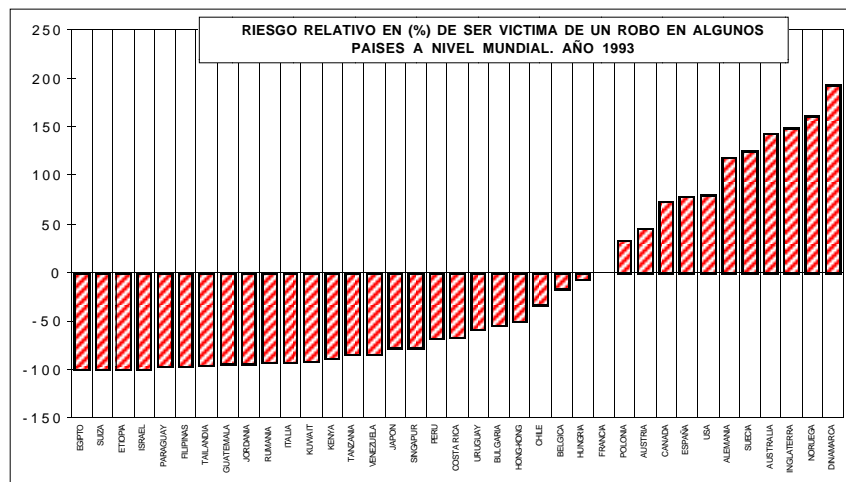
En cambio, en los países en vías de desarrollo, el crecimiento de la delincuencia tiene un comportamiento más irregular, con variaciones cíclicas de altas y bajas.

Los países desarrollados tienen políticas de seguridad pública mejor definidas, acompañadas de fuerte inversión en esta materia, lo cual no ocurre en países en vías de desarrollo, los que muchas veces no tienen capacidad de incorporar tecnología, equipamiento moderno y una adecuada infraestructura para sus policías, por señalar sólo lo relativo al mantenimiento del orden público.

2.- Una segunda característica que aparece hoy consiste en que el delito se manifiesta mayoritariamente en los grandes centros urbanos; por lo tanto, la variable riesgo-vulnerabilidad en las ciudades tiene mucha incidencia en la percepción de seguridad de la población.

3.- Interesa considerar el riesgo relativo de ser víctima de robo

en una muestra de países: en una especie de ranking internacional de países, Chile figura entre las naciones que están por debajo del nivel medio en cuanto a riesgo de ser víctima de robo.



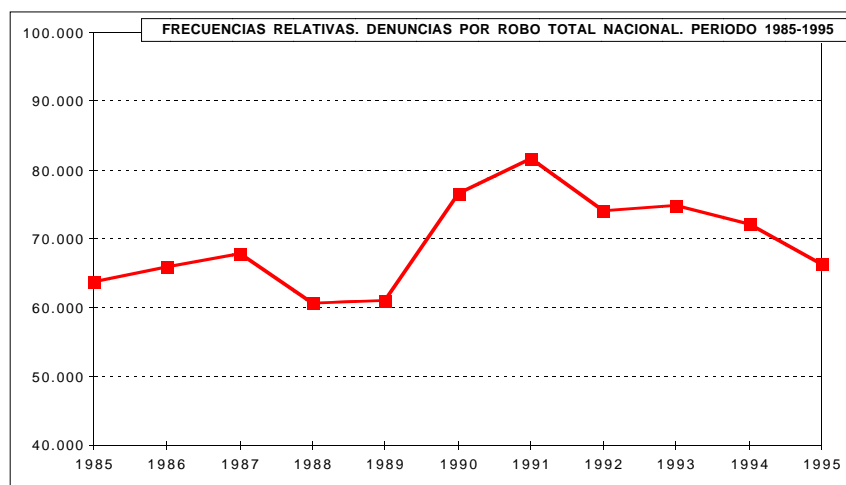
## COMPORTAMIENTO DE LOS DELITOS MAS RELEVANTES EN EL PERIODO 1986- 1995

### 1.- Robo

En nuestro país, el delito de robo es, con mucho, el de mayor connotación social.

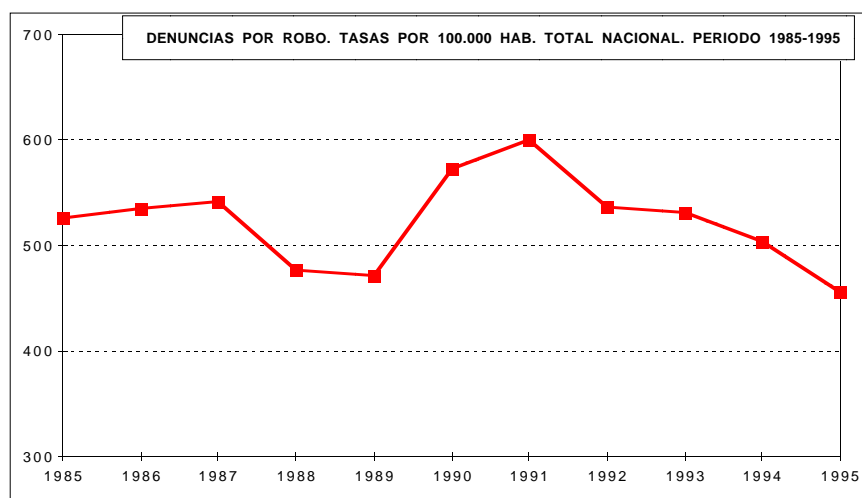
#### Frecuencia relativa de las denuncias por robo en el nivel nacional

En términos globales, la frecuencia de este delito se sitúa alrededor de 64.000 casos en 1985, con una curva alcista durante los años siguientes, para descender en los años 1988 y 1989. A partir del año 1989, la curva asciende bruscamente, alcanzando su punto más alto en 1991, con aproximadamente 84.000 casos; a partir de ahí registra un decrecimiento constante hasta el año 1995.



Tasas por 100.000 habitantes de las denuncias por robo a nivel nacional

El comportamiento según tasas por 100.000 habitantes de este delito es muy similar a la frecuencia.



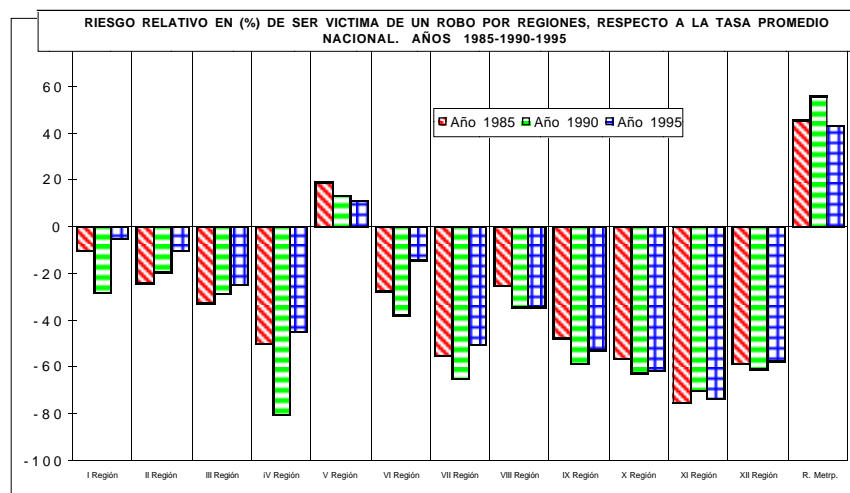
Regiones con las más altas incidencias de tasas por 100.000 habitantes de denuncias por robo

Respecto al comportamiento por regiones, la más alta inciden-

cia de tasas por 100.000 habitantes corresponde a la Región Metropolitana; en segundo lugar, a la V Región y, en tercero, la II.

Riesgo relativo de ser víctima de robo por regiones, considerando los años 1985, 1990 y 1995

Desde la perspectiva regional, la Metropolitana es aquella donde existe mayor riesgo para las personas de ser víctimas del delito de robo, seguida de la V Región.



Horas de mayor ocurrencia del delito de robo en el nivel nacional (años 1986, 1990 y 1995)

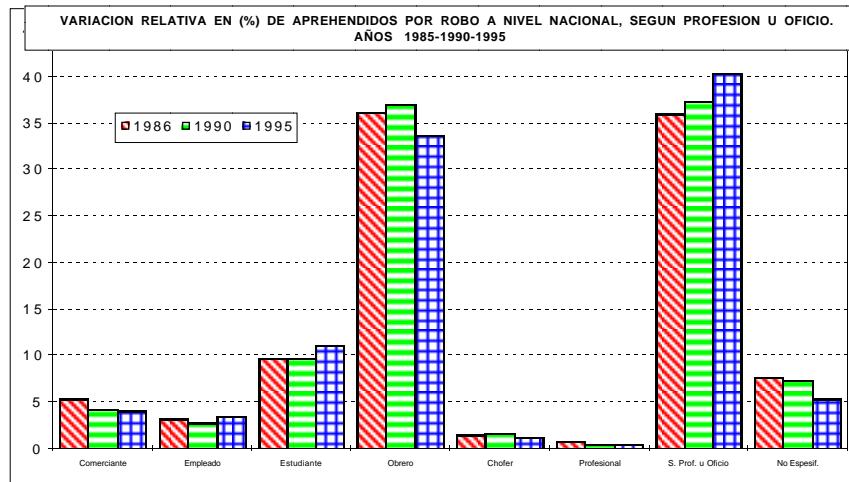
Según flujograma horario, las horas de mayor ocurrencia del delito de robo son entre las 07:00 y las 21:00 horas. En este rango, las horas peak son entre las 09:00 y las 11:00 horas en la mañana, y entre las 19:00 y las 21:00 horas en la tarde.

Riesgo de ser víctima de robo en la Región Metropolitana, según tasa promedio nacional, año 1990 y 1995

Según la tasa promedio nacional, en los años 1990 y 1995 el riesgo de ser víctima de robo en la Región Metropolitana por comunas señala a Providencia como de la de mayor riesgo, seguida de Santiago, Vitacura y La Cisterna, en ese orden. En el caso de las comunas de Santiago y Providencia, el fenómeno delictual se ve facilitado por la gran masa de población flotante registrada durante el día, que concurre por razones de comercio o trabajo.

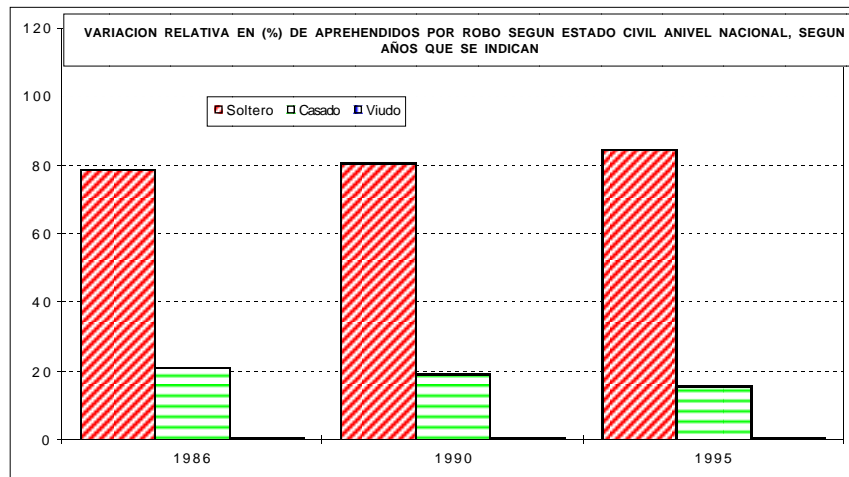
Variación relativa en porcentaje de aprehendidos por robo, según profesión u oficio en el nivel nacional; durante los años 1986, 1990 y 1995

De los delincuentes aprehendidos por robo, el mayor porcentaje corresponde a obreros y sin oficio.



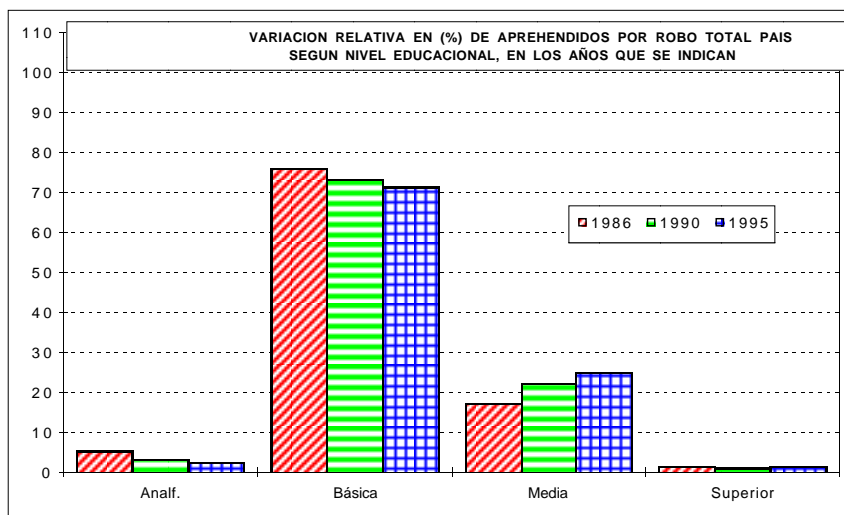
Variación relativa en porcentaje de aprehendidos por robo, según estado civil nivel nacional

Considerando el estado civil de los delincuentes aprehendidos por robo, el mayor porcentaje corresponde a solteros.



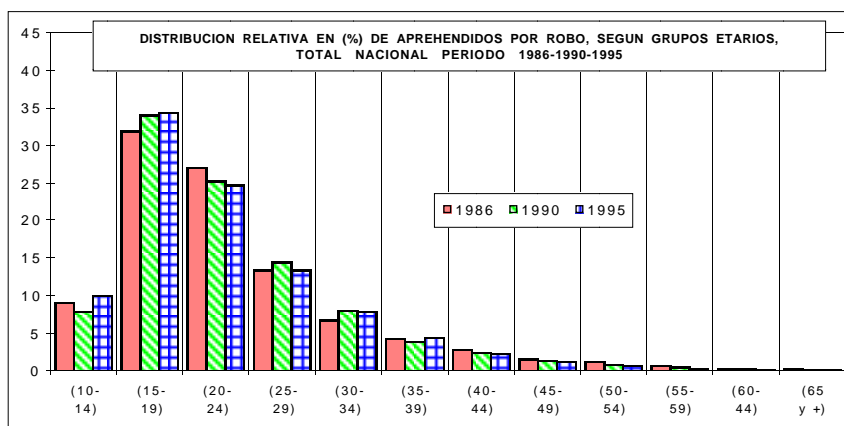
Variación relativa en porcentajes de aprehendidos por robo según nivel educacional, años 1986, 1990 y 1995

El mayor porcentaje corresponde a educación básica y en un nivel bastante menor a educación media.



Distribución relativa en porcentaje de aprehendidos por robo, según grupos etarios en el nivel nacional, años 1986, 1990 y 1995

Los segmentos con mayor número de detenidos corresponden a personas entre 15 a 19 años, y entre 20 a 24 años.

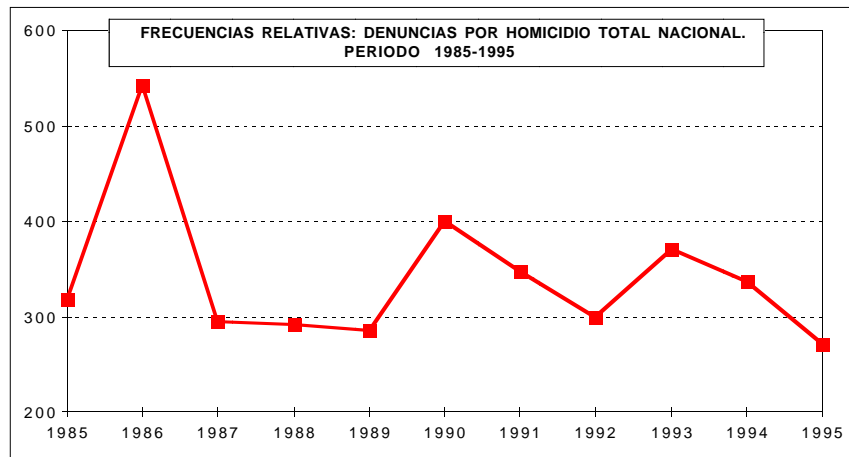




## 2.- Homicidio

### Frecuencia relativas de denuncias por homicidio en el nivel nacional, período 1985 - 1995

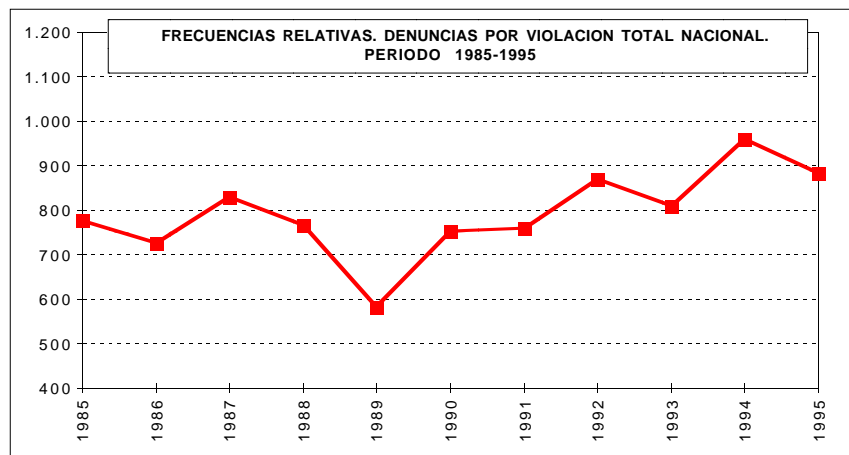
Este delito, el más grave de todos, muestra una tendencia a la baja en el período analizado y alcanza su punto más alto en 1986.



## 3.- Violación

### Frecuencias relativas de denuncias por violación en el nivel nacional, período 1985 - 1995

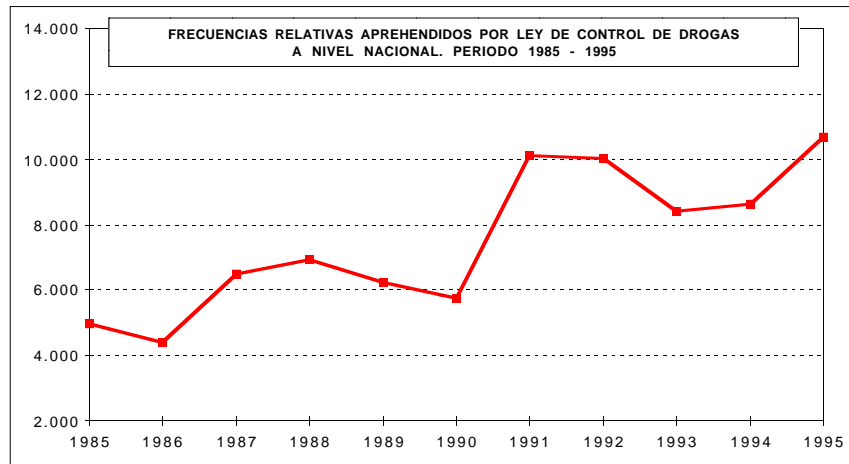
El delito de violación se presenta con una tendencia de crecimiento constante en el período, aunque en forma irregular entre un año y otro, registrándose la cifra más baja el año 1989.



#### 4.- Drogas

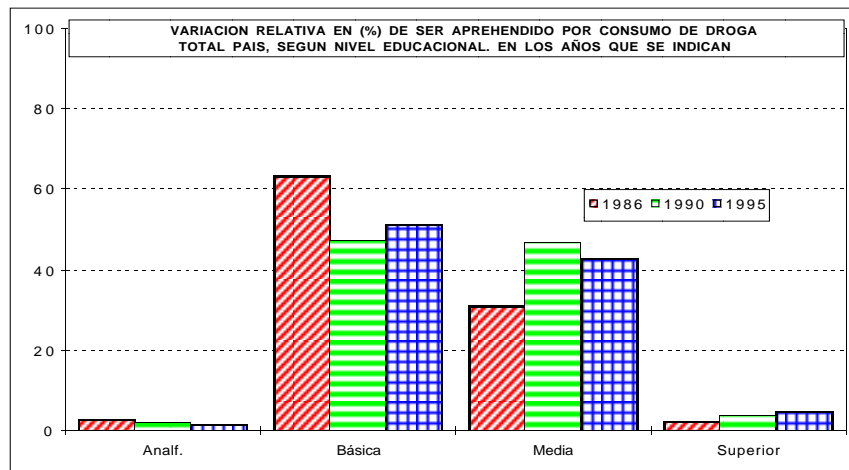
##### Frecuencias relativas de aprehendidos por Ley de Control de Drogas en el nivel nacional

El gráfico muestra un crecimiento sostenido en el número de aprehendidos, elevándose desde 5.000 detenidos en el año 1985 a 10.800 en 1995. Esto indica, también, la creciente actividad ilícita del tráfico de drogas en nuestro país



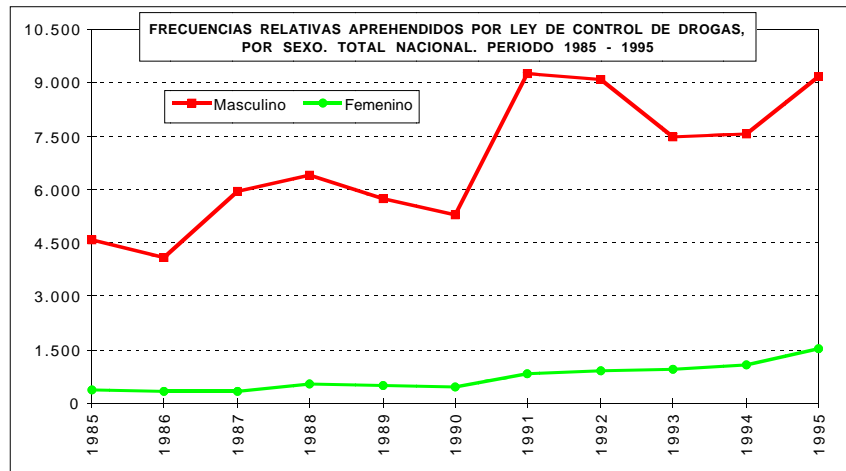
##### Variación relativa de aprehendidos según nivel educacional.

El mayor porcentaje de detenidos corresponde a personas con educación básica; lo siguen, en una escala levemente inferior, los aprehendidos con educación media.



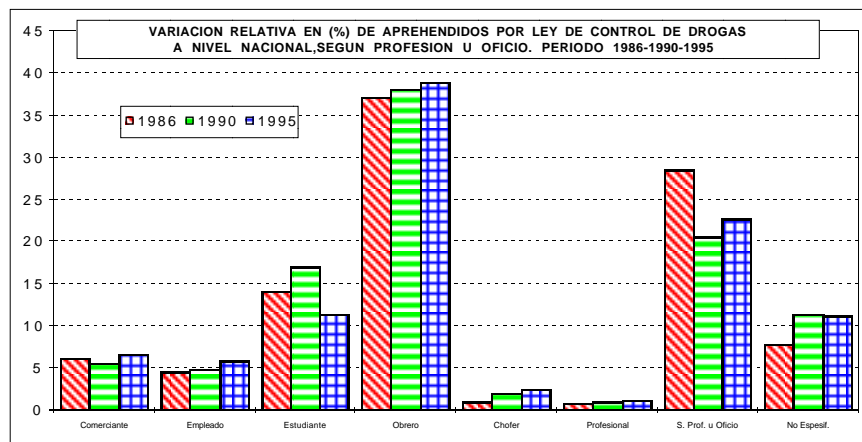
Frecuencias relativas de aprehendidos por Ley de Control de Drogas, por sexos, a nivel nacional

En la comparación por sexos es importante señalar la participación cada vez más creciente de la mujer en el tráfico ilícito de drogas.



Variación relativa en porcentajes de aprehendidos por Ley de Control de Drogas en el nivel nacional, según profesión u oficio, en los años 1986, 1990 y 1995

El mayor porcentaje de detenidos son obreros; le siguen en niveles inferiores los sin profesión u oficio y en tercer lugar, estudiantes.



## CONSIDERACIONES FINALES

De este sucinto análisis del comportamiento de la delincuencia en nuestro país se puede concluir:

**I.-** Los delitos se concentran en ciudades populosas por sobre los 150.000 habitantes, en lo que se denomina delincuencia urbana. La delincuencia en pueblos pequeños es proporcionalmente mucho menor y los delitos son de otro tipo.

**II.-** En el delito urbano los delincuentes son cada vez más jóvenes y más violentos, empleando generalmente armas de fuego y armas blancas con gran desprecio por la vida de sus víctimas.

**III.-** El robo es el delito más relevante para la comunidad nacional; no obstante, este ilícito se ha mantenido estable y más bien con tendencia a la baja en los últimos años del período; sin embargo, una segregación del robo con intimidación -modalidad que provoca el mayor impacto social- muestra que éste constituye el 4% del universo total, con la característica de que tiende a subir, en contraposición a las otras variables del robo, que tienden a disminuir.

**IV.-** Las mujeres hacen su aparición en el delito en forma más frecuente, como lo muestran las cifras sobre narcotráfico.

**V.-** El control policial del delito se hace difícil y complejo, por cuanto intervienen variables que facilitan la acción del delincuente, tales como :

**a)** Sistemas penal y carcelario que favorecen la reincidencia, al privilegiar la libertad del sujeto y la escasa rehabilitación para su reinserción social al cumplir la pena.

**b)** El delito urbano genera en el delincuente una percepción de impunidad, por cuanto le es fácil confundirse con el ciudadano común sin ser detectado por la policía.

**c)** En la acción del delincuente se aprecian mejores niveles de organización y especialización: asaltantes de viviendas, atracadores de bancos, desvalijadores de automóviles, a los que se unen los clásicos escaperos o monreros.

Ultimamente han aparecido en nuestro país, nuevas formas de organización delictual, entre las que cabe mencionar a pandillas de barrios que se caracterizan por gran violencia en sus acciones, incluyendo el crimen. Sus conductas agresivas son potenciadas por el consumo de drogas y alcohol.

Otro tipo son las denominadas barras bravas en el fútbol, cuyos componentes también actúan en otros frentes, como los conflictos estudiantiles, gremiales y políticos.

## **LA RESPUESTA JUDICIAL A LA CRIMINALIDAD**

**Carlos Peña**  
**Decano Facultad de Derecho**  
**Universidad Diego Portales**

1.- Una de las funciones o tareas que, de manera casi unánime, la tradición política occidental asigna al Estado, es la de otorgar seguridad. Una de las formas más populares de legitimar al Estado -y que se encuentra en la base de la tradición liberal- es la de sostener que el Estado provee los medios institucionales para escapar del miedo y de la indigencia. Por eso Hobbes imaginó que la fundación del Estado tuvo por objeto evitar una vida que, de otra manera, sería triste, pobre, solitaria y breve. Como tempranamente lo comprendió la tradición política, cumplir esas funciones constituye una condición necesaria y mínima para que el Estado pueda reclamar legitimidad. No se trata, desde luego, de la única que, una vez cumplida, le confiere legitimidad; pero se trata de aquella función que suele relacionarse con los deseos y temores más básicos de los seres humanos y, por lo mismo, de una función que, cuando no se cumple, deslegitima a las instituciones estatales en su conjunto.

2.- Con todo, frente al tema de la seguridad un Estado democrático experimenta una exigencia adicional, pues no sólo debe brindar seguridad, sino que debe hacerlo de una específica manera, a saber, con pleno respeto de los derechos y garantías que el sistema político reconoce a las personas. Si ese Estado no sólo es democrático, sino que pretende ser moderno, la exigencia es aún triple, pues no sólo debe brindar seguridad con pleno respeto de las garantías y derechos de todos, sino que, además, debe hacerlo de manera eficiente, esto es, a un costo alternativo que no perjudique el logro del bienestar.

3.- Esa triple exigencia relativa a la seguridad que el Estado debe cumplir -en el sentido de satisfacerla de una manera garantista y, además, eficiente- recae, en su forma más intensa, sobre el conjunto del sistema penal. Atinge, en consecuencia, tanto a quienes -mediante la dictación de normas- definen la conducta delictual, como al proceso penal en su conjunto y, en fin, a las diversas formas que, en nuestro medio, asume la ejecución de penas. Examinar la compleja situación de la delincuencia y la seguridad supondría, en consecuencia, dilucidar las características que en nuestro medio asumen la criminalización primaria que efectúa el legislador; el proceso penal en su conjunto; y, en fin, el sistema penitenciario.

4.- No puedo referirme a cada uno de esos aspectos. Me detendré sólo en el análisis de la respuesta judicial a la criminalidad y a la manera en que ello incide -aún indirectamente- en el tema de la seguridad.

5.- El tema de la respuesta judicial a la criminalidad resulta indiscernible de la cuestión más general relativa al proceso penal. En mi opinión, cuál sea la respuesta judicial a la criminalidad depende estrictamente de cuál sea el diseño del proceso penal en cuyo interior desenvuelven su tarea los jueces; para decirlo en otros términos, la respuesta judicial a la delincuencia -su grado de prontitud o su eficacia- depende estrictamente del tipo de enjuiciamiento que exista en el interior del Estado. Como suele ocurrir con las instituciones sociales, la tarea judicial presenta características inevitablemente sistemáticas, de suerte que los rasgos que reviste la respuesta jurisdiccional a la delincuencia es fruto del complejo entramado de factores que constituyen al proceso penal en su conjunto.

6.- ¿Que características reviste la respuesta judicial a la criminalidad a la luz de las cifras disponibles y en el contexto del actual proceso penal?. En términos generales, parece posible obtener, a partir de las cifras, las siguientes conclusiones:

Desde luego, puede afirmarse, a la luz de las cifras disponibles, que la capacidad de respuesta de la justicia criminal frente a la criminalidad es deficitaria. La capacidad de respuesta del sistema puede ser medida de varias formas, pero, en particular, de dos de ellas.

Por una parte, es posible relacionar las causas ingresadas al sistema con las causas que ese mismo sistema es capaz de terminar; o, por otra parte, es posible examinar la capacidad del sistema para absorber su carga pendiente de trabajo. Si se recurre al primer indicador -esto es, si se relacionan las causas ingresadas al sistema con aquellas que terminan-, se advierte que en el período entre 1984 y 1994 -siempre y en todos los casos- el sistema es capaz de absorber menos causas que las que ingresan; de donde se sigue que el sistema tiende a acumular causas pendientes, disminuyendo así, hacia el futuro, su capacidad de resolución.

Se trata, con todo, de un indicador que no es cuantitativamente alarmante, porque la relación entre causas ingresadas y terminadas es, en promedio, aproximadamente de un 1,05 %.

Al relacionar, a su turno, las causas pendientes con las terminadas -lo que permite obtener un indicador de la capacidad del sistema para resolver el trabajo pendiente-, es posible concluir que entre los años 1984 y 1993 el resultado oscila alrededor de un 80 %; lo cual quiere decir que si el sistema se dedicara nada más que a resolver los

asuntos pendientes, ocuparía el tiempo equivalente al 80 % de un año de trabajo.

Este antecedente, con todo, constituye un indicador que no mide la calidad de la respuesta, sino sólo su aspecto cuantitativo.

Para examinar la calidad de la respuesta judicial es necesario analizar, en términos generales, qué tipo de respuesta da el sistema. Un indicador de esta variable la constituye el tipo de decisión jurisdiccional. Ya no se trata, en este caso, de dilucidar *cuántas* causas terminan, sino *cómo* lo hacen; esto es, si terminan mediante una sentencia condenatoria, absolutoria o de algún otro modo. El análisis de este indicador pone de manifiesto que la capacidad de respuesta del sistema judicial puede estimarse también deficitaria desde este punto de vista ya no meramente cuantitativo. En efecto, las decisiones condenatorias o absolutorias, sumadas, alcanzan sólo a un pequeño porcentaje del total de las causas que ingresan al sistema, en tanto que la porción restante equivale a sobreseimientos temporales o a otros motivos y constituyen, en rigor, un indicador de la incapacidad del sistema para dar genuina respuesta a las causas que ante él comparecen.

La situación es especialmente notoria en materia de atentados a la propiedad, en que las sentencias condenatorias no alcanzan a un ocho por ciento del total de causas terminadas, tratándose de hurto, y a menos de un cinco por ciento tratándose de robo, en el período que se extiende desde 1985 a 1994. En materia de violación -una de las formas más lesivas de agresión sexual-, ese mismo porcentaje alcanza a alrededor de un 10 % en ese mismo período. La situación es, con todo, distinta, tratándose de atentados contra la vida -homicidio y tipos asociados-, a cuyo respecto las sentencias condenatorias son levemente superiores al 40 %. Es éste, sin embargo, un tipo de criminalidad que reviste características peculiares. Es, desde luego, más lesiva, pero menos frecuente y suele configurarse de manera más notoria.

Si a estas alturas del análisis se abandonan por un momento las cifras y se intenta reflexionar en torno a ellas, cabe preguntarse qué incidencia podría poseer ese tipo de respuesta judicial en el comportamiento de la criminalidad; esto es, cabe preguntarse si ese tipo de respuesta influye en su disminución o en su aumento.

Puede concluirse que, aunque resulte sorprendente, ese tipo de respuesta jurisdiccional puede operar como un estímulo a la criminalidad, en la medida en que no agrava los costos de delinquir. Por así decirlo, el precio del delito es muy bajo, lo cual alienta el deseo de comprarlo. Esta conclusión resulta, a primera vista, sorprendente y es imprescindible explicarla.

Una manera de comprender socialmente la criminalidad es concebirla como una conducta con sentido económico. Desde este punto de vista, la criminalidad es una conducta por medio de la cual quien delinque intenta maximizar su tasa de bienestar. El castigo de la criminalidad puede ser examinado, así, como un costo que el Estado impone al acto de delinquir. Si eso es así, resulta manifiesto que un castigo ineficiente, tardío o poco probable hace más rentable el acto de delinquir. Una respuesta jurisdiccional tardía o con altos grados de incertidumbre, disminuye el costo de delinquir y, por esa vía, incide en el aumento de la delincuencia.

Los análisis económicos de la criminalidad, muestran que esa situación puede ser corregida por dos vías. A saber, aumentando las penas, o aumentando la probabilidad de aplicarlas, o ambas cosas a la vez.

Si se examinan las cifras -vgr. en materia de atentados a la propiedad-, se advierte con claridad que la probabilidad del castigo en nuestro sistema es muy bajo y que, por lo mismo, es rentable infringir la ley penal. Si esa conclusión es plausible -y los estudios disponibles muestran que lo es, al menos en materia de atentados a la propiedad-, entonces una de las maneras de aumentar el costo de delinquir consiste en aumentar la probabilidad de castigo o de reparación (del costo del delito, en definitiva), o mejorar la eficiencia del proceso penal como un todo.

Esa baja probabilidad de castigo que muestra el sistema chileno parece ser compensada con un uso indebido de la privación de la libertad sin condena. En otros términos, como el sistema se muestra ineficiente para producir respuestas de castigo fundadas en sentencias condenatorias, tiende espontáneamente a corregirse aplicando indiscriminadamente lo que puede considerarse como un «equivalente funcional de la pena».

En efecto, si se analiza la composición de la población reclusa en Chile en el lapso entre 1985 y 1995, se advierte que menos de la mitad de ella se encuentra condenada, en tanto que la porción restante equivale a personas que se encuentran privadas de libertad sin condena. Esto constituye una circunstancia que deslegitima a esa reclusión. Se trata, con todo, de una reacción mediante la cual el sistema intenta corregir su propia ineficiencia. Existe, por así decirlo, una suerte de «mercado negro» del sistema penal. Así como cuando se fijan precios por bajo el costo real el sistema genera mercados informales, análogamente el sistema penal parece generar un sistema de castigos informal, mediante las medidas cautelares de la prisión preventiva y la detención, que intentan imponer costos reales al acto de delinquir.



El problema con todo, es que ello desmiente las garantías que un Estado democrático ofrece igualitariamente a los ciudadanos, aumentando así, también, la inseguridad, puesto que los derechos y garantías contribuyen a ella. Un sistema que no ofrece garantías efectivas es un sistema con alta posibilidad de error, lo cual también aumenta la inseguridad.

Si se abandona el examen de la respuesta judicial y se examinan aquellas conductas que estimulan o deben estimular las respuestas del sistema, se advierten resultados que, en su conjunto, pueden ser expuestos como sigue.

En términos generales, los indicadores de criminalidad -por ejemplo, el número de denuncias- muestran una tendencia a la baja en ciertos casos y, haciendo pie en esos indicadores, podría concluirse que la criminalidad disminuye en el lapso de que dan cuenta las cifras.

Ese fenómeno es sorprendente a la luz del análisis que antecede. En efecto, el precedente examen de la respuesta judicial parecía conducir a la conclusión de que la criminalidad no debiera haber disminuido. Sin embargo, las cifras parecen mostrar que ha ocurrido exactamente a la inversa, esto es, que la criminalidad tiende, en algunos casos, a una baja leve. Las razones de este fenómeno, a primera vista sorprendente, pueden ser múltiples y ninguna de ellas atinge a la eficiencia de la respuesta judicial.

Puede ocurrir que el costo de delinquir haya subido, produciendo efectos disuasorios, aunque la respuesta judicial se haya mantenido sin cambio alguno. Esto, porque los costos de delinquir no están representados únicamente por la prontitud y calidad de la respuesta del sistema jurisdiccional, sino también por las acciones preventivas que el resto de las agencias del sistema -la policía, por ejemplo- es capaz de realizar y, en particular, por las acciones que los particulares pudieran haber adoptado.

Es posible pensar -aunque no hay datos concluyentes al respecto- que la inversión privada en seguridad haya tenido un incremento y que, por lo mismo, aunque la respuesta judicial no haya mejorado sustancialmente, el costo de delinquir sea creciente y que, por tanto, la propensión a adoptar conductas delictivas pudiere haber disminuido. Ello, con todo, no debe ser motivo alguno de satisfacción, porque, de ser así -esto es, si la tendencia a la baja se debe a inversiones privadas-, ello indicaría una estratificación de las víctimas y de la propia inseguridad: ésta se acrecentaría a medida que la capacidad de invertir privadamente en seguridad disminuyera.

También es posible sugerir que lo que suele llamarse

«victimización secundaria» incida en una baja propensión de la población a recurrir al sistema. Si el sistema penal se caracteriza largos tiempos de espera, alta delegación y maltrato a las víctimas, puede entonces ocurrir que se estimule la protección privada y que el mismo sistema disuada a la persona de recurrir a él.

De otra parte, atendiendo a los aspectos distributivos del sistema, esto es, a la manera como el sistema distribuye la respuesta judicial -que es, a fin de cuentas, una distribución del gasto público-, hay buenas razones para pensar que el sistema es asimétrico. Esto significa que favorece el que recurran a él personas de altos ingresos para solicitar protección, en tanto que tiende a excluir a quienes carecen de tales ingresos. Parece, por otra parte, tender a emitir respuestas represivas sobre los más pobres, o sea, sobre la criminalidad más vulnerable y no necesariamente sobre la más lesiva. En otros términos, el sistema tendería a reproducir las formas asimétricas de la estratificación social.

En fin -al margen de esos aspectos distributivos-, algunos estudios empíricos muestran un ineficiente uso del gasto público en justicia criminal, puesto que para el año de 1990, del 30,7 % de causas que terminaron en sentencia, un gran porcentaje de ellas se refirió a conductas de muy baja lesividad. Si se excluyen las faltas y los tipos contenidos en leyes especiales y se examinan la cifras atendiendo solamente a la criminalidad tipificada en el derecho penal común, se llega a la conclusión de que las sentencias condenatorias para ese período alcanzaron sólo a un 6 %, elevándose los sobreseimientos a un 79 %. Buena parte de los recursos del sistema, en consecuencia, no lograron su mejor uso alternativo.

**7.-** Los datos precedentes, relativos a la respuesta judicial frente a la criminalidad en Chile, no han de traducirse en reproches fáciles al comportamiento de los jueces o del personal judicial. La respuesta judicial se desenvuelve en un entorno institucional -el proceso penal en su conjunto- que, según lo muestra la experiencia, resulta decisivo en los niveles de eficacia del sistema. Parece ya trivial reclamar la necesidad de reformar el proceso penal, de tal manera que el gasto en materia sirva, efectivamente, a objetivos de bienestar social y satisfaga criterios político criminales acordes con un sistema político democrático.

Lo que muestra el análisis precedente es que el actual diseño de enjuiciamiento criminal no resulta ni eficiente ni justo. No contribuye al bienestar social ni da lugar a que los derechos y garantías que un Estado democrático ofrece por igual a todos los ciudadanos sean algo más que promesas incumplidas.

## **POLITICAS PUBLICAS DE DELINCUENCIA**

**Eugenio Guzmán**  
**Investigador**  
**Instituto Libertad y Desarrollo**

### **I. Introducción**

Tras cinco años de debate en torno al tema de la delincuencia y las políticas públicas en la materia, tres parecen ser los consensos básicos entre los especialistas en el tema: en primer lugar, se advierte la necesidad de una reforma judicial que mejore la eficiencia en los procedimientos penales; en segundo término, la necesidad de mejorar y aumentar la oferta de infraestructura penitenciaria; y, en tercero, la necesidad de incentivar la participación de la comunidad en el combate contra el delito.

Lo anterior, sin embargo, no significa que tales consensos hayan sido internalizados por la sociedad como un todo, ni que, en general, estén abiertos los espacios para el análisis y reflexión de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo. En tal sentido, a continuación se intentará esbozar lo que podría llamarse un conjunto de políticas públicas complementarias, que deben ser discutidas como parte de un programa global.

### **II. Políticas Públicas Complementarias**

El diseño de políticas públicas debe ser abordado teniendo en cuenta que estos son herramientas o instrumentos orientados a corregir o fomentar determinadas conductas que afectan positiva o negativamente (externalidades) el bienestar de las personas, y que derivan necesariamente del hecho de que las decisiones que tomamos tienen resultados inciertos o probables.

Dado que, en sentido estricto, no conocemos ni podemos conocer exhaustivamente las funciones de bienestar de todos y cada uno de los individuos en una sociedad -sea en un punto específico del tiempo o intertemporalmente-, la acción del Estado en esta materia debe ser extremadamente cuidadosa, pues nuestro conocimiento de las consecuencias no anticipadas de las políticas públicas es limitado. De allí que debieran restringirse al mínimo posible todas aquellas

intervenciones cuyo conocimiento de sus efectos es precario.

Por otra parte, para ser exitoso, un diseño de políticas públicas debe tomar en cuenta dos criterios fundamentales: en primer lugar, que los gastos sean focalizados en aquellos problemas de mayor envergadura o cuyo beneficio social sea mayor; y, en segundo lugar, que ese gasto se haga con un criterio de descentralización de los recursos, atendiendo a los problemas que efectivamente enfrentan los interesados. Esto implica evitar aquellos programas nacionales que desatienden el hecho de que en determinadas localidades ciertos problemas -en este caso la delincuencia-, pueden tener dimensiones poco significativas o compiten con problemas locales de mayor urgencia.

De lo anterior se siguen dos políticas públicas que deben servir de marco para las demás:

II.1 Revisar y discutir los criterios de focalización de gasto en materia delictual. Esto significa que los recursos debieran ser asignados según prioridades, para lo cual debieran discutirse los criterios de riesgo a considerar.

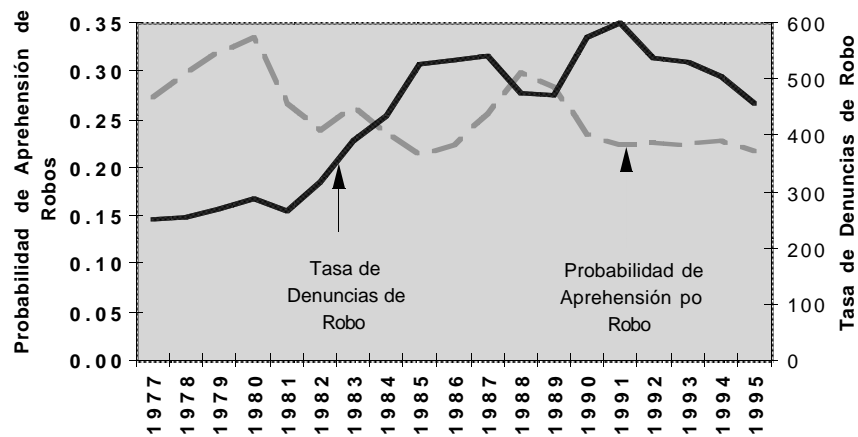
II.2 Fomentar el uso de mecanismos descentralizados de concurso para proyectos en materia de delincuencia. Debieran fomentarse opciones similares a los proyectos de seguridad vecinal concursables desarrollados recientemente. No obstante, los aspectos relativos a rentabilidad social, focalización y evaluación posterior son indispensables para un gasto eficiente. Tal vez debieran ser instancias técnicas y no administrativas -como los consejos regionales- las que tuviesen por función el asignarlos.

### **Aumentar la Probabilidad de Captura, Proceso y Condena de los Delincuentes.**

Uno de los principales instrumentos de política pública es hacer que el crimen no pague. En este sentido, se espera que la reforma procesal penal cumpla con el objetivo de aumentar las probabilidades de proceso y condena de los delincuentes; no obstante, en la medida en que las probabilidades de captura permanezcan bajas, no se cumplirá con ese objetivo a cabalidad.

En el gráfico N°1 se ha utilizado como indicador de la probabilidad de aprehensión la relación aprehensión/denuncias, lo cual permite visualizar la relación entre ésta y la tasa de denuncias de robo. Si bien no se puede plantear una relación concluyente -porque existen problemas con el indicador «Probabilidad de aprehensión»-, se aprecia una clara relación entre ambas series.

Gráfico N°1: Evolución de la Probabilidad de Aprehensión y Tas Denuncia de Robos



A este respecto, la respuesta inmediata puede ser la de aumentar los recursos para estas labores; no obstante, previamente deben evaluarse dos aspectos relativos a la eficiencia de la actual asignación de recursos:

1° Qué herramientas de disuasión y prevención delictual son más eficientes; y

2° Si la organización y asignación de recursos policiales y judiciales constituye una combinación óptima.

Entre los temas que debieran revisarse están las funciones hoy asignadas a la policía que, no obstante, podrían ser desarrolladas por otras organizaciones o, al menos, gravadas de forma especial; tal es el caso de la protección a embajadas, eventos deportivos, cuidado de fronteras<sup>1</sup>, medio ambiente, mantenimiento de puestos de socorro, estaciones meteorológicas<sup>2</sup>, controles de tránsito, constancias, notificaciones, entre otras. Lo anterior representa una importante carga laboral que debe soportar Carabineros a resultas de una asignación de funciones que, en definitiva, escapan a los objetivos propios de una institución policial.

<sup>1</sup> Así, en 1991 habían 6 comisarías, 8 subcomisarias, 29 tenencias, 75 retener y 27 avanzadas a cargo de Carabinero en Gabriel Ormeño M., "Medios y Organización de Carabineros de Chile para Combatir la Delincuencia y el Terrorismo", 1991,

<sup>2</sup> En 1991 eran 14 destacamentos Gabriel Ormeño M., op. cit.

Entre los mecanismos que podrían incorporarse para mejorar la eficiencia policial se cuenta la incorporación de mecanismos descentralizados y de competitividad de las unidades policial, de acuerdo a metas prefijadas por cada unidad. Mecanismos similares ya han sido aplicados con éxito en Estados Unidos y podrían ser de gran utilidad también en nuestro país. Sólo una vez evaluados dichos aspectos de la eficiencia actual podrá estimarse qué nivel de recursos se requiere.

#### **Efectividad de las Penas**

Si bien en algunos casos debiera evitarse la aplicación de penas privativas de libertad y optar, en cambio, por sanciones de carácter pecuniario, ello no significa que las penas debieran ser rebajadas o, una vez dictadas, ser reducidas durante el curso de su aplicación.

El carácter disuasivo de las penas no está dado *per se* por el nivel de severidad de las mismas. El que se asigne una pena “desproporcionadamente” alta a un delito sólo puede ser visto como condición necesaria, pero no suficiente, para que un delincuente se sienta disuadido de cometer un delito: si dicha sanción nunca ha sido aplicada o existe baja probabilidad de que lo sea, porque la probabilidad de captura, proceso y condena del delincuente es muy baja, el efecto disuasivo final también será escaso. Para que una sanción cumpla el objetivo disuasivo debe existir cierto grado de certeza de que será aplicada. Así, la condición necesaria y suficiente para inhibir un acto delictual es el grado de certeza de que una sanción se aplicará.

¿Significa esto que la solución deba ser elevar las penas al máximo posible y aumentar la probabilidad de que éstas sean aplicadas hasta un valor cierto? La respuesta es no, puesto que las penas deben guardar cierta “proporcionalidad” al daño provocado. De otro modo, podrían derivar dos efectos opuestos: primero, el incentivo para los delincuentes en cuanto a ocasionar mayores daños, incluso al punto de eliminar a sus víctimas, para evitar que éstas los incriminen; y, segundo, el incentivo para los jueces en cuanto a no aplicar tales penas.

La evidencia empírica en materia de penas promedio en nuestro país se muestran en la tabla N° 1 para los delitos de robo, violación y homicidio. Como se aprecia, entre 1985 y 1993 las penas que en promedio recibían los delincuentes por los delitos señalados cayeron en más de un 20%. Esto es, mientras en 1985 los delincuentes condenados por delitos de robo en promedio servían condenas de 5 años y 5 meses, en 1993 dicho promedio había disminuido a 3 años y 9 meses.

Lo que muestra la tabla son las penas que sirven aquellos delin-

cuentas que habían sido condenados; luego, en rigor, la pena que podía esperar recibir un delincuente debería ser aún menor. En efecto, si se considera que sólo una fracción de los delitos es denunciada, y que de estos sólo una parte termina en condena, la pena esperada por tales delitos es aún menor. Así, si según encuestas de opinión<sup>3</sup> sólo un 44% de los robos y asaltos es denunciado a la justicia, y de ellos un 4 % termina en sentencia condenatoria, debe concluirse que la pena que en promedio espera recibir un delincuente por el delito de robo es de menos de un mes y una semana. Desafortunadamente, no existen estimaciones de qué porcentaje de otros delitos es finalmente denunciado; no obstante, existe claridad en cuanto a que en el caso de las violaciones éstas son significativamente inferiores<sup>4</sup>; ése no es necesariamente el caso de los homicidios.

**Tabla N°1: Penas Promedio de los Condenado**

Delito	Pena Promedio		Diferencia %
	1985	1993	
Robo	5.5	3.9	-28.7
Homicidio	7.0	5.6	-20.3
Violación	8.4	6.6	-21.8

Fuente: Fundación Paz Ciudadana

Otro dato empírico importante tiene relación con las diferencias entre el promedio de las penas de los condenados ingresados y las de los egresados. En la tabla N° 2 se comparan los porcentajes de condenados ingresados en 1985 con los egresados en 1993, en dos categorías

**Tabla N°2: Penas Ingresadas y Egresadas por Categoría de Penas**

	Homicidio		Robo		Violación	
	Ing 87-Egr 93	Ing 87-Egr 93	Ing 87-Egr 93	Ing 87-Egr 93	Ing 87-Egr 93	Ing 87-Egr 93
Hasta 6 años	61.6	88.3	57.5	89.4	43.5	70.3
Más de 6 años	38.3	11.8	42.5	10.8	56.6	29.7

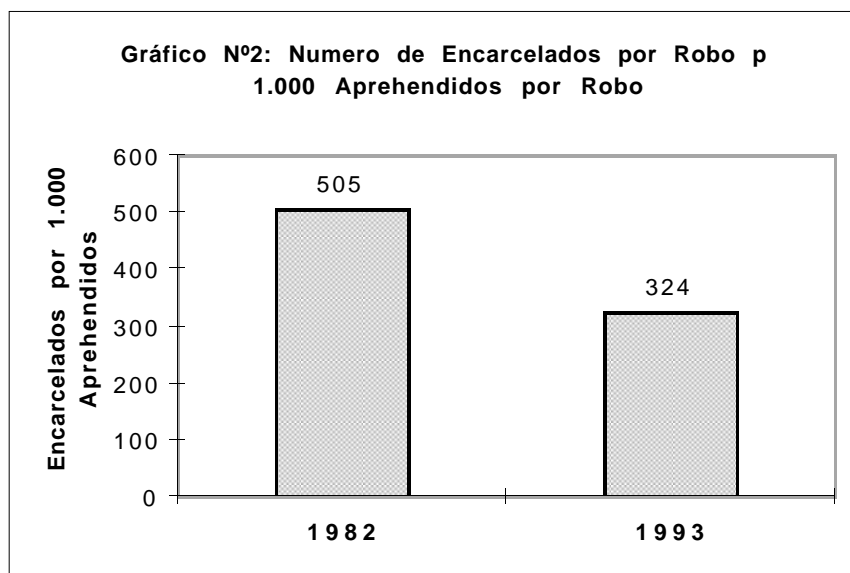
Fuente: Fundación Paz Ciudadana

<sup>3</sup> Encuesta CEP-Adimark 1993

<sup>4</sup> En los Estados Unidos se estima que sólo uno de cada tres violaciones son denunciadas

Las diferencias son considerables entre los ingresados por delitos con pena de hasta seis años en 1987 y los egresados seis años más tarde por los mismos delitos. Según este cuadro, los egresados en 1993 por homicidio debieron fluctuar en torno al 61,6%; sin embargo, egresó un 88,3% de los ingresados en 1987. Lo mismo ocurre con los egresados en 1993 por robo, que debieron fluctuar en torno al 57,5%; sin embargo, egresó un 89,4%; etcétera. Lo anterior significa que las penas aplicadas inicialmente por el tribunal experimentan rebajas durante su aplicación.

Así, la aplicación de sanciones ha ido perdiendo sistemáticamente su carácter disuasivo, no sólo por la baja probabilidad de aprehensión y condena, sino también por la refererida reducción en las penas medias asignadas y por las rebajas de las mismas durante su aplicación <sup>5</sup>.



De lo anterior se sigue que serían dos los ámbitos de análisis y revisión en materia de políticas públicas que debieran abordarse:

- a) Estrechar los criterios de aplicación de sanciones
- b) Limitar los grados de amplitud en las rebajas de penas una vez que éstas ya hayan entrado en aplicación, esto es, los grados de amplitud para otorgar la libertad condicional.

<sup>5</sup> S.D. Levitt, The effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation, Working Paper N°5119, National Bureau of Economic Research, INC., 1995.



### **Incentivar el Aporte de la Comunidad**

Un ámbito clave en el combate contra la delincuencia se asocia directamente al aporte que puede hacer la comunidad. Básicamente se distinguen dos ámbitos de participación:

A) La cooperación con las instituciones públicas: La experiencia muestra que la colaboración entre las instituciones policiales y judiciales es clave para el éxito en el combate contra el crimen<sup>6</sup>. Para que ello tenga lugar es indispensable que los vínculos de confianza entre la comunidad y las instituciones políticas, policiales y judiciales sean estrechos. A este respecto, las encuestas de opinión muestran que el grado de desconfianza de la población en tales instituciones es alta (ver tabla N°3), particularmente en estratos socioeconómicos bajos.

De no existir un grado de confianza alto, se corre el riesgo de que, aun cuando el gasto público contra la delincuencia aumente (vigilancia policial, tribunales y cárceles, etc.), su nivel de efectividad sea bajo, dado que la predisposición a cooperar con los servicios policiales y judiciales será también bajo, compensando probablemente el aumento de los gastos en aplicación de la ley<sup>7</sup>. En tal sentido se propone:

- 1-. Mejoramiento de los sistemas de información de la labor policial en poblaciones de riesgo, entendiendo por tales aquellas comunidades en que la probabilidad de ocurrencia de determinados delitos sea alta, como asimismo aquellas en que se concentren grupos delictuales importantes.
- 2-. Sistemas de protección del informantes (testigos y víctima).
- 3-. Fortalecimiento de la organizaciones vecinales en el combate contra la delincuencia, mediante contactos permanentes con la comunidad.
- 4-. Entrega de información a la comunidad sobre conductas de riesgo (lugares peligrosos, horarios de mayor cuidado, etc.).
- 5-. Agilización de los sistemas de denuncia por medios más expeditos, tales como formularios-tipo, particularmente en el caso de delitos contra la propiedad; asimismo, aumentar los centros receptores: en algunos casos -dada su importancia creciente- ellos podrían ser los municipios.
- 6-. Estudiar los mecanismos de delación compensada.
- 7-. Estudiar la introducción de mecanismos de recompensa.

---

<sup>6</sup> G. Akerlof y J.L. Yellen, Gang Behavior, Law Enforcement, and Community Values, en Values and Public Policy, H.J. Aaron, T.E. Mann y T. Taylor, The Brooking Institution, Washington D.C., p.173-209.

<sup>7</sup> G. Akerlof y J.L. Yellen, op. cit. 191-195

**Tabla N°3:  
Grado de Confianza en las Instituciones  
por Estrato Socioeconómico  
(% Ninguna + Un Poco de Confianza)**

	<b>Estrato Socioeconómico</b>		
	<b>Alto</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>
Gobierno	44.1	56.8	65.4
Congreso	71.7	72.6	78.7
Policía	32.8	45.4	61.2
P. Judicial	60.8	71.5	80.2

B) Aporte de recursos económicos: El aporte de la comunidad en el combate contra la delincuencia puede ser estimulado de diversas formas, mediante políticas públicas.

1-. Flexibilizar y desregular la actual legislación en materia de seguridad privada. La participación del sector privado en las actividades de seguridad constituye hoy un área de mercado considerable: los montos involucrados pueden estimarse en más de 200 millones de dólares; alrededor de 800 empresas contratan a más de 35.000 personas en servicios relacionados, que incluyen gastos en protección y prevención de delitos, seguros, importación de dispositivos de seguridad, etc..

Eso debiera llevarnos a pensar en formas de integración orgánica de los servicios de seguridad privada con la policía. Actualmente la legislación vigente entrega a Carabineros el control de los permisos para incorporarse a las actividades de vigilancia y a la Dirección de Territorio Marítimo, en el caso particular de los recintos portuarios (Ley 19.329).

Asimismo, la ley N° 19.303 establece que determinadas entidades están obligadas a mantener un sistema de seguridad y presentar un plan de seguridad interna a la Prefectura de Carabineros que corresponda, pudiendo ésta ordenar la modificación del mismo. Incluso, en determinados casos se faculta a los Intendentes y Gobernadores para solicitar informe a Carabineros, de carácter secreto, sobre el cumplimiento de esta ley. Más aún, la obligación de elaborar un plan de seguridad se hace extensivo a toda empresa que reciba, mantenga o pague valores o dinero por un monto diario superior a 500 UF. A este respecto cabe hacer algunas consideraciones:

a) El que al gobierno -en su calidad de administrador de la gestión del Estado- le corresponda velar por el orden y seguridad pública, pues éste es un bien público (o bien al cual toda persona

tiene derecho a acceder) cuya provisión no puede ser delegada, no impide que las personas colaboren en la tarea de prevención y disuasión del delito.

b) Es necesario considerar los efectos económicos<sup>8</sup> que supone para las empresas el estar sometidas, por decreto supremo, a las obligaciones que establece la ley N° 19.303: el proyecto, en su artículo 1° señala que los «planes de seguridad» que las entidades están obligados a presentar deberán ser aplicado obligatoriamente, a su costa. En rigor, si las empresas que están expuestas a sufrir delitos tienen la necesidad de aplicar medidas de seguridad, y disponen de los medios para hacerlo, no necesitarían ser obligadas por la autoridad. Esto último equivale, de manera velada, a imponer un impuesto al sector privado.

En resumen, ambas normativas, además de limitar aún más el mercado de la seguridad privada, imponen de forma discriminatoria un costo adicional a determinadas empresas, por sobre la contribución que ellas hacen -mediante sus impuestos- a la provisión de la seguridad pública. Además, tienden a desarrollar un mercado altamente distorsionado, puesto que éste no provee seguridad en forma eficiente, dada la ausencia de mecanismos de competitividad. Asimismo, los precios se hallan alterados por las restricciones a la entrada de nuevos proveedores de servicios, al tiempo que se impide que las empresas reduzcan sus costos de producción por la vía de contratar empresas especializadas en el área.

2-. Ampliar la participación de privados en el ámbito carcelario. A este respecto la experiencia comparada muestra que un aspecto importante en la reducción de la criminalidad guarda relación con la oferta carcelaria; de ello se sigue que una opción para la generación de recursos adicionales sería la de crear oportunidades para que los privados participen en la administración de cárceles.

Así, por ejemplo, mediante mecanismos de concesiones podría fomentarse la entrega de servicios en recintos carcelarios (alimentación, salud, educación, mantención, limpieza, etc.). De forma similar, sería posible el traspaso a organizaciones privadas de la administración de recintos carcelarios con reos de baja peligrosidad. “Las empresas privadas logran ahorros de costos por medio del mejor diseño de las instalaciones, priorizando el uso de la tecnología; (y) por sus economías de escala en labores de seguridad y vigilancia... Esta clase de mejoras ha permitido a empresas como CCA bajar los costos de los salarios desde un 80% del costo de operación a niveles fluc-

---

<sup>8</sup> A modo de ilustración de acuerdo a un informe de la Asociación de Bancos, los gastos en seguridad en que han incurrido estas instituciones en el último tiempo han sido cuantiosos. Así, los bancos gastan alrededor de US\$1 millón al mes, y la implementación de medidas adicionales implicará en un plazo de cinco meses, la inversión de más de US\$10 millones en equipamiento y tecnología.

tuantes en torno al 60%”<sup>9</sup>

**Medidas tendientes a descongestionar los tribunales.**

La alta congestión de tribunales abre dos vías de discusión:

1. Sobrecriminalización. Nuestra legislación penal abunda en conductas tipificadas en el Código Penal y en cuerpos legales relacionados. Muchas de dichas conductas serían susceptibles de ser revisadas tanto porque su frecuencia es prácticamente inexistente o como en cuanto al carácter punible de las mismas. En congruencia con una política que busca minimizar gastos, se requiere que los costos sociales de la aplicación de las penas sean los más bajos posibles; de allí que se proponga el cambio de penas privativas de libertad a sanciones como multas en delitos tales como alteración de límites, leyes de tránsito, etc. Eso cumple con el propósito de reducir costos, lo que no ocurre en el caso de las penas de cárcel y arresto; éstas, además de no disuadir la comisión de determinados delitos, tienen el efecto de aumentar la delincuencia por el contagio criminal («efecto cárcel»).

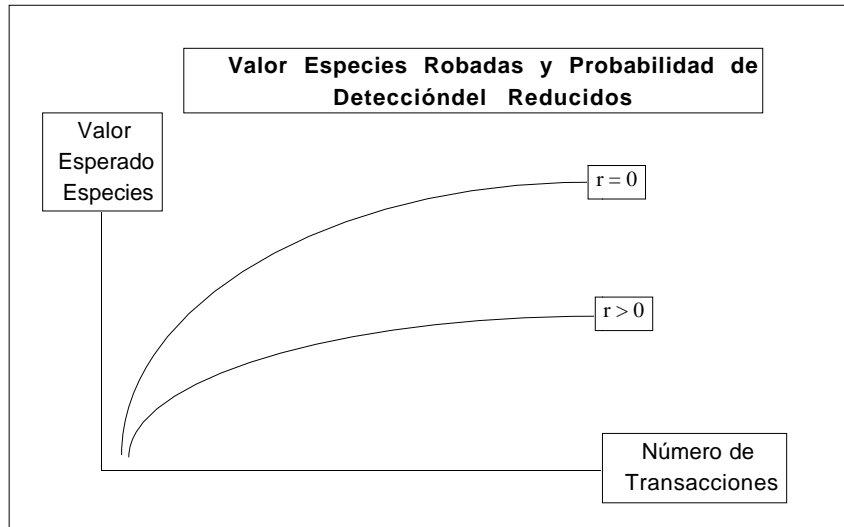
2. Agilización de Trámites Judiciales. Otra alternativa razonable consistiría en hacer que los trámites relativos al pago de multas puedan ser hechos de manera expedita, sea en bancos o instituciones *ad hoc*, evitando así el gasto innecesario de tiempo de los multados y de los tribunales, eliminando trámites como la presentación a tribunales, la retención de documentos, las audiencias judiciales, etc..

**Políticas Tendientes a aumentar los costos de las transacciones ilícitas.**

Hace no mucho tiempo se ha creado una figura penal que tipifica la conducta del “reducidor” de especies robadas. Esta es una herramienta fundamental para el tratamiento de los delitos contra la propiedad; a saber, se tiene control de los incentivos para hacer más costosas las transacciones ilícitas, en cuanto el sistema policial-penal está en condiciones de aplicar un gravamen a la demanda por bienes ilegalmente obtenidos. En la medida en que el riesgo que enfrente el reducidor sea mayor, el precio esperado de las mercancías que espera transar se verá afectado (ver gráfico).

---

<sup>9</sup> F.J. Folch y C. Valdivieso, “Sector Privado y Sistema Carcelarios: una mejor rehabilitación”, p. 58, Fundación Paz Ciudadana, 1996.



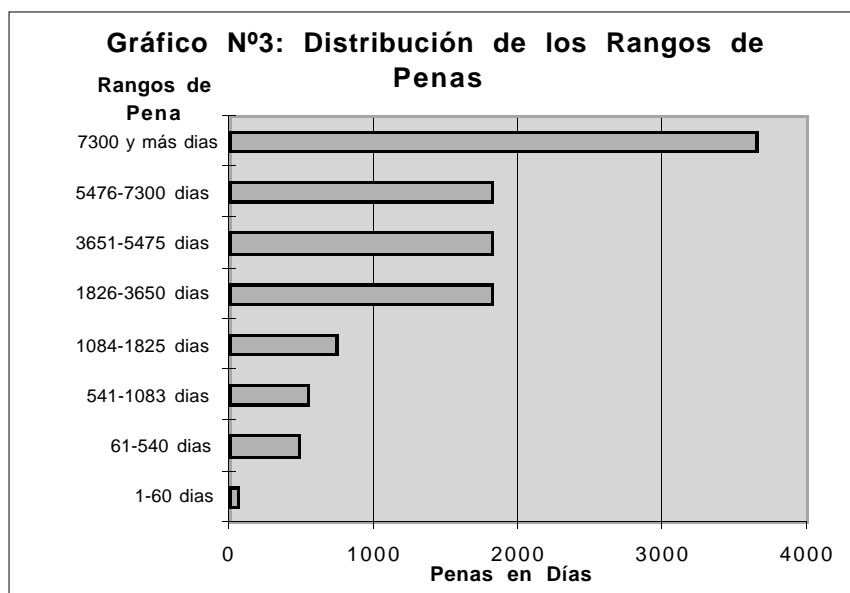
La tipificación de tales conductas sólo es una condición necesaria; además, es indispensable crear otros mecanismos de aplicación sistemática, como, por ejemplo, aumentar los controles de Impuestos Internos al respecto, por la vía de exigir un medio de prueba en cuanto origen de las especies. La ley no considera explícitamente este aspecto.

#### **Gradualidad de las Penas**

Otro tema de políticas públicas que debe revisarse en el mediano y largo plazo es el actual sistema de penas y de atenuantes y agravantes de las mismas. Actualmente se cuenta con un sistema de graduación en el que los rangos de un grado a otro varían de manera considerable, esto es, no son homogéneos. Esto se traduce en que la aplicación de sanciones admita variaciones tales, que, en algunos casos, no obstante las escasas atenuantes, es posible asignar sanciones significativamente bajas, como consecuencia de las diferencias de rangos (ver gráfico N°2). Eso permite también un grado de discrecionalidad judicial no adecuado, por cuanto hace demasiado flexible el proceso de asignación de sanciones.

Incorporar un mayor nivel de gradualidad de las penas no asegura una asignación adecuada *per se*; es indispensable una revisión de las atenuantes y agravantes de las mismas, mediante una discusión en torno a qué otros elementos puedan ser incorporados, considerando los cambios en las características de los delitos que actual-

mente se tipifican.



En consecuencia, se propone:

Ampliar la gradualidad de las penas, para lo cual se deben homogeneizar y ampliar sus rangos.

Ampliar, en lo posible, los criterios que determinan las atenuantes y agravantes de las penas.

#### **Oportunidades de Riesgo Delictual**

Las experiencias y el análisis teórico internacionales recientes muestran que las características del mercado laboral -y, consiguientemente, del sistema educacional- son claves en la disposición a incorporarse en el mercado delictual. Desde esa perspectiva se sugiere:

1. Mejoramiento en la dotación de capital humano. Tanto desde un punto de vista conceptual como empírico, uno de los factores de mayor incidencia en la reducción de las tasas de reincidencia se asocia a las oportunidades de empleo estable y rentable de los ex presidiarios. En la medida en que la dotación de capital humano de los ex condenados sea mayor, es menos probable que reincidan cuando hayan salido de la cárcel. Estudios preliminares en los Estados Unidos muestran que es menos probable que los internos que participan en programas de entrenamiento laboral incurran en mala conducta dentro de los recintos penales, así como son menores las pro-

babilidades de reincidencia y mejores las probabilidades de empleo legal una vez egresados<sup>10</sup>.

El que los internos se habitúen a un sistema de trabajo con un nivel cierto de remuneraciones, que, además, suponga rentas superiores a las que percibían en el mercado legal antes de haber sido condenados, tiene un efecto disuasivo importante sobre su eventual decisión posterior de reincidir. Se sugiere, pues, que los nuevos diseños carcelarios provean incentivos para la enseñanza de oficios y actividades productivas de mayor demanda, lo cual supone que las empresas tengan un papel protagónico en el diseño de tales programas.

2. Riesgo de Deserción Escolar. Actualmente, un grupo significativo de jóvenes deserta de la educación media, truncando su proceso de enseñanza y reduciendo sus oportunidades de empleo y acceso a niveles de remuneraciones adecuados, generándose así una oportunidad para incorporarse al mercado delictual. Si bien no todos esos jóvenes ingresan a este último, las estadísticas muestran que un porcentaje significativamente alto de los delincuentes, efectivamente desertó del sistema educacional, a juzgar por sus niveles de educación (ver tabla N°4).

Debido a esto, la identificación y seguimiento de casos de riesgo de deserción y de delincuencia, mediante unidades técnicas en los colegios, sería una opción viable. En coherencia con una política de focalización y descentralización de recursos. Esto significa que los propios colegios o municipalidades -cuando sea del caso- deberían desarrollar programas en esta materia.

**Tabla N°4:  
Condenados Ingresados a Gendarmería en 1993**

<b>Nivel de Educación</b>	<b>Homicidio</b>	<b>Robo</b>	<b>Violación</b>
Analfabeto	5.4%	3.5%	10.7%
Básica Incompleta	60.1%	47.1%	56.2%
Básica Completa	13.6%	20.8%	11.2%
Media Incompleta	15.0%	23.5%	17.2%
Media Completa	4.0%	4.3%	2.4%
Otro	1.7%	0.8%	2.4%

Fuente: Paz Ciudadana

<sup>10</sup> Mary, Kate Cary, How States Can Fight Violent Crimes, en Criminal Justice, editado por R. J. Bidinotto, p.258, The Foundation for Economic Education, Inc. NY. 1994.

3. Incentivos Negativos al Ocio. Un factor que en buena medida explica el surgimiento del fenómeno delictual de las pandillas, es la cantidad disponible de tiempo libre de los jóvenes; en algunos casos, esto se explica por la deserción escolar, pero no ocurre necesariamente así en la mayoría de ellos. La experiencia comparada, particularmente en los Estados Unidos, muestra que las pandillas constituyen grupos delictuales locales, que establecen ámbitos territoriales muy definidos, siendo su lugar de operación la comunidad a la que pertenecen<sup>11</sup>. Dichos aspectos permiten señalar que las políticas encaminadas a limitar la extensión de este tipo de prácticas entre los jóvenes deben tender a generar actividades extra-programáticas de base local en los colegios, programas de fortalecimiento de organizaciones religiosas y actividades recreativas, etc.. Una opción que merece estudiarse es la creación de subsidios bien diseñados y focalizados en aquellos sectores que presentan no sólo riesgos de deserción escolar, sino, asimismo, de incursión en conductas criminales.

#### **Registro de Información**

Un último tema de política pública tiene relación con el nivel de información relevante disponible. Uno de los avances más importantes en los últimos años lo constituye la edición del Anuario de Estadísticas Criminales de la Fundación Paz Ciudadana, que muestra de manera coordinada y coherente el conjunto de estadísticas disponibles en las diversas instituciones vinculadas a este tema. En la misma línea de acción se encuentra el sistema de integración de las estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias.

No obstante lo anterior, es imprescindible mejorar los registros y el tipo de información disponible, para enriquecer el nivel de conocimiento sobre la actividad delictual. A manera de ejemplo, las estadísticas criminales en los Estados Unidos incluyen ítems tales como:

- \* Numero de Denuncias: Por unidades policiales, según origen territorial.
- \* Crímenes Resueltos: Contra las Personas, contra la propiedad.
- \* Valor de la Propiedad: Extraídos (robos y hurtos), recuperados.
- \* Arrestos: Adultos, jóvenes
- \* Características de los Arrestados: Sexo, edad, raza, reincidencia.
- \* Número de Personas contratadas: Poder Judicial, policías, sistema carcelario, agencias relacionadas.
- \* Desagregación de Gastos: Policía según ítems, judicatura según áreas (civil y penal) e ítems (delitos), defensa pública, tribunales

Como se advierte, dicha lista de indicadores es lo suficiente-

---

<sup>11</sup> G. Akerlof y J.L. Yellen, op. cit. 176-180



---

mente rica en información como para para permitir una elaboración más precisa de políticas públicas de prevención y contención de la delincuencia.



## DISCURSO DE CLAUSURA

**Carlos Figueroa S.  
Ministro del Interior**

1. En nuestro país se ha venido observando que un elevado porcentaje de la población percibe que su seguridad personal y la de sus bienes se encuentran en riesgo debido a la acción delincriminal. Considerando la naturaleza y magnitud del problema, que se encuentra presente en todas las sociedades, el Gobierno ha puesto en práctica una serie de medidas destinadas a garantizar de manera más adecuada la seguridad ciudadana. Para el éxito de éstas se requiere unir las voluntades de todos los sectores representativos del país y abordar este desafío desde diversos ángulos.

2. El propósito central de estas medidas es mejorar la calidad de vida de todos los chilenos, asegurando que tanto el Estado como el conjunto de la ciudadanía colaboren para erradicar la violencia y la delincriminal, que daña seriamente el bienestar individual y colectivo.

3. Mediante diversos estudios se ha comprobado que siempre existe una distancia entre las percepciones y la realidad, la que debe ser establecida según criterios objetivos. Las fuentes de las opiniones subjetivas pueden provenir de sentimientos de vulnerabilidad personal, del conocimiento directo de algunos delitos de gran espectacularidad sufridos por otra persona, o del conocimiento de hechos delictivos por los medios de comunicación.

No cabe duda de que la solución contra reacciones puramente subjetivas es la existencia de información, estadísticas y estudios desarrollados con rigor científico, que documenten la situación existente y aporten antecedentes válidos para la toma de decisiones en el nivel político. Aquí cumplen un papel fundamental los medios de comunicación, por cuanto no sólo informan, sino, además, forman opinión.

4. Las estadísticas criminales constituyen un antecedente indispensable para apreciar la cuantía del hecho criminal, los cambios en la violencia del delito y la distribución geográfica del hecho delictual, permitiendo, además, elaborar predicciones y realizar proposiciones en materia de política criminal. De allí la enorme importancia que reviste el que los sistemas estadísticos sean comparables entre sí y reflejen adecuadamente el número de delitos cometidos. El

esfuerzo de la Fundación Paz Ciudadana por dar a conocer las estadísticas de los últimos años merece el reconocimiento de todos.

En consecuencia, el Gobierno, consciente de la necesidad de contar con información veraz y precisa sobre los índices delictuales, ha intervenido frente a este requerimiento mediante la celebración de un convenio entre el Ministerio de Interior, el Ministerio de Justicia y la Fundación Paz Ciudadana, suscrito en Agosto de 1995, para la elaboración de un Sistema Unico Integrado de Estadísticas Delictuales (SUED), esperando con ello obtener indicadores delictuales más confiables, que permitan un diagnóstico más certero y objetivo de la realidad y que sirvan como instrumento básico fundamental para el análisis y posterior elaboración de políticas en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente, situando a Chile en niveles de estándar internacional en materia de conocimiento del fenómeno delictual.

5. En la actualidad, existe la percepción extendida en sectores de la ciudadanía, de que se habría producido un incremento de los delitos violentos; pero, como hemos podido observar recientemente de acuerdo a las cifras entregadas por Paz Ciudadana, esa percepción no responde a una situación real. Por ejemplo, las denuncias de robo, en el período 1991 y 1995, han disminuido en un 23 % en el nivel nacional y en un 30 % en la Región Metropolitana.

6. Por otra parte, se aprecia un aumento del tráfico de drogas, especialmente en las regiones fronterizas del país y por la vía marítima. A ello se suma un aumento en el consumo indebido de drogas, que incide en que se incurra en conductas ilícitas bajo los efectos de las drogas o para obtenerlas. Una evidencia de este incremento es la mayor cantidad de droga decomisada por ambas policías, aunque ello también expresa el mayor control policial existente.

7. Estos ejemplos sirven para considerar la separación entre lo percibido y lo existente. Dicotomía que tiene varias explicaciones. A las ampliamente consensuadas, que tienen relación con el mayor grado de violencia en los robos contra las personas, en el papel de los medios de comunicación social -mostrando los hechos de modo alarmista- y en la lentitud de la justicia, debemos agregar las causas más estructurales que generan el problema y profundizar en ellas.

Los índices de cesantía en el nivel juvenil, la desigualdad en la calidad de la educación recibida por parte de la población, un alto nivel de consumismo, una legislación que no responde a las necesidades impuestas por nuevas formas delictivas, la necesidad de mejorar considerablemente la situación del sistema penitenciario, poniendo énfasis en la rehabilitación y reinserción posterior del detenido, son

partes de una red causal del problema, que requieren medidas al corto, mediano y largo plazo.

**8.** Atentos a estas causas y a la ocurrencia de hechos delictivos, el Gobierno plantea la importancia de concertar esfuerzos de las instituciones públicas y de la comunidad local tendientes a dificultar que estos hechos ocurran. Para ello resulta central entender que la comunidad organizada puede jugar un papel fundamental en la prevención de las situaciones que facilitan la comisión de delitos y que su colaboración con la policía es condición necesaria para que esos esfuerzos sean coronados por el éxito. El trabajo conjunto de los vecinos con las policías ha contribuido a la elaboración de programas preventivos que disminuyen los factores y focos de delincuencia de algunas comunas, permitiendo optimizar la labor de Carabineros e Investigaciones de Chile y maximizar, a su vez, la eficiencia de la función policial.

**9.** Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de la labor policial no depende sólo del aumento de los recursos, o exclusivamente de una creciente automatización de la administración de la información, sino, esencialmente, de un criterio de modernización que apunte a un uso más eficiente de sus recursos humanos y materiales. Por ello, ambas policías se encuentran en un proceso de revisión y mejoramiento de sus políticas de desarrollo institucional.

**10.** De igual forma, con el apoyo del Poder Legislativo, se ha realizado un esfuerzo importante destinado a aumentar los recursos materiales y humanos de las instituciones del Estado que cumplen un papel directo en la prevención del delito y en la captura del transgresor.

**11.** Por otra parte, no es posible separar la seguridad ciudadana del tema de la modernización de la justicia. Sin una administración de justicia accesible e igualitaria, la pobreza seguirá exhibiendo uno de sus rostros más dramáticos: el de la indefensión ante el delito, ante la justicia y ante el Estado. Las características de nuestro sistema judicial, el procedimiento penal, la infraestructura carcelaria, entre otros, influyen directamente en el fenómeno social de la delincuencia, en la posibilidad de la recuperación de los condenados y en la incertidumbre de los ciudadanos en cuanto a que sus derechos serán respetados, aumentando así la inseguridad ciudadana.

**12.** Existe la certeza de que la delincuencia es uno de los principales factores que generan inseguridad. Este es un fenómeno asociado a múltiples variables sociales y estructurales, que no se resuelven solamente mediante el desarrollo económico y la represión. La realidad de los países más desarrollados así lo demuestra. Es neces-

rio enfrentarla también mediante políticas integrales, coherentes, sistemáticas, participativas y de mediano y largo plazo, de carácter social y preventivo.

**13.** La seguridad, en sentido estricto, se inscribe en una situación político-social más general. Por ello, la política criminal debe relacionarse con los programas de salud, educación, trabajo, entre otros, focalizados especialmente en aquellos miembros más desprotegidos y vulnerables de nuestra sociedad. Todas las políticas que buscan estrechar las diferencias socioeconómicas existentes en nuestra sociedad tiene un efecto positivo respecto de la violencia y la delincuencia, que se localizan fundamentalmente en las grandes urbes.

**14.** De esta manera, en el marco de los postulados del gobierno, dirigidos a superar la pobreza y generar condiciones que permitan elevar la calidad de vida de los chilenos, la aplicación de programas sociales que consideren medidas tendientes a reafirmar las normas de convivencia contribuye de manera sustancial a generar un clima de paz social. De esta manera se espera que la delincuencia se vea reducida significativamente.

**15.** Al margen de las imprescindibles medidas que deben abordarse en el ámbito social, es necesario profundizar y acentuar el esfuerzo legislativo de la autoridad y el Parlamento. Hasta hoy, la colaboración entre los poderes públicos ha sido vital para la aprobación de proyectos de ley cuyo objetivo ha sido perfeccionar el funcionamiento del sistema de justicia penal y crear instituciones que colaboren en la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

**16.** No obstante, conscientes de la necesidad de perfeccionar aquellas áreas de la gestión del Estado que directamente influyen en la generación de un clima de seguridad y tranquilidad social, parece urgente aplicar aquellas medidas administrativas destinadas a un mejor funcionamiento, coordinación y evaluación de las labores de los diversos organismos estatales, lo que aseguraría a mediano plazo una eficaz solución de los problemas estructurales, siendo así este esfuerzo congruente con el proceso modernizador que este Gobierno impulsa.

**17.** Con la materialización de propuestas en estos tres ámbitos -social/preventivo, institucional y legislativo- será posible alcanzar niveles aceptables de seguridad para todos los ciudadanos y generar condiciones adecuadas para asegurar el desarrollo económico y la integración de Chile en el contexto internacional. El aporte de todos los sectores del país constituye un recurso fundamental para el éxito de cualquier iniciativa que el Gobierno emprenda en este campo.

**18.** La seguridad que anhelamos es aquella que se construye en un clima social y de orden, en el cual todo ciudadano tiene la certeza y el sentimiento de que sus derechos son garantizados y no serán transgredidos, sea por la acción de terceros o la propia acción de los órganos del Estado. Este clima de paz social se alcanza reconociendo e interviniendo en las variables objetivas del fenómeno de la inseguridad.

**19.** En resumen, la política pública en materia de seguridad ciudadana debe atender a las siguientes premisas :

a) Las acciones del Estado deben estar orientadas fundamentalmente a la búsqueda del bien común, a proteger el orden -como bien jurídico-, la tranquilidad de la sociedad, la defensa de la vida de los ciudadanos y sus bienes.

b) El límite para actuar es el que establece el Estado de Derecho, donde la potestad punitiva y la coerción deben respetar la convivencia social y los derechos individuales. Por ello, no pueden practicar acciones que los vulneren, ni ser permeable a la violencia y el delito en cualquiera de sus formas. En sus métodos se pone en juego la legitimidad de su acción.

c) Es deber del Estado y de un Gobierno garantizar la existencia de condiciones permanentes para el ejercicio pleno de los derechos esenciales de los ciudadanos y la consecución del bien común en la sociedad. En consecuencia, la seguridad es un medio y no un fin en sí mismo, y su búsqueda debe ajustarse a una ética democrática de justo equilibrio y ponderación con el ejercicio de sus demás tareas de servicio público.

**20.** Finalmente, debemos dejar de manifiesto que toda política de seguridad ciudadana debe tener como objetivos:

I. Adoptar ciertas medidas de prevención específica en relación con determinados delitos violentos, para reducir la criminalidad o algunas de sus formas más graves en las comunas más afectadas y para aumentar el sentimiento de seguridad de la gente y evitar las repercusiones negativas del miedo sobre la vida cotidiana de las personas;

II. Elaborar y aplicar una política criminal de conjunto, evitando desplazar o agravar el problema.

III. Incitar a que los medios de comunicación responsablemente difundan informaciones sobre el contexto social del delito, la situación real de la delincuencia, las formas de prevenirlos y la gravedad de algunos delitos sobre los cuales la población no está plenamente informada.

La seguridad ciudadana, sigue siendo para el Gobierno y particularmente, para el Ministerio del Interior que es responsable del orden público, nuestra tarea y nuestra principal preocupación. Así pueden dar fe los organismos policiales : Carabineros e Investigaciones, la dirección de seguridad pública representada en este ámbito, el Consejo de Defensa del Estado (con la colaboración que nosotros queremos y podemos prestar a su tarea), la Fundación Paz Ciudadana en el alto grado de relación de trabajo que tenemos con este organismo, que ha asumido un tema de tanta trascendencia en la sociedad chilena.

Quisiera decir que, semanalmente, tenemos reuniones sobre esta materia y al menos dos veces al mes tenemos reuniones de coordinación de seguridad y quiero hacerme cargo de una de las preocupaciones del Presidente del Consejo de Defensa del Estado: allí analizamos cifras, estadísticas entregadas por ambas policías y por la dirección de seguridad pública, concretamente de los actos terroristas y delitos relacionados con el narcotráfico.

Más allá de la exposición de la manera general como nosotros vemos las premisas y objetivos que debería tener una política de seguridad ciudadana, quisiera reiterar mi felicitación a Paz Ciudadana por convocarnos a un evento tan interesante como éste.



## DEBATE

### MANUEL PALMA

La pregunta mía va dirigida al señor Guzmán, en relación al gasto que debiera hacerse, con miras a atacar el problema que nos preocupa. Entiendo que el gasto está enfocado con vistas a atacar problemas puntuales como el carcelario, penal y el castigo que debe recibir el delincuente como respuesta. Toco de paso el tema de las oportunidades de las personas que ingresan al mundo de la delincuencia. Hay dos tipos de gasto : uno que tiene que ver con el largo plazo y que corresponde a prevenir situaciones delictivas por falta de oportunidades. Esto tiene que ver con delincuentes primerizos, que por falta de oportunidades se ven impelidos a delinquir. En las estadísticas que mostró el General Muñoz, se puede observar grupos etarios determinados (solteros, obreros, sin oficio). Una de las preguntas entonces es: hay políticas que digan relación con el mejoramiento del sistema carcelario y administrativo en general y en el largo plazo desarrollar políticas que permitan prevenir este tipo de conductas delictivas. Hay que considerar que los delincuentes organizados en pandillas van sufriendo cada vez mas una perdida o trastoque de valores que es importante tener presente en la rehabilitación.

### MARIA PIA GUZMAN

Uno de los puntos que mencioné con anterioridad, decía relación con estudios que se han hecho en Estados Unidos, sobre las ventajas que significan aumentar prevención de la delincuencia a través de mayores oportunidades para los convictos. Es por esto que los sectores privados tienen una palabra vital, en relación por ejemplo al tipo de mercado laboral que ellos requieren. En referencia a gasto hay que estudiar, como optimizar los recursos en las diferentes acciones de enfrentamiento de la delincuencia : policial, judicial, etc. Con respecto a la crisis valórica, se ha señalado con referencia a la oportunidad de riesgo delictual. El riesgo de sesión escolar, crear impuestos negativos o incentivos negativos. Hay que ver que tipo de subsidios, seguimiento a las familias, para lo que tiene que ver con deserción escolar (hay que revisar qué personas que desertan del sistema escolar delinquen, no son todas. Algunas empiezan a trabajar al ver que la escolaridad no les augura soluciones económicas)

### CRISTIAN RIEGO

Quiero comentar en relación a las estadísticas algunas imágenes que me merecen ciertas dudas. Es claro que la elaboración de las estadísticas sobre denuncias tienen distorsiones porque hay más hechos que los denunciados. La imagen y aquí la distorsión, muestra

mayor inseguridad en sectores como el centro de Santiago, Providencia y otros. No se muestra la misma inseguridad en los sectores populares. La experiencia internacional de la criminología muestran que la mayor incidencia delictiva está siempre en los sectores populares urbanos. Esto no se refleja en las estadísticas chilenas y creo que es un ocultamiento de la realidad importante. Es consistente en esta línea una encuesta que se hizo con C.P.U. y el Depto de Sociología de la Universidad Católica, que dice relación con la Justicia en los sectores populares urbanos, que muestra una tremenda percepción de inseguridad y una tremenda distancia entre la ocurrencia de hechos delictivos y la posibilidad que estos hechos delictivos sean registrados por el sistema penal, por causas que no puedo señalar ( puede tener que ver con la cobertura policial en el sector, con el temor a denunciar, o con problemas de rechazo de las denuncias por parte de los aparatos policiales, ya que sabemos que eso no está cuantificado) Las cifras que plantea el General por ejemplo que en Providencia los delitos se refieren a robos de piezas de vehículos, tiene que ver con que el registro constituye un elemento esencial en el cobro del seguro. Esto muestra algo de la distorsión.

El segundo comentario tiene que ver con la descentralización, en el sentido de hacer participar a entidades locales en la prevención y en las medidas en pro de la seguridad. Creo que es importante a largo plazo poner en cuestionamiento la idea misma, la definición de seguridad. La definición que tenemos es muy estadista y centralizada. El delito se define de manera estatal. Todas las agencias del sistema penal son estatales, las políticas las define el aparato estatal. Hay modelos diferentes, como el anglosajón que es lo contrario. Hay que ver como se puede avanzar para entregar una nueva definición de seguridad a nivel local. El problema de la seguridad, me consta que tiene una connotación local. Cito como ejemplo el norte del país, donde hay una diferente concepción respecto de la licitud de los hechos, con respecto al sur, hay una diferencia ética, estética, que tiene que ver con los valores, con las formas de vida, etc.

#### **RESPUESTA GENERAL MUÑOZ**

Quiero dejar claro que respecto de Carabineros no existe una discriminación que permita dotar de mayor seguridad a determinados sectores de la población. Todo lo contrario, nosotros vemos que si recibimos apoyo y aportes en sectores de mayores ingresos, los recursos nuestros van donde hay menos ingresos. Lo que puede existir es alguna tendencia en esos sectores a no denunciar los hechos, pero nosotros tenemos que trabajar sobre la base de hechos, no podemos suponer cosas. Obviamente que se cometen delitos en las poblaciones. Nosotros acogemos las denuncias en los cuarteles y medios móviles, éstas son enviadas a los tribunales, por lo tanto que aparezcan comunas con mayor riesgo como Santiago, centro de Santiago tiene que ver con que hay gente que se desplaza por esos luga-

res durante cinco días a la semana. Hay un porcentaje de personas que omiten la denuncia, a pesar que se hace mucho hincapié de la importancia de denunciar. Permanentemente tenemos reuniones con las Juntas de Vecinos y creo que a diario hay reuniones explicatorias con distintos sectores de la comunidad, para indicarles métodos para el cuidado de sus bienes y sus personas. A la vez así recogemos las opiniones de estas personas.

Quiero destacar en referencia a que podamos estar cumpliendo funciones que no nos corresponden. Aclaro que por ejemplo los puestos de socorro no son más de 10 y están ubicados en la frontera, donde uno de nuestros Carabineros ha tenido la especialidad de ser practicante y que auxilia a la Comunidad, sin perjuicio de sus funciones presta ese servicio. Muchas veces al querer cambiarse o sacar a la persona, la comunidad ha pedido que no se lo lleven por ser lo único que tienen. En relación al tema de la Meteorología, no es que nos dediquemos a ese tema. Es que en algunos puntos remotos del país, la Dirección de Aeronáutica ha llegado a un convenio por medio del cual se han instalado algunos instrumentos para medir determinadas cuestiones. El funcionario que está de guardia, a la hora indicada ve los aparatos y copia en una planilla. Tampoco es una dedicación que reste a la función. Con respecto al medio ambiente, creo que los Carabineros tenemos obligación de defender el medio ambiente que es un patrimonio y un bien nacional y por ende corresponde que se anoten las transgresiones que se cometen, sin que haya una unidad especializada para ello.

### **EUGENIO GUZMAN**

Estoy de acuerdo con el señor Riego en lo que se refiere a la descentralización, lo considero clave como criterio general. Hay otros temas que tienen que ver con lo social y en los cuales se constata que las cifras no son lo mismo en una región que en otra o en Santiago, y por ende la asignación de recursos sería ineficiente si se realiza un plan a nivel nacional para combatir los problemas. La seguridad tiene la misma característica : no es igual en el norte, o en algunas regiones, como en Santiago. En sectores rurales puede ser que el abigeato pueda ser el delito.... Lo mismo en comunidades específicas. Hay un rol de la descentralización en la aplicación de las políticas públicas que es muy importante. Lo que dice relación con las funciones, a lo que me he referido es que efectivamente hay muchas funciones que realizan organismos, pueden generar externalidades positivas a la sociedad. La pregunta de fondo es si esas funciones, esas externalidades positivas son parte de la definición de la propia institución. Lo que hay que discutir es si a Carabineros se le están asignando funciones que bien podrían cumplir otras instituciones.

También creo que es un tema a discutir la sobrepenalización, por ejemplo creo que es importante discutir sobre el tema de la Ley

de Tránsito.

### **LUIS BATES**

El tema de reflexión que me interesa precisar, en lo posible, es el concepto de seguridad ciudadana. Los análisis estadísticos que se han mostrado, pareciera que cubren un aspecto de la criminalidad común. La reflexión es qué análisis estadístico o qué tipo de reflexión quiere hacer Paz Ciudadana en el futuro, en relación con otros aspectos de la criminalidad tan importantes como estos. Me refiero al crimen organizado, o por ejemplo delitos de terrorismo, drogas, lavado de dinero...El crimen organizado, debe ser objeto de análisis estadísticos, como los que se han mostrado hoy día. Especialmente por la apertura de la economía, por la globalización de la economía, que hoy y a futuro deben ser motivo de análisis científico de tipo estadístico.

También creo se debiera reflexionar y hacer estudios sobre la delincuencia de cuello blanco, la delincuencia económica. Todos los delitos asociados a la corrupción, como fraudes, malversaciones. No sólo lo que está relacionado con corrupción de empleados públicos y privados. Da la impresión, por el tipo de estudios, que el concepto de seguridad ciudadana, está relacionado a la delincuencia común, con las características que hemos señalado.

### **MARIA PIA GUZMAN**

Efectivamente nos hemos centrado en la delincuencia común. Porque el objetivo de la Fundación es la seguridad pública y en ese aspecto la prioridad que nos marca el sentir de la opinión pública. La población percibe que la fuente de su inseguridad y de su protección está relacionada con la delincuencia común. Creo que al mediano plazo tendremos que trabajar en relación al crimen organizado, y para ello hay que trabajar en las cifras estadísticas, de manera de hacer un diagnóstico común, como el que se ha hecho hoy aquí con vistas a delincuencia común. Uno de los elementos importantes es tener un parámetro común del Ministerio del Interior, Policía Civil, Carabineros, para poder medir con un criterio uniforme los delitos relacionados con el crimen organizado, específicamente con drogas. No se si me equivoco, pero da la impresión que no hay ese parámetro común: hay decomisos, hay detenidos, retenidos, las denuncias no son un buen sistema (porque los delitos del crimen organizado no se denuncian).

### **PATRICIA ARIAS**

Me interesa relevar algunos aspectos que uno debiera tener presente, cuando analiza cifras como las de hoy. Por ejemplo se ha señalado un alza en las denuncias entre los años 90 y 91, cuando se realizó el cambio de Gobierno. Señaló el General Guzmán que podría esto deberse a que habían servicios que ya no estaban presentes en la represión de delitos, pero a la vez podría eso significar también una

variación en la confianza de las personas en las instituciones del estado, lo que lleva a generar más denuncias de lo que ocurre.

El caso específico de las denuncias por violación obviamente obedece a una política en la que el servicio de Gobierno que promueve esta medida, ofrece mayor protección a las víctimas, esto nuevamente genera confianza, lo que hace aumentar las denuncias de este tipo de delito. En el caso de las drogas, nadie podría pensar que se ha detenido, o que ha disminuido el ingreso de droga al país, o que se ha mantenido la cantidad de delitos cometidos en ese sentido, sin embargo, el alza hay que analizarla desde la perspectiva que hay una nueva ley que penaliza determinadas conductas y que los servicios policiales, también han destinado recursos nuevos para la pesquisa de esos delitos, lo que nuevamente incide en un aumento y disminuye las cifras negras.

Quiero señalar, que en la medida que mejoramos el sistema de control del estado, el sistema de recolección de datos y de análisis de las estadísticas, nos acercamos un poco más a las cifras de criminalidad y tenemos que pensar que en esa medida también nos “aumentará” la criminalidad, en el sentido que conoceremos más los delitos que se cometen. Eso ocurre con las tasas que nos muestran países desarrollados, como en Europa por ejemplo. No es que allí se cometan más robos, es que simplemente ellos se acercan más - por los sistemas de control y análisis- a las cifras reales de criminalidades. En este marco está el trabajo del Gobierno, para mejorar la recolección de datos y sus posteriores análisis estadísticos en esta materia.

Respecto a la exposición de Eugenio Guzmán, me parece muy peligroso, pensar que criterios de política criminal y políticas públicas, debieran ser, por ejemplo: la delación compensada. Este criterio ha sido fuertemente criticado - incluso en Europa -por razones éticas. Tenemos algunos proyectos presentados por Partidos políticos de derecha, en lo que se refiere a pandillas de jóvenes, lo que resulta aún más grave. Hay que pensar las consecuencias que puede tener promover la delación compensada en jóvenes adolescentes que están en proceso aún de formación, con todo lo que esto significa. El que la ley avale cosas que generalmente se consideran reprobables y poco éticas, me parece que es un mensaje muy peligroso. Me preocupa también el tema liberalizar o liberar el mercado de seguridad privada, porque se introduce un nuevo elemento de seguridad en la población. Sólo un reducido grupo tendría acceso y un número importante quedaría desprotegido, aumentando las condiciones de desigualdad.

#### **GENERAL MUÑOZ**

Conuerdo que las causales de los aumentos de denuncias obedecen no sólo al factor que yo indiqué, sino a muchos más. Puede haber aumentado la credibilidad en los organismo del Estado, no hay

discusión en ello. Respecto a las estadísticas en otros países, no se si los logros de ellos son mejores, pero lo que si se observa es que la tasa de criminalidad es muy superior a la nuestra. Creo que aún en este país se puede salir a la calle, sin temor de ser asaltado. Eso se ha dicho muchas veces y creo que vale la pena ratificarlo. Participo de los otros conceptos que Ud. expresó.

#### **EUGENIO GUZMAN**

Una de las cosas que mencioné es pedir que dejemos de lado ciertas apreciaciones estéticas y que discutamos algunas cosas. Ya se ha resuelto que no debe haber discusión sobre políticas públicas. Sobre el tema de la seguridad privada, cuando hablamos de flexibilizar el mercado de la seguridad privada, no estamos especificando qué tipo de seguridad, y en segundo lugar mencioné la externalidad positiva que se libera, como es la liberalización de recursos.

#### **MONICA JIMENEZ**

La composición del Directorio de la Fundación, es pluralista y nos interesa ser una instancia de encuentro entre diferentes posiciones. Decía en la introducción que parte del avance, que hemos ido teniendo, es que nos hemos ido encontrando, primero en los números y luego en la propuesta de políticas públicas. Por lo tanto, siempre van a poder encontrar aquí un espacio para poder conversar.

#### **JORGE HANS, Periodista Teletrece**

Como integrantes de los medios de comunicación social me he sentido aludido en el sentido que se les hace de alguna manera responsables de la difusión de hechos delictuales. Puedo decir que en los últimos tiempos hemos visto bastante dificultad la información por parte de efectivos policiales, sobretodo respecto a los procesos y su desarrollo. Hay incluso, algunas medidas legales para poner nuevas restricciones a los periodistas y a la prensa. Cómo piensa que se puede informar de manera más responsable en este contexto?

#### **MINISTRO**

Primero le pido que no ponga en mi boca palabras que yo no he dicho. Yo no hablé de información más responsable, al contrario..

#### **JORGE HANS**

Me disculpa se lo voy a leer textualmente...Ud. lo redactó : Ud. señala al final "incitar a que los medios de comunicación responsablemente difundan informaciones sobre el contexto social del delito, la situación real de la delincuencia, formas de prevenirlo y gravedad de los delitos"

#### **MINISTRO**

Esto no implica atribuir una responsabilidad, sino que pedía más colaboración en relación con ,precisamente , difundir hechos

que a veces por su gravedad la comunidad no tiene conocimiento y que podría enterarse que son situaciones a las cuales..eso en la última de las propuestas.

En seguida, en lo que se refiere a las circunstancias objetivas, yo no tengo ninguna duda del rol que tienen que cumplir los medios de comunicación en esta materia. Aquí diría que de lo que me he hecho cargo es que por supuesto que los medios de comunicación juegan un rol, muy importante en lo que hemos llamado : las percepciones subjetivas de la ciudadanía. Esto no es sólo para la sociedad chilena. Es un fenómeno mundial, que si se muestra con gran espectacularidad la comisión de un delito y luego se lo transmite por TV y se recrea con cierta espectacularidad, se produce este sentimiento subjetivo de inseguridad y de posible exposición a ser objeto de hechos similares. Esto funciona más allá de todas las estadísticas que el mismo medio puede entregar. Ud. que es hombre de televisión debe saber mejor que yo, que aunque se ponga un cuadro estadístico, esos número no van a romper la percepción subjetiva que quedó en la gente.

Respecto del acceso de los medios a la comunicación, al total de información sobre estas materias, le quiero decir que no existe en el Gobierno, concretamente en el Ministerio del Interior, ni Ministerio de Justicia, ni en la Secretaría General de Gobierno que es la que se relaciona con los medios la menor norma, ni disposición sobre esta materia. Se lo digo categóricamente que es así.

Ahora le digo con todas sus letras, de ciertas circunstancias que hemos tenido la oportunidad de ver expuestas en los medios de comunicación nosotros hemos manifestado nuestra absoluta discrepancia. Por ejemplo la exhibición de los detenidos como delincuentes, nos parece que está inserto en el estado de derecho y en el derecho de los ciudadanos a su presunción de inocencia y no ser condenados por los medios de comunicación, sí deben ser condenados por los Tribunales. Esa es mi opinión categórica en esa materia y no creo que haya discrepancia en este ámbito y Ud. como hombre de los medios de comunicación va a coincidir conmigo. Ya que el respeto a las personas forma parte de nuestro deber de informar.

Para ser bien concreto, si alguna limitación hubiera aparecido en este aspecto, me gustaría saberlo, porque desde mi ámbito he trabajado porque así no sea. Ya dije que a mi juicio, los medios de comunicación no sólo informan, sino que forman opinión, y de esta manera pueden contribuir de manera importante para que todo este ambiente de seguridad ciudadana que queremos lograr, a través del conocimiento objetivo de la realidad del delito y que la gente sepa que hay delitos graves que a veces no conoce. Que conozca todas las medidas que se pueden tomar en el ámbito de su vida personal, respecto

de su seguridad (bienes, ida y regreso al trabajo, en su hogar, en sus bienes) creo que en este plano los medios de comunicación pueden colaborar muy intensamente con nosotros.

**MARIA PIA GUZMAN**

Me gustaría saber, en el ámbito de la colaboración, si las estadísticas que se manejan en el tema de drogas y asociados al tráfico de drogas son públicas o hay algún documento en la cual puedan ser consultadas y trabajar sobre ellas.

**MINISTRO**

Nosotros no tendríamos inconvenientes en este ámbito de iniciar un trabajo de colaboración con el que se ha realizado en otros aspectos. La verdad es que no han sido publicadas, pero hay oportunidades en que han sido mostradas a la prensa. Por ejemplo en una reunión que sostuve con los directores de todos los medios de comunicación, pudimos mostrar lo que ha sucedido con los actos terroristas. El éxito de la lucha antiterrorista se debe que a partir del año 90 se generó, un pacto tácito antiterrorista en el que, los medios de comunicación jugaron un papel importantísimo. Porque se entendió, sin normas específicas, que lo que el terrorismo buscaba era la publicidad. Tanto es así que de 94 hechos configurados como actos terroristas, con bombas no de ruido y no con falsas alarmas sino con resultado de muerte y asalto, que se sucedieron el año 91, hemos llegado al año 95 en que se realizó UNO, con el resultado de la muerte de un gendarme. Y es más lo califico así por como se trató, como se llevó a cabo, pero aún no está determinado completamente.

Los hechos terroristas que constituyen hoy amenazas y bombas de ruido, no hay inconveniente en que sea compartida la información en el ámbito del estudio y la reflexión. Lo mismo en materias de narcotráfico, porque se observa que habiendo aumentado el número de delitos y habiendo aumentado el número exponencial de procesados y presos. En esto entramos en un plano complejo, ya que la infraestructura carcelaria esta colapsada en dos años, si se sigue aplicando la ley de control de tráfico y estupefacientes como se está aplicando. No hay cárceles que den a basto, porque se sancionó con penas inexcusables el sólo tráfico de un papelillo, en consecuencia la drásticidad de las penas no permite a los jueces ni siquiera evaluar. El tema más complicado sería si los Magistrados se empiezan a hacer los lesos, porque es la posibilidad de no mandar más gente a las cárceles.

Yo estoy de acuerdo que la legislación original que fue muy drástica ha permitido este aumento tremendo de las detenciones, los decomisos, a través de todas las posibilidades que se da a las policías, pero reitero son cifras disponibles, que no están cada semana a disposición de la opinión pública, pero que sirven para el trabajo poli-



cial, dirección de seguridad, Ministerio del Interior, pero no tenemos ninguna dificultad que sean conocidas por la opinión pública.

**MARIA PIA GUZMAN**

Exactamente en la ley de drogas, hay un efecto muy perverso en la estructura de penas o mejor dicho en la falta de estructura de pena, ya que para un papelillo, 10 gramos o 1 gramo se aplican los 5 años y un día si es que no se prueba que es para el consumo personal y exclusivo. Creemos que ese es un efecto perverso, que puede llevar a que los jueces no apliquen la ley, sino que apliquen el consumo personal y lo segundo es que lleva a la cárcel a las personas que fuera de ella serían rehabilitables. Estaría dispuesto el Ministerio del Interior a crear una estructura de penas que fuera desde posibilidades como el servicio a la comunidad, multa, arresto domiciliario, hasta arresto en cárceles más amplia que la que hoy existe?

**MINISTRO**

Hay varias iniciativas en materia de ampliación y modificación de esta ley y ampliación a otros ámbitos que tiene que ver especialmente con lavado de dinero y las iniciativas del Consejo de Defensa del Estado. Hay una iniciativa del Senador Bitar. Hemos esperado que esta Ley, tenga por lo menos un año de aplicación, detectar el problema y revisar. Si en la experiencia práctica han aparecido exageraciones de la escala de penas o insuficiencias en relación a la persecución de ciertas formas de delito.

**MONICA JIMENEZ**

En nombre del directorio de la Fundación quiero dar las gracias a la Fundación Han Seidel que nos colaboró y apoyó en nuestro Taller. Por supuesto muy entusiastamente a nuestros panelistas: al General Osvaldo Muñoz, a Don Carlos Peña, y a Don Eugenio Guzmán.