

**Foro Político sobre Seguridad Pública**

**(Septiembre - 1993)**

**Marzo - 1994**

---

## PRESENTACION

La Fundación Paz Ciudadana se complace en entregar este documento, en el que por primera vez recoge los conceptos vertidos en una de las tantas reuniones de análisis que viene realizando desde 1992, en torno a la violencia delictiva, sus causas y los medios para enfrentarla.

Hasta ahora, esos análisis han llegado principalmente al conocimiento de los participantes e invitados. Pensamos, sin embargo, que es de interés para el país que la opinión pública tenga acceso a los mismos y pueda ahondar en el examen de los planteamientos formulados en estos encuentros. Estimamos que su difusión representa un aporte más a la paz ciudadana, ya que para enfrentar en forma efectiva la delincuencia -que es problema de todos-, se precisa conocer sus causas y poder elegir las vías de solución con el mayor acopio posible de elementos de juicio.

Así, con este documento la Fundación Paz Ciudadana inicia una serie de publicaciones periódicas sobre las materias a que se encuentra abocada.

En esta oportunidad reproducimos lo expresado en un foro político sobre seguridad pública, al que se invitó a participar, en septiembre de 1993, a cuatro entonces candidatos a parlamentarios y miembros de las directivas de diversos partidos políticos: Isabel Allende, Vicepresidenta del Partido Socialista; Andrés Allamand, Presidente del Partido Renovación Nacional; Hernán Larraín, Vicepresidente del Partido Unión Demócrata Independiente; y Gutenberg Martínez, Presidente del Partido Democracia Cristiana.

Todos ellos resultaron posteriormente elegidos y deben asumir sus funciones el 11 de marzo de 1994.

Lo que ellos manifestaron a este respecto seis meses antes, como candidatos, es ahora su responsabilidad en el Congreso. Eso otorga a sus palabras un redoblado interés público, de permanente actualidad.



AGUSTÍN E. EDWARDS  
Presidente

---

---

## SUMARIO

Intervenciones en el "Foro Político sobre Seguridad Pública", organizado por la Fundación Paz Ciudadana, que se realizó el 23 de septiembre de 1993 en el Centro de Extensión de la Universidad Católica.

**Introducción** Página...1

**María Pía Guzmán M.** **Un diagnóstico inicial**  
Abogada, Gerente de Página...3  
Fundación Paz Ciudadana

**Andrés Allamand Z.** **Hacia una efectiva política de Estado**  
Abogado, Presidente del Partido Renovación Página...29  
Nacional, candidato a diputado  
por el Distrito 23 (Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea).

**Isabel Allende B.** **Las exigencias de la Seguridad Pública**  
Socióloga, Vicepresidenta del Partido Página...39  
Socialista, candidata a diputado  
por el Distrito 9 (Combarbalá, Illapel, Los Vilos)

**Hernán Larraín F.** **El derecho a la paz**  
Abogado, Vicepresidente del Partido Página...49  
Unión Demócrata Independiente, UDI,  
candidato a senador por la VII Región Sur.

---

## SUMARIO

Intervenciones en el "Foro Político sobre Seguridad Pública", organizado por la Fundación Paz Ciudadana, que se realizó el 23 de septiembre de 1993 en el Centro de Extensión de la Universidad Católica.

<b>Introducción</b>	Página....1
<b>María Pía Guzmán M.</b> Abogada, Gerente de Fundación Paz Ciudadana	<b>Un diagnóstico inicial</b>  Página....3
<b>Andrés Allamand Z.</b> Abogado, Presidente del Partido Renovación Nacional, candidato a diputado por el Distrito 23 (Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea).	<b>Hacia una efectiva política de Estado</b>  Página....29
<b>Isabel Allende B.</b> Socióloga, Vicepresidenta del Partido Socialista, candidata a diputado por el Distrito 9 (Combarbalá, Illapel, Los Vilos)	<b>Las exigencias de la Seguridad Pública</b>  Página....39
<b>Hernán Larraín F.</b> Abogado, Vicepresidente del Partido Unión Demócrata Independiente, UDI, candidato a senador por la VII Región Sur.	<b>El derecho a la paz</b>  Página....49

---

**Gutenberg Martínez O.**

**En vez de seguridad, tranquilidad  
pública**

Abogado, Presidente del Partido

Página...57

Democracia Cristiana,

Diputado por el Distrito 21 (Providencia y Ñuñoa)

y candidato a la reelección.

**Síntesis**

Página...73

---

## INTRODUCCION

Desde su creación, a comienzos de 1992, la Fundación Paz Ciudadana se ha constituido en un lugar de encuentro de personas de diferentes disciplinas y posiciones interesadas en buscar fórmulas para eliminar la violencia y lograr una convivencia pacífica para Chile. Es nuestro propósito realizar un aporte efectivo, acercando posturas, creando conciencia y, en definitiva, convirtiéndonos en una instancia que aborde desde diversos frentes los problemas que hoy preocupan a la sociedad chilena y que se traducen en una sensación colectiva de inseguridad.

El problema de la seguridad pública es complejo en sus causas y manifestaciones. Pero eso no puede ser obstáculo para avanzar en reflexiones y proposiciones que nos acerquen a soluciones eficaces.

Desde luego, el tema de la violencia delictual está alcanzando dimensiones hasta ahora desconocidas para los chilenos. Es un asunto que ya nadie puede eludir y que exige el esfuerzo de encontrar nuevas y adecuadas formas de enfrentarlo.

A partir de un desalentador diagnóstico sobre las variables que inciden en la inseguridad ciudadana, nuestra Fundación organizó en septiembre pasado un "Foro Político sobre Seguridad Pública". Allí, los candidatos a diputados, señores Andrés Allamand, presidente de Renovación Nacional; Isabel Allende, vicepresidenta del Partido Socialista; Gutenberg Martínez, presidente de la Democracia Cristiana, y el candidato a senador, señor Hernán Larrain, vicepresidente de la UDI, aceptaron el desafío de proponer un conjunto de medidas concretas para combatir este problema. Su compromiso pendiente será impulsarlas desde el Parlamento o las instancias que correspondan; el nuestro, por ahora, hacer públicas dichas ponencias para contribuir a generar la necesaria conciencia nacional sobre el creciente fenómeno violentista.

Más allá de los enfoques particulares, encontramos más consensos que disensos en la orientación de las medidas sugeridas por los expositores, especialmente en la dirección de las reformas que urge introducir a la

---

administración de justicia, sistema penitenciario y organización e infraestructura de los organismos policiales.

Desde nuestra perspectiva, dada la nutrida gama de materias y soluciones expuestas, de diversa envergadura y profundidad, un aporte sería partir abordando los problemas que se tienen más a mano: las "micro" manifestaciones de la violencia delictual. Considerando las propuestas formuladas, una empresa de este carácter debiera emprenderse, preferentemente, desde las municipalidades, ya que son los organismos mejor dotados para detectar y corregir los problemas de su población.

Así, en abril del año pasado, la Fundación patrocinó la creación de la primera Fiscalía Antidelictual, en la comuna de Las Condes, cuyo objeto es defender a las víctimas de los numerosos hechos delictuales que ocurren en esa área, a fin de que éstos no terminen en la impunidad. Esta experiencia piloto se extendió luego a las municipalidades de Vitacura y Temuco. En las tres comunas ha recibido una auspiciosa acogida de los vecinos.

Esta iniciativa bien puede ampliarse a otros tópicos y municipios, donde la Fundación, u otras entidades privadas, colaboraran en la ejecución de proyectos específicos sobre seguridad ciudadana que revistan interés comunal. De esta manera, se puede ganar experiencia sobre la forma correcta de diagnosticar y solucionar problemas puntuales de la población, mientras, en discusión pública, se afinen las "macro" decisiones de política nacional que el país está esperando.

---

## UN DIAGNOSTICO INICIAL

María Pía Guzmán M.

Los trabajos académicos, estadísticos y de entrevistas grupales que la Fundación ha tenido a la vista señalan variadas causas a la sensación generalizada de inseguridad y desprotección, tanto individual como colectiva, que cruza todos los ámbitos y sectores de la sociedad chilena. En términos generales, se ha generado un ambiente de impotencia frente al creciente fenómeno de la violencia y la delincuencia, que se traduce en una actitud pasiva, de compás de espera, frente al hecho punible.

Los factores que inciden en dicha actitud se encuentran presentes y acrecientan su repercusión social, en la medida en que la tasa de delitos aumenta y la gravedad o agresividad de los mismos se incrementa, reforzando la necesidad de realizar un trabajo orgánico y global que abarque -priorizando en el tiempo- todas sus causas conocidas, así como las que comienzan a emerger.

Antes de exponer los elementos interrelacionados que inciden en el fenómeno de inseguridad pública que afecta a nuestro país, quisiera hacer presente que nos enfrentamos a un primer problema: las cifras. Se observa una falta de uniformidad, continuidad y confiabilidad en los datos disponibles. Demasiadas fuentes con números que no coinciden, amén de un atraso y, en ocasiones, ausencia de estadísticas de los últimos años. Esto dificulta realizar un diagnóstico certero de las distintas áreas.

### I.- LAS FALLAS ESTRUCTURALES

#### **Juzgados vs. Causas**

Existe consenso nacional sobre la urgencia de una reforma al Sistema de Administración de Justicia, existiendo variados proyectos en tramitación legislativa. Sin perjuicio de lo cual, en materia de seguridad pública **resulta gravitante la falta de sanción para los hechos delictivos y la impunidad de los delincuentes que logran ser detenidos.**



---

Esto se origina en la falta de acceso a un sistema judicial expedito y eficiente. Actualmente, sólo existen Juzgados del Crimen en la Región Metropolitana (26 tribunales dependientes de la Corte de Apelaciones de Santiago y 11 tribunales dependientes de la Corte de Apelaciones de San Miguel); en la V Región (7 tribunales dependientes de la Corte de Apelaciones de Valparaíso), y en la IX Región (3 tribunales dependientes de la Corte de Apelaciones de Temuco). **En total, 47 Juzgados del Crimen en todo el territorio nacional, número que se ha mantenido igual los últimos 10 años.** En las demás ciudades del país, las causas criminales son conocidas por juzgados mixtos (civiles y criminales), lo que hace todavía menos expedita la tramitación de la causas, sobrecarga de trabajo a los funcionarios judiciales y aumenta la no resolución de las denuncias criminales.

Mientras en la última década el número de juzgados del crimen ha permanecido inalterable, el ingreso de causas a los 47 tribunales existentes aumentó, entre 1988 y 1991, en un 63%. (cuadro página 11)

Además, estos tribunales no cuentan con la infraestructura, el personal ni los recursos administrativos para el seguimiento de las causas, ni tampoco con otros elementos de trabajo modernos (computadores, fotocopiadoras, fax, etc.), que permitirían descongestionar la labor de los funcionarios existentes y desarrollar una más expedita administración de justicia, investigando acuciosamente los hechos punibles denunciados y sancionando debidamente a los delincuentes.

En 1990, el Gobierno prometió duplicar el presupuesto del Poder Judicial en el curso de 5 años. Esto es, alcanzar la meta de \$32.082 millones. Hasta ahora, se ha incrementado -en términos reales- en un 41,8% del presupuesto, sin que se perciba un cambio cualitativo en la eficiencia de la función judicial. Es básico, por tanto, una adecuada racionalización de estos recursos.

Con todo, solamente creando más juzgados del crimen no se acaba la tarea. Se estima, en forma equivocada, que la única manera de aumentar la capacidad de los juzgados que presentan saturación de ingreso de causas o una sobrepoblación a la cual servir, es creando uno nuevo que duplique la capacidad. Un reciente estudio del Instituto de Economía de la Universidad Católica demostró que **aplicar un sistema computacional en tres juzgados equivale a crear un nuevo tribunal.**

Por consiguiente, la sola incorporación de la informática a los tribunales significa aumentar su capacidad en un 33%.

---

## Procedimiento Penal Ineficaz

La lentitud en la administración de justicia no sólo tiene que ver con la inexistente, insuficiente o deficiente organización de los juzgados del crimen. También se encuentra afectada por **procedimientos penales largos, engorrosos e ineficientes para sancionar adecuada y oportunamente al delincuente.** (cuadro página 13).

Lo anterior conduce a que las víctimas de un delito opten por no denunciarlos; a que, denunciándolos, no puedan acreditar el delito, por haber desaparecido las lesiones cuando se ordena el examen de los médicos legistas; a que no encuentren testigos dispuestos a perder largas horas para declarar a su favor; a que, detenidos los delincuentes, queden libres a los pocos días, amenazando nuevamente su seguridad. Esto contribuye a crear en la población un clima generalizado de impunidad frente a los actos delictivos.

## Las Carencias del Cuerpo Policial

Actualmente, la función de "prevenir" los delitos y actos de violencia se encuentra radicada en Carabineros de Chile; y la función de "investigar" los mismos corresponde a Investigaciones de Chile. Históricamente, la separación de ambos cuerpos policiales se produjo en la década del 30, más por razones políticas que técnicas.

Esta división de los cuerpos policiales ha ocasionado una permanente descoordinación, cuya causa directa es la superposición estatutaria de obligaciones, funciones y tareas, que implican similares ámbitos de competencia y que se agrava porque ambas policías operan en el mismo territorio.

Por otra parte, el aumento de la dotación en Carabineros de Chile es mínima: prácticamente se ha detenido durante los últimos 20 años. La población nacional creció entre 1973 y 1989 en un 27,3% (de 10.019.525 a 12.748.207). En cambio, la dotación total de este cuerpo policial aumentó, entre los mismos años, en un 4,2% (de 28.141 a 29.341 efectivos). (cuadros página 15).

En los años treinta había un carabinero por cada 244 habitantes; en la actualidad existe un carabinero por cada 417 habitantes. Esta tendencia nacional se agrava cuando se analiza la situación de ciertas comunas de la Región

---

Metropolitana, como La Florida, donde existe un carabinero cada 1.647 habitantes. (cuadros página 15).

A lo anterior, se añade la desfavorable percepción pública. De acuerdo al informe de entrevistas grupales (*focus group*) realizadas para la Fundación Paz Ciudadana, la opinión unánime es que los "organismos de seguridad se encuentran generalizada y profundamente desacreditados". Las cifras confirman dicha estimación: el número de denuncias por delitos entre 1987 y 1991 ha aumentado en un 53%, pero el número de aprehendidos por la policía sólo creció en un 14%. **En la Región Metropolitana, el número de denuncias aumentó, en el mismo período, en un 66%, y el de aprehendidos, únicamente en un 4,2%.**

### **Sistema Penitenciario: Crisis Integral**

Chile sufre hoy una crisis integral de su sistema penitenciario. En los últimos años, se han producido sucesivos motines, desórdenes, tomas de los recintos por los reclusos, sus familiares y amigos, fugas o intentos de evasión en masa. La conexión entre los reclusos y sus cómplices en el exterior es permanente y expedita. De allí que los allanamientos tengan por resultado el encuentro de gran cantidad de armas cortopunzantes y de fuego, lo que denota fallas graves en el sistema de control y una creciente colaboración y coordinación con elementos delictuales en libertad. Últimamente, además, ha quedado en evidencia el tráfico de drogas en el interior de los penales.

Una evaluación del sistema penitenciario chileno, desde el punto de vista de sus objetivos, ratifica que su crisis es total. Es manifiesto que el sistema ha fracasado completamente en lograr la rehabilitación del delincuente para reincorporarse útilmente a la sociedad. Según estadísticas del Ministerio de Justicia, de 1992, el promedio de reclusos condenados que recibe algún tipo de rehabilitación no sobrepasa el 30%. En cuanto a la protección del grupo social y la prevención de nuevos delitos por el recluso, la seguridad de los recintos ha venido experimentando una decadencia que, finalmente, se traduce en que la sociedad ya no tiene ninguna garantía de que el condenado vaya a permanecer efectivamente en ellos durante la duración de su pena.

A este cuadro debe sumarse las condiciones penosas en que se desempeñan los funcionarios públicos que integran el Servicio de Gendarmería.

---

Un 51% de la población penal tiene la calidad de detenido o procesado, es decir, son personas que se encuentran sometidas a proceso y cuya sanción de privación de libertad todavía no se encuentra definida. Esta gran proporción de detenidos representa un cuello de botella externo del sistema, producido por la lentitud de los procesos penales, que evidentemente se podría descongestionar modernizando los actuales sistemas de administración de justicia.

Estadísticas de Gendarmería indican que en el año 1992, **la población reclusa sobrepasaba la capacidad de los establecimientos penales en un 26%**. De hecho, la población penal alcanzó a 21.075 personas y la capacidad total de los recintos alcanza a 16.755 plazas. Esto, a pesar de que se han puesto en práctica programas con medidas alternativas a la reclusión, como la libertad vigilada y la reclusión nocturna. (cuadro página 17)

En síntesis, el sistema completo está sobrepasado por la realidad.

## II.- FACTORES COYUNTURALES

### **Delincuencia Juvenil: En Alza ¿y sin Remedio?**

La delincuencia juvenil ha aumentando en términos alarmantes. Según estadísticas de los organismos policiales, el número de delitos, principalmente robo y hurto, cometidos por menores de 18 años se ha, al menos, duplicado en los últimos cuatro años.

La realidad es que más del 50% de la población penal corresponde a personas menores de 24 años, jóvenes que, evidentemente, deberían estar sometidos a sistemas penitenciarios diversos que estimulen la rehabilitación como objetivo prioritario. (cuadros páginas 19 y 21).

Pero ocurre que una gran parte de los menores que cometen delitos son reincidentes. Por ejemplo, las estadísticas de ingreso de menores a la Cárcel de Puente Alto indican que el 34% registra entre 2 y 4 ingresos y el 2%, entre 5 y 10 ingresos. No obstante, el 60% registra ingresos en otros establecimientos, como los Centros de Observación y Diagnóstico, centros de rehabilitación u hogares de protección. Es evidente la poca efectividad de los programas de la red asistencial pública en prevención y rehabilitación de la delincuencia.

---

---

## **Drogas: Puerta de Entrada**

Buena parte de estos jóvenes delincuentes comete sus delitos bajo la influencia de alcohol o drogas, o con el objeto de financiar su adicción. De hecho, junto al incremento de la delincuencia juvenil, las estadísticas revelan un sustancial y progresivo aumento del consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes. Y no sólo de aquellas drogas menos lesivas -en términos relativos-, como la marihuana, sino también de aquellas denominadas "duras", como la cocaína y la "pasta base". Según fuentes disponibles, aproximadamente un 14% de los jóvenes menores de 19 años consume de manera regular marihuana, una puerta de entrada a otras de mayor potencia y, en muchas ocasiones, a la violencia y delincuencia. (cuadros páginas 23 y 25).

Desde luego, en nuestro país, el consumo y tráfico de cocaína es un fenómeno en plena expansión. Las cifras son elocuentes. En Arica, el decomiso de cocaína por parte de las prefecturas de Carabineros e Investigaciones ha sufrido un vertiginoso aumento durante los últimos años. Mientras en 1990, ambas policías decomisaron un total de 68.243 gramos, sólo en los primeros cinco meses de 1993, la cifra se empinó sobre los 650.280 gramos. (cuadro página 27).

## **Delincuencia Creciente: Cinco Grupos de Causas**

A nuestro juicio, todo lo anterior resume los grandes grupos de causas principales que confluyen para favorecer la eclosión delictiva.

En lo estructural, graves deficiencias o insuficiencias de los sistemas judicial, policial y penitenciario.

En lo coyuntural, en primer término, un cuadro cultural y socioeconómico que propicia la delincuencia juvenil, que no cabe circunscribir a la sola situación de extrema pobreza; y, simultáneamente, un cuadro de avance de la droga, que tiene históricamente una vinculación indisoluble con la criminalidad.

## **Responsabilidades: Estatal, Social y Privada**

La Fundación Paz Ciudadana postula que abordar los problemas de estas cinco áreas sobrepasa las posibilidades del solo aparato estatal. Su complejidad y vastedad son tales, que los recursos humanos y económicos requeridos únicamente pueden emanar de la sociedad en conjunto. Contribuir a que ésta se organice para ese efecto, constituirse en canal de las energías orientadas a su

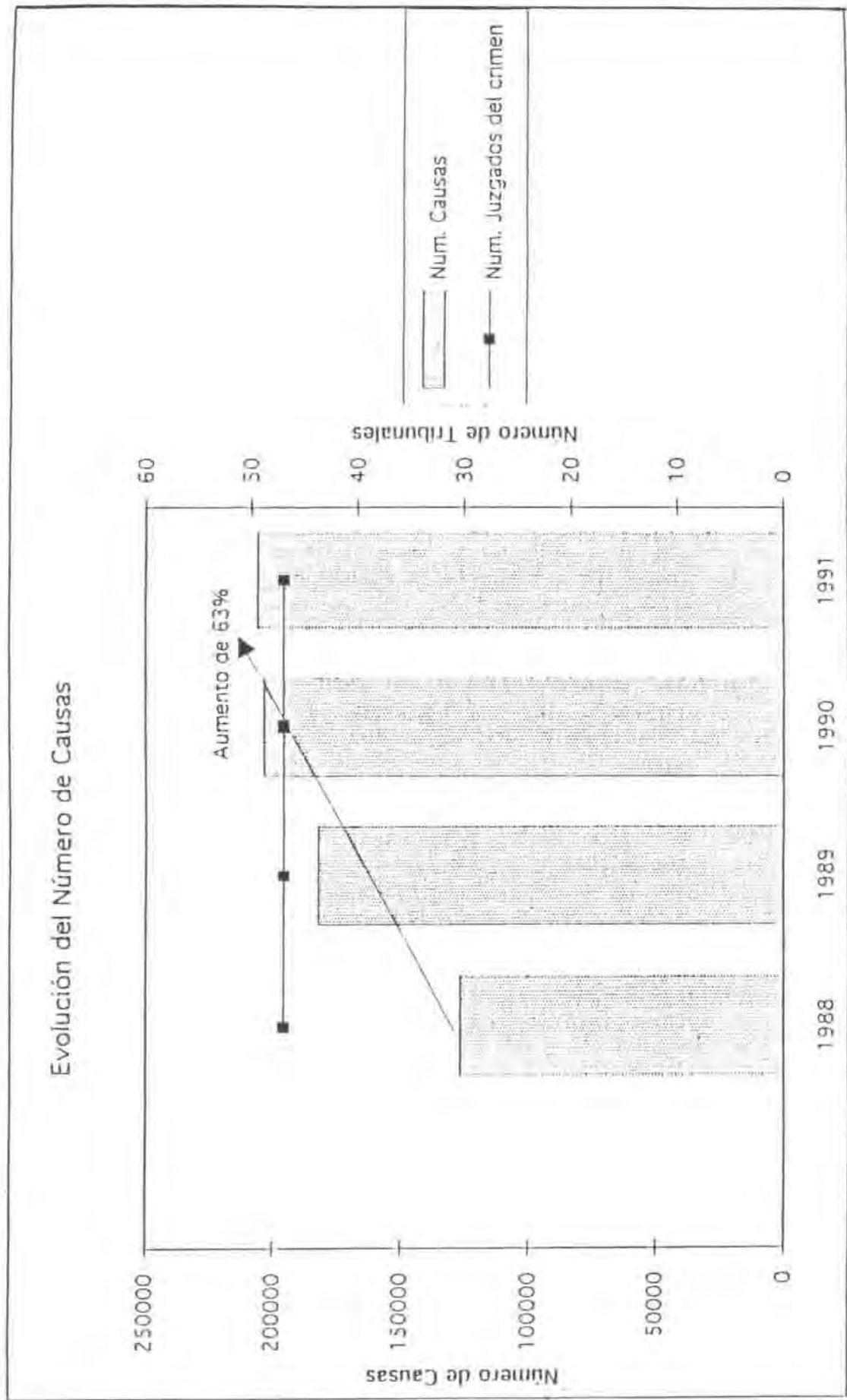
---

propia defensa; en instancia de análisis y acuerdo, son parte de la tarea que la Fundación se ha propuesto.

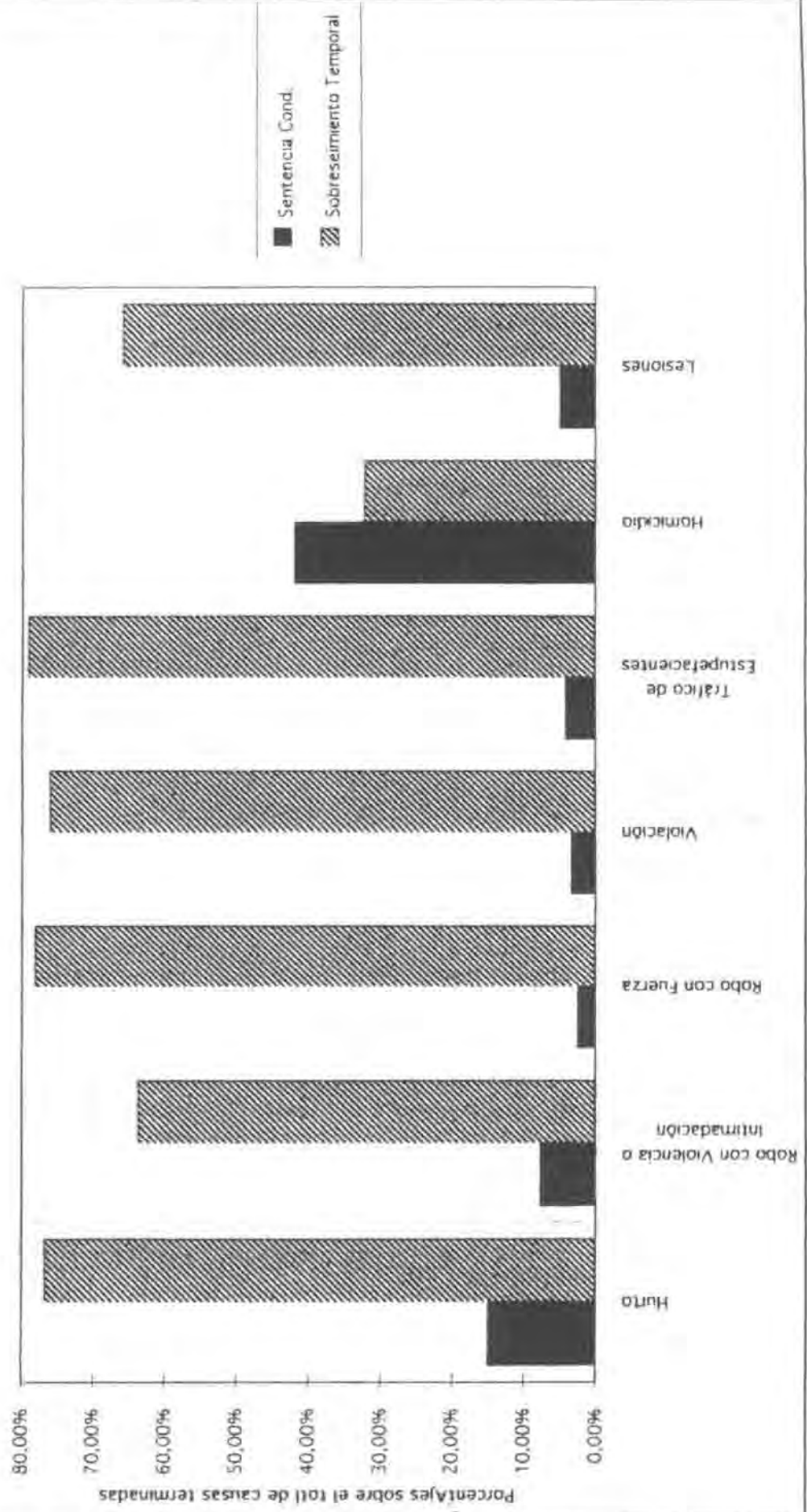
Pero eso no significa ignorar que al Estado le corresponde al respecto una labor igualmente esencial. De allí que sea indispensable requerir a quienes aspiran al poder político un pronunciamiento expreso y preciso sobre estos problemas, que en otro tiempo pudieron ser secundarios en el debate político, pero que hoy exigen definición y acción.

Si se requiere de una política de Estado frente a a violencia delictiva, como bien se ha planteado ya por muchos, eso supone una etapa de esclarecimiento y debate previos entre los agentes políticos, que lleve al acuerdo que una política de esas características exige.

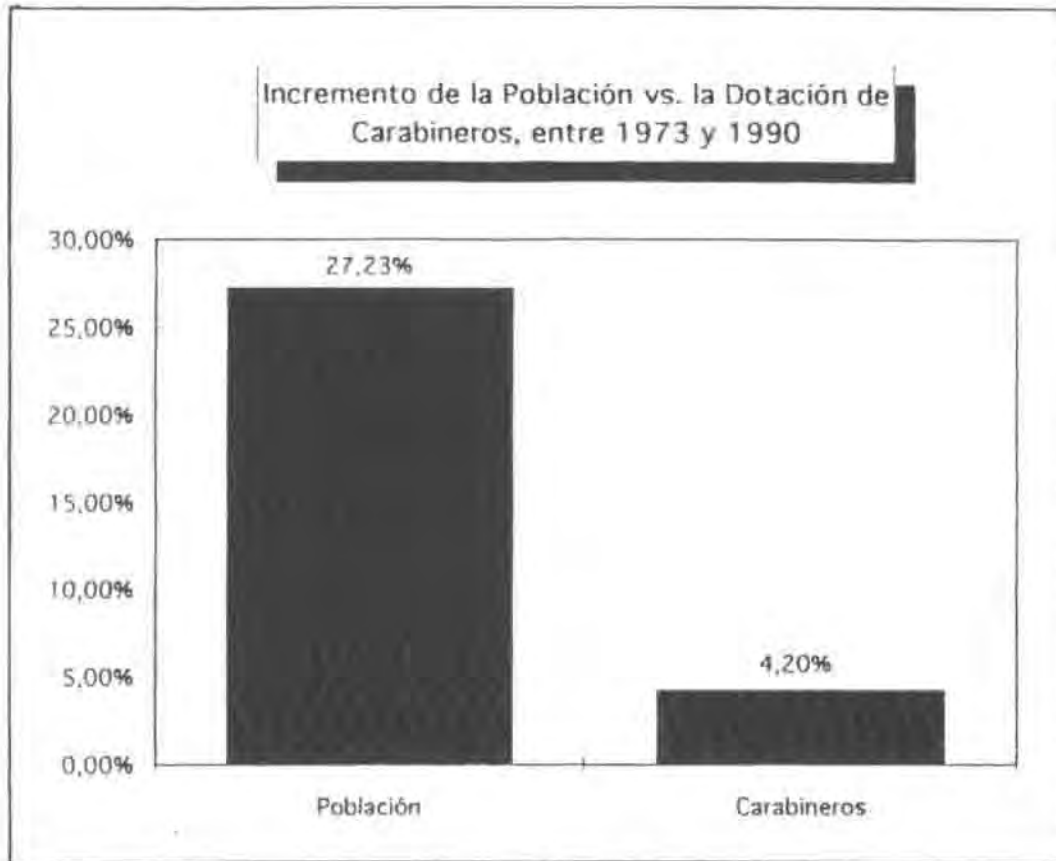
En ese contexto se inserta el foro político que a continuación se reproduce en sus elementos principales.



INEFICIENCIA PROCEDIMIENTO PENAL (1990)





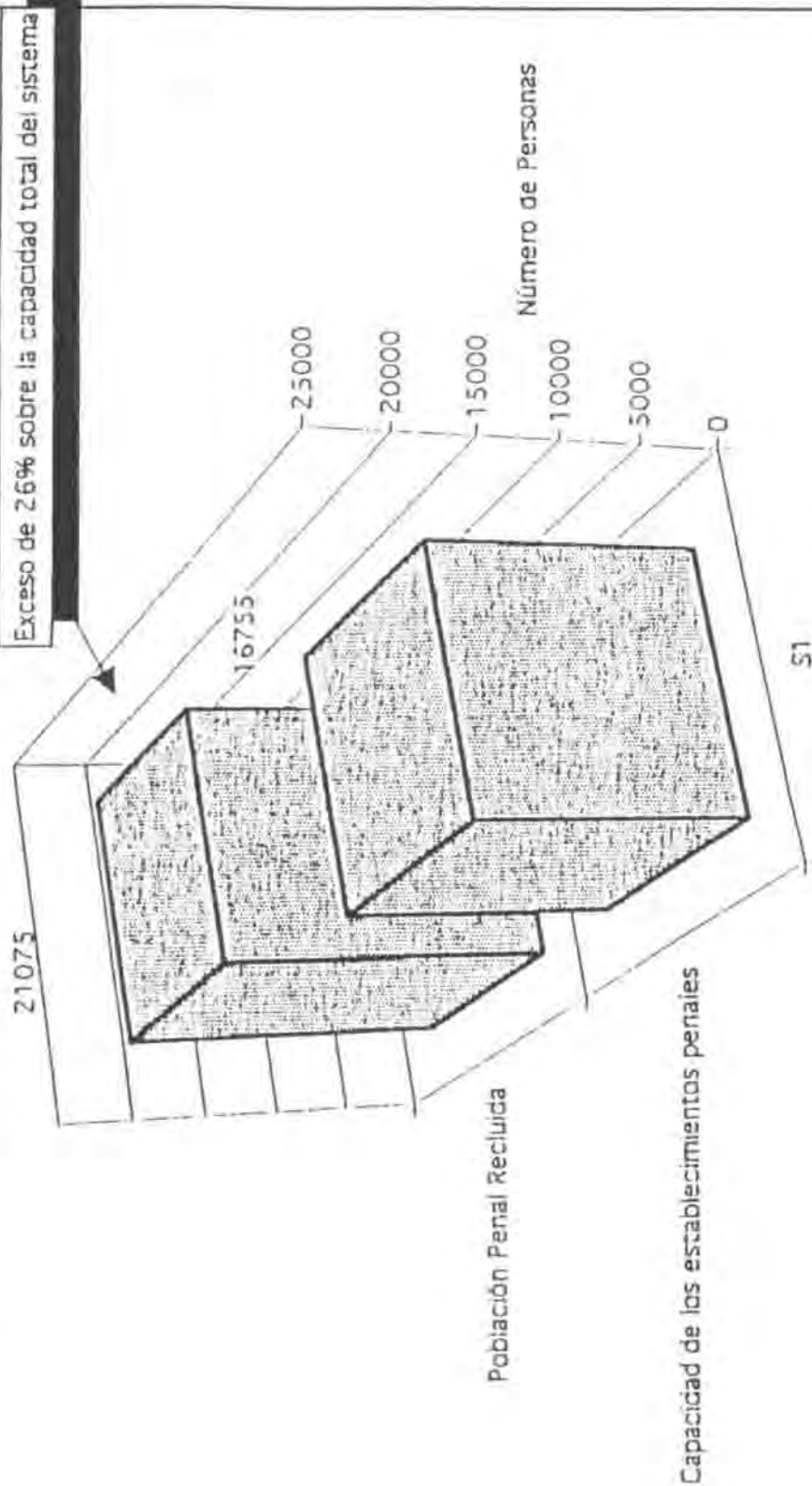


**Dotación de Carabineros por Num. de Habitantes**

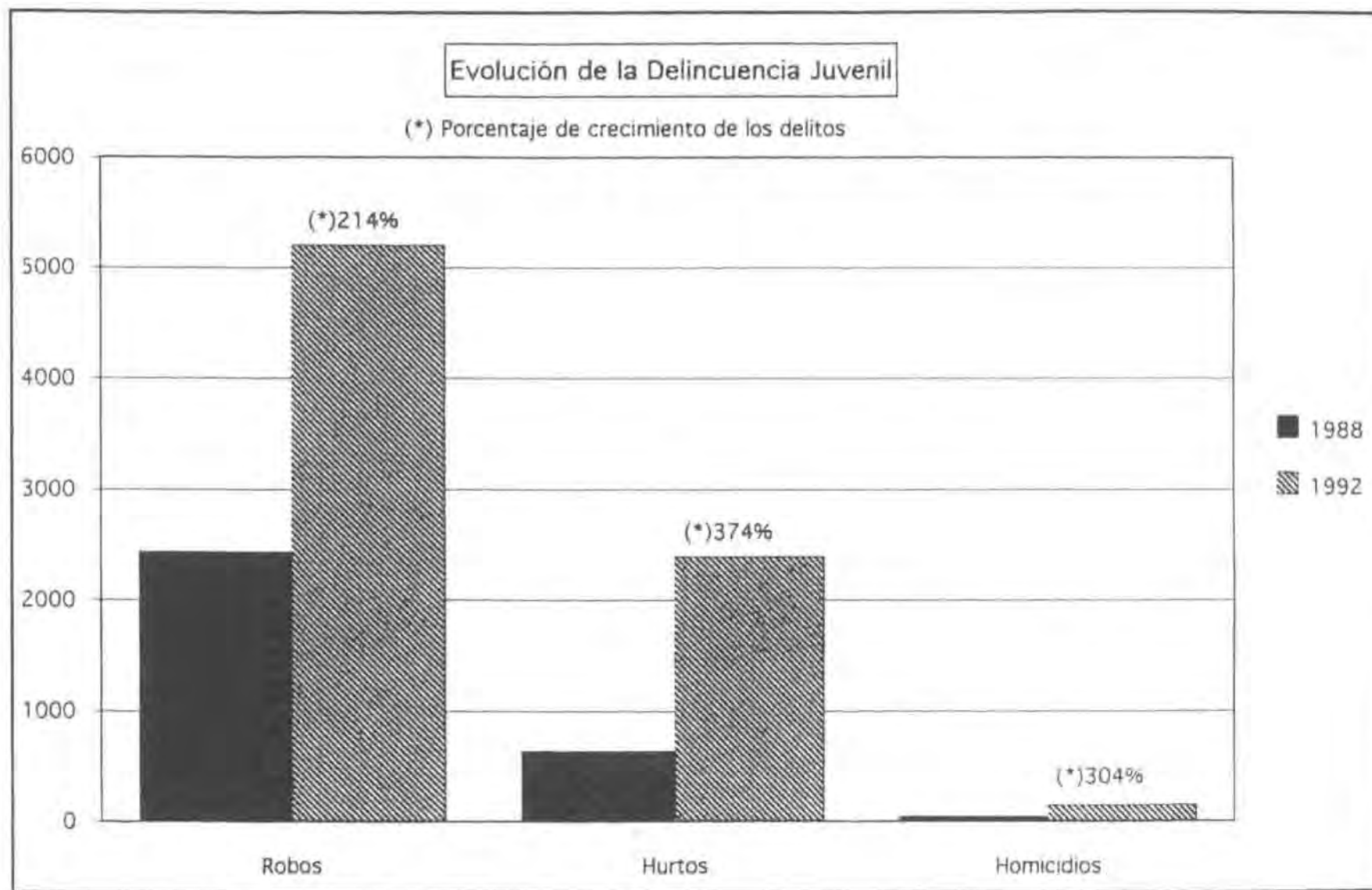
1963	1/cada	244
1974	1/cada	356
1993	1/cada	417
Comuna La Florida (año 1993)		1647

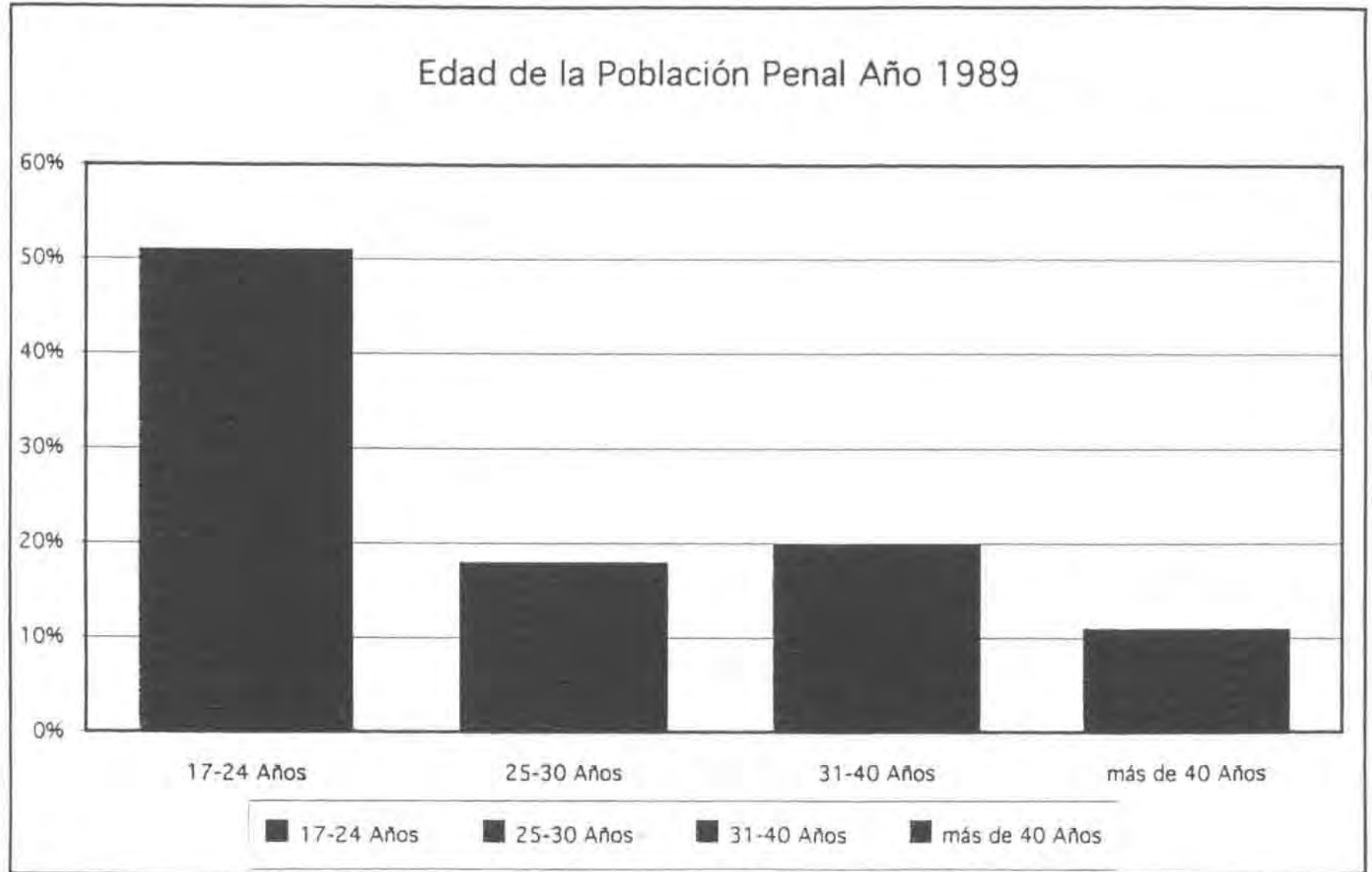
Fuente: I.N.E.-Ministerio del Interior-Carabineros de Chile

# Capacidad de los Establecimientos Penales (1992)



Fuente. Ministerio de Justicia de Chile



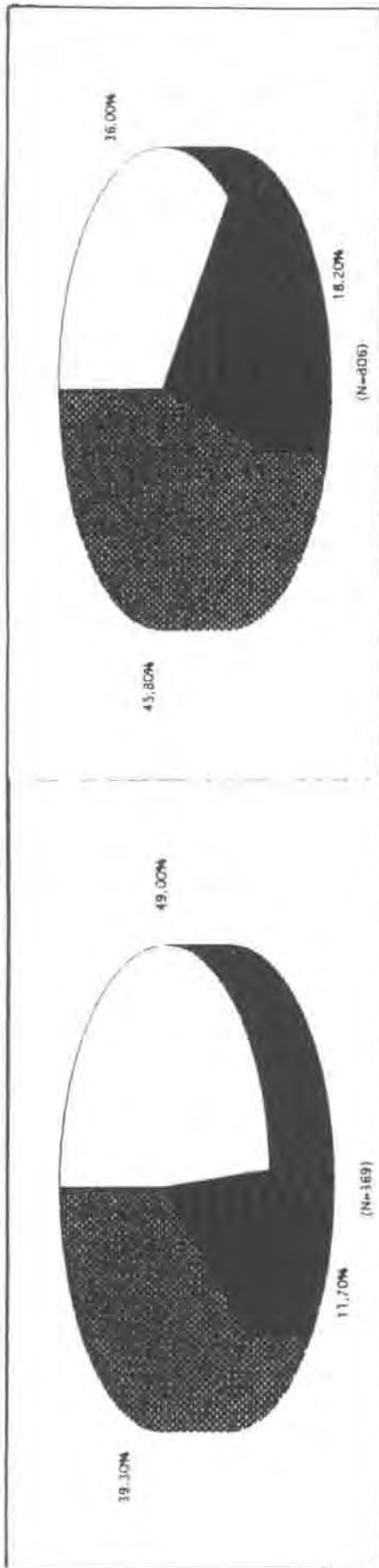


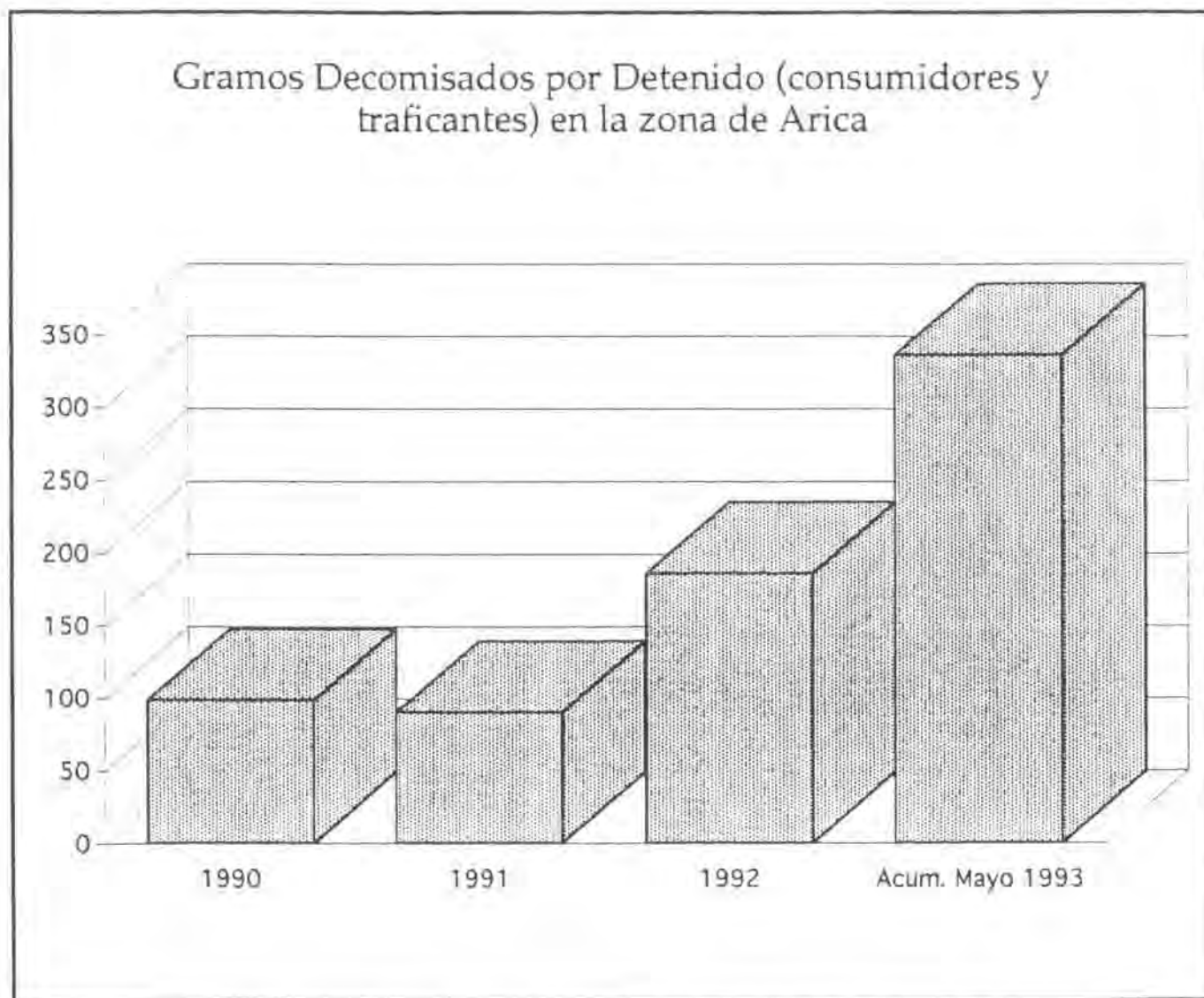
# Gráficos del Consumo de drogas y alcohol

Julio  
1984  
(16 comunas)

Noviembre  
1990  
(35 comunas)

## Alcohol





---

# HACIA UNA EFECTIVA POLITICA DE ESTADO

Andrés Allamand Z.

"En materia de delincuencia, hay que terminar con los palos de ciego, fijar un rumbo claro y actuar con perseverancia, coherencia e imaginación tras los objetivos trazados".

## I.- INTRODUCCION

### Saturación del Diagnóstico

Hoy está claro que se necesita una política de Estado para enfrentar el tema de la delincuencia. Pero, ¿qué es una política de Estado? La formulación de un programa nacional a partir de un diagnóstico compartido de la naturaleza de un problema, con una definición clara y conocida de las prioridades, los objetivos y los plazos en que las medidas destinadas a solucionarlo deben ejecutarse.

Por lo mismo, una política de Estado involucra tres derivadas: que el programa cuente con un apoyo político, ojalá generalizado, o al menos ampliamente mayoritario; que su materialización incorpore como factor clave la continuidad, asumiendo que requerirá impulsarse en un tiempo más extenso que el correspondiente a un solo Gobierno; y que en su diseño y puesta en marcha se incorpore el aporte de la sociedad civil.

Chile hoy carece de tal política. Y la mejor demostración de ello es este seminario que apunta a contribuir a llenar un vacío ostensible.

En cualquier caso, las políticas de Estado surgen cuando los problemas que abordan constituyen efectivamente una prioridad nacional. La pregunta siguiente cae por su peso. El tema de la seguridad, que es la preocupación principal de la ciudadanía, ¿ha sido la primera prioridad del actual gobierno? No, y eso es grave. Sin ánimo de polemizar, pero sólo para graficar lo anterior, quiero hacer presente que durante esta administración se han aprobado normas que facilitan la denuncia

---

y tramitación en los procesos por robo y hurto, que fortalecen la legítima defensa, que contribuyen a la investigación del delito de lesiones y que mejoran la regulación sobre secuestro y sustracción de menores. Sin embargo, todas estas iniciativas han tenido su origen en la oposición y concretamente en Renovación Nacional. Ninguna de ellas ha sido iniciativa del Ejecutivo.

Al mismo tiempo, desde la perspectiva de los recursos, que siempre es el pretexto para justificar aquello que no se hace, hay que tener a la vista que el año 1993, el presupuesto de la Nación contempla para el Poder Judicial 58,2 millones de dólares. Sin embargo, la ley para los exonerados políticos tiene un costo para el año 1993 de 73 millones de dólares.

Desde otro ángulo, si comparamos el gasto del Estado a través del SENAME contra el mismo parámetro, el resultado es igualmente ilógico. El SENAME gasta por cada niño en situación irregular un promedio de US\$577 al año. Cada exonerado político recibirá el primer año US\$1.290. Es decir, el costo por exonerado político es 2,2 veces superior a lo que se gasta en un menor en situación irregular.

En consecuencia, el primer impulso para gestar una política de Estado es la priorización real del problema. El segundo, es romper la inercia que emana del diagnóstico. Nadie discute que el problema es complejo, que la respuesta adecuada necesariamente debe ser multidisciplinaria y de largo aliento. Pero tal constatación no puede ser motivo para la parálisis permanente, sino al revés, para la acción inmediata.

## **II.- LAS ESFERAS DE ACCION**

Una primera aproximación a identificar las esferas de acción para diseñar una política de Estado contra la delincuencia revela que hay que distinguir dos ámbitos diferentes: el de la prevención de las causas de la delincuencia y el del control y sanción de los delitos. Ninguna política llamada a tener éxito puede concentrarse en atenuar los efectos de la delincuencia. Al contrario, debe preocuparse de atacar sus causas. Desde luego, estos dos ámbitos no son compartimentos estancos. Sin ir más lejos, la sensación de impunidad que emana



---

de la ineficiencia del sistema judicial es objetivamente un estímulo para la acción delictual.

### III.- Prevención: Una Nueva Orientación

Ahora bien, ¿cuáles son las áreas en la esfera de la prevención más importantes y, concretamente, en qué dirección actuar en cada una de ellas? En mi opinión las principales son: educación, trabajo, estabilidad familiar y medios de comunicación.

1.- **En el área de educación el problema nacional no es ya la cobertura, sino la calidad y, más concretamente, la orientación del sistema educacional.** La falta de sintonía entre el mundo de la educación y del trabajo sigue en aumento y la meta obligada de toda la enseñanza media es la universidad. Pero esa es una meta quimérica: uno de cada cinco estudiantes que egresa de la enseñanza media alcanza la universidad. ¿Y el resto? Todos los años 140.000 jóvenes se incorporan a la sociedad sin las herramientas indispensables para hacerlo. Aquí el cambio que se necesita es una reorientación radical del sistema hacia la educación técnico-profesional y dual. En la mayoría de los países desarrollados, entre el 70 y el 80% de la educación tiene esa orientación. En Chile, las cifras correspondientes apenas se aproximan al 30%.

2.- **En el área del trabajo los índices nacionales de desempleo son relativamente bajos.** Sin embargo, bajo la superficie de tales índices se descubre que el 50% de los cesantes son jóvenes, cifra que fácilmente puede conectarse con aquella que revela que aproximadamente el 75% de los robos y hurtos son cometidos por menores de 24 años. En esta área, la orientación debe ser incentivar al máximo el empleo juvenil.

3.- **En el área de los medios de comunicación el problema es de enorme complejidad, y la mayoría de las señales que emanan de éstos no son las mejores.** Quiero destacar sólo dos aspectos: el incipiente debate sobre los contenidos de los programas de televisión es un tema principal, que ha sido objeto de preocupación en otras naciones. Estudios de la *American Psychological Association* revelan que en los Estados Unidos los niños, antes de completar su sexto año de estudios, han sido testigos de más de 8.000 asesinatos y otros 100.000 actos de violencia a través

---

de la televisión. ¿Cuáles serán las cifras relativas en Chile y qué efectos se derivan de ellas? El segundo, es la falta de campañas efectivas realizadas por el Gobierno y destinadas a estimular una capacidad de autodefensa de las personas en el sentido de no facilitar las conductas imprudentes o descuidadas, que objetivamente facilitan la acción de los delincuentes. Hasta ahora, la única campaña para prevenir los delitos fue la producida por la Fundación Paz Ciudadana y que estuvo en el aire durante los tres primeros meses de este año. Este campo de aprendizaje está ciertamente inexplorado en Chile.

4.- **Una cuarta área, habitualmente olvidada en todos los análisis sobre la violencia y delincuencia, es la desintegración familiar.** En nuestro país uno de cada tres niños es ilegítimo, y en la Región Metropolitana la cifra se aproxima al 40%. Un notable artículo de la revista norteamericana *Fortune* concluía el año pasado, sin ningún tipo de eufemismo, que "el más exacto predictor de criminalidad no es ni la pobreza ni la raza, sino el crecimiento de los niños en ausencia de sus padres".

Nadie puede desatender el impacto de la desintegración familiar en éste y otros fenómenos sociales y la conclusión es también obvia: aquello que fortalece la familia, fortalece la formación. Y una formación correcta es el antídoto más eficaz contra las conductas desviadas.

## IV.- Control y Sanción: Las Areas Críticas

Por otro lado, en el ámbito del control y sanción de los delitos es evidente que hay que actuar, tan rápido como resulte, en las tres áreas críticas.

### 1.- Acción y Eficiencia Policial.

#### ¿Quién Pone el Cascabel al Gato?

En relación a esta materia, hay que resolver de una vez por todas la "endémica descoordinación" entre Carabineros e Investigaciones. Este es un tema en que nadie se atreve a poner el cascabel al gato. Es efectivo que en muchos países hay dos o más policías, pero en ninguna parte existe la superposición de territorios, jurisdicciones, funciones y responsabilidades que hay en nuestro país. Aquí la disyuntiva es muy clara: o se avanza resueltamente hacia la integración

---

orgánica y en un sólo cuerpo de Carabineros e Investigaciones, venciendo todas las resistencias que un cambio tan radical trae consigo, o se descarta definitivamente la idea, y entonces se redefinen las funciones de cada cual en forma racional y nítida. Cualquiera de los caminos es mejor que perpetuar el statu quo que importa una descoordinación permanente, innumerables conflictos innecesarios y una inadecuada utilización de recursos materiales y humanos.

A continuación, más que seguir demostrando cómo la dotación policial es insuficiente, hay que definir aquella dotación necesaria para el país, considerando principalmente los aspectos demográficos y aquellos que surgen de las grandes concentraciones urbanas como Santiago. En 1950, la relación era un carabinero por 294 habitantes; en 1970, uno por 399 y en 1990, uno por 419. La opinión especializada indica que una relación adecuada es uno por 250. Estamos muy lejos de ella: hay que fijar un cronograma que permita alcanzarla en un plazo razonable.

En tercer lugar, hay que analizar no tan sólo el presupuesto general de Carabineros, sino particularmente aquel porcentaje que se destina a operaciones, el que regularmente no supera el 10%. Junto con ello, es evidente que se requiere una modernización integral del funcionamiento de la institución. ¿Cómo va a ser razonable que los avances de la computación estén simplemente ausentes, como a todo el mundo le consta, de los trabajos ordinarios de los cuarteles y comisarias?

En cuarto lugar, hay que destinar al personal policial a lo que le es propio, sin continuar la distracción que supone utilizarlo en funciones administrativas de diversa índole, que perfectamente pueden ser abordadas por otras organizaciones. Incluso por el propio sector privado, que fácilmente puede especializarse en la prestación de los servicios no policiales que hoy demandan tiempo y personal a Carabineros.

## **2.- Administración de Justicia.**

### **El Círculo Vicioso de la Impunidad**

La prioridad está muy clara: hay que romper el círculo vicioso de la impunidad. Hoy los procesos son largos, ineficaces y engorrosos. Se ha calculado que el promedio de duración de un proceso penal es de 4 años y medio. Ello conduce a que los afectados no tengan interés en accionar ante los tribunales, y tal inacción, a su turno, perjudica el curso de la investigación, como resultado de lo



---

cual los delincuentes no son sancionados y recuperan fácilmente su libertad cuando han sido detenidos. Esto aumenta la sensación de ineficacia, cerrando el círculo vicioso y alimentando la sensación generalizada de ineficacia judicial, lo que a su turno estimula la delincuencia. Aquí no hay recetas mágicas: los delincuentes tienen que saber que asumen un alto riesgo y costo al delinquir. Si tal sensación se evapora, entonces se incentiva el delito.

¿Cómo romper ese círculo vicioso? Actuando en dos direcciones. La primera es aumentando significativamente el número de tribunales. El que sólo existan juzgados del crimen en tres regiones del país es más que elocuente. Por supuesto, de poco sirve el aumento numérico de los tribunales si éstos no cuentan con los recursos materiales y humanos que les permita un adecuado funcionamiento. El caso es el mismo de la dotación policial: hay que definir cuántos tribunales adicionales se requieren y establecer un cronograma para su instalación y puesta en marcha.

La segunda es la relativa a los cambios en el procedimiento penal, donde también hay que romper una inercia que se arrastra por décadas. El penalista Alfredo Etcheberry ha señalado que "no sería exagerado decir que, hoy por hoy, la regla general en Chile en cuanto a los delitos cometidos es la impunidad del responsable de los mismos". El único problema con la cita es que data de octubre de 1964, es decir, tal diagnóstico va a cumplir 30 años... y está más vigente que nunca.

En esta materia, la disyuntiva es clara: debe definirse de una vez por todas si vamos a mantener el actual proceso penal con un juez "multipropósito", que investiga, acusa y sentencia, o lo vamos a reemplazar por otro distinto. Por cierto, no faltan los que señalarán que ello tomará tiempo y que es un aspecto muy debatible. Así será, pero entonces yo me pregunto ¿cuánto tiempo? ¿Otros treinta años?

En cualquier caso, mientras tanto, lo que hay que hacer con urgencia es fortalecer el rol de la víctima en el proceso penal y terminar con la "eternización" de los juicios. En tal sentido, cuatro ideas concretas:

- a) Por regla general, conceder al querellante conocimiento del sumario a fin de que colabore desde el primer momento activamente con la investigación.
- b) Fijar un plazo -por ejemplo, noventa días- para la etapa del sumario prorrogable sólo por motivos fundados.

---

c) Cerrar el sumario conjuntamente con la encargatoria de reo, iniciándose con ésta automáticamente la etapa de plenario previa a la sentencia.

d) Establecer un sistema de protección para las declaraciones de los testigos y de todos aquellos que quieran colaborar con la investigación, ya que en la actualidad los delincuentes identifican, inhiben y amenazan a todos aquellos que se acercan a los tribunales a colaborar con la justicia.

### **3.- Sistema Penitenciario.**

#### **Colapso Total**

Dos palabras definen su actual estado: colapso total. El sistema no sólo está sobrepasado en términos de su capacidad y el actual atochamiento abre paso a los comportamientos más abyectos, sino que el objetivo de rehabilitación es simplemente inexistente. Al revés, hoy en Chile la cárcel 'remata' a todos los que pasan por ella. Y nuevamente la pregunta ¿qué hacer y por dónde partir?

El qué hacer pasa obviamente por la construcción de nuevos recintos carcelarios y por la introducción en los mismos de formas de capacitación y aprendizaje, y por una política de reinserción social de los delincuentes que hayan cumplido sus condenas. El por dónde partir no debiera generar ninguna duda: hay que concentrar toda la energía y todos los esfuerzos del corto plazo en los delincuentes jóvenes y en los 'primerizos', cualquiera sea su edad.

Por otro lado, el funcionamiento del actual sistema puede ser mejorado, por ejemplo, mediante el concurso del sector privado en la prestación de servicios específicos, como los relativos a alimentación, transporte y administración general de los recintos carcelarios.

También hay espacio para perfeccionar los sistemas no privativos de libertad, como la reclusión nocturna y la libertad vigilada, orientados especialmente a los reclusos jóvenes no reincidentes que manifiesten voluntad de capacitarse y trabajar.

En esta área, la acción del SENAME también puede fortalecerse, mejorando la subvención que entre 1990 y 1993 se ha reducido en 7,5% en términos reales, y revirtiendo una tendencia hacia la centralización que siempre es negativa. En los últimos tres años, el SENAME ha retomado la administración directa de 12 Centros de Observación y Diagnóstico, en circunstancias que lo lógico es avanzar

---

en la dirección opuesta: incentivar la descentralización y el concurso del sector privado.

## V.- "BATERIA" DE MEDIDAS INMEDIATAS

Es cierto que todo lo expuesto toma tiempo, pero hay muchas cosas que se pueden hacer ya, ahora, con imaginación y voluntad. En concreto, una "batería" de medidas inmediatas es la siguiente:

- 1.- Declarar al personal de las comisarías de Santiago como Unidad Especializada para lo cual se requiere un simple decreto supremo, lo que implica automáticamente un aumento de sus remuneraciones del orden del 35%. De esta manera, se estimula concretamente al personal policial que a diario enfrenta la delincuencia. Al respecto, dos cifras: el sueldo promedio de un carabinero hasta los 3 años de servicio apenas supera los \$50.000, cantidad que asciende aproximadamente a \$ 140.000 luego de 15 años de servicio. Pero eso no es todo. En 1992, el personal de Carabineros que trabajó en las comisarías de Santiago lo hizo en promedio más de 11 horas diarias, sin recibir ninguna compensación por las horas extraordinarias.
- 2.- Efectuar una revisión general de todas las penalidades del sistema legal chileno para terminar con desequilibrios absurdos y para armonizar el juicio de reproche social de las conductas delictivas con la equivalencia de las penas correspondientes.
- 3.- Disponer que las municipalidades, bajo la supervigilancia de las fuerzas policiales, efectúen un mapa comunal de zonas de alto riesgo delictual, indagando las razones que generan los focos de delincuencia.
- 4.- Traspasar a Carabineros toda la supervigilancia del sistema de guardias privados.
- 5.- Incorporar en los programas educacionales elementos de prevención que induzcan hábitos de conducta que dificulten y no faciliten la perpetración de los delitos.
- 6.- Generalizar la creación de fiscalías municipales en todo el país para asistir a todas las víctimas de los delitos que originan la acción pública.
- 7.- Fomentar la práctica deportiva a través de un programa que abra a la comunidad la infraestructura disponible en todos los establecimientos fiscales. Lo

---

mismo, mediante la aprobación de la iniciativa legal -también originada en Renovación Nacional-, actualmente durmiendo en el Congreso, que extiende la actual franquicia tributaria de las empresas para efectuar aportes a instituciones vinculadas a las artes o las ciencias a los clubes deportivos amateur.

8.- Modificar las ordenanzas municipales que hoy impiden a los vecinos que viven en pasajes o en calles sin salidas establecer controles de ingreso al vecindario.

9.- Clausurar definitivamente el debate sobre una probable legalización del consumo de la droga, ya que constituiría una pésima y confusa señal precisamente cuando se trata de crear una atmósfera contraria a la permisividad delictual. La verdadera discusión en materia de droga es cómo diseñar un programa de eficaz prevención que incorpore a los colegios y a los padres como actores protagónicos, y logre impedir que los jóvenes sigan cayendo en el abismo -sin fondo y sin salida- del narcotráfico.

10.- Fortalecer los vínculos entre la policía y las instituciones civiles comunitarias, y particularmente el rol de la organización de alguaciles que hoy tiene carácter nacional y que se ocupa de canalizar las inquietudes de la comunidad y difundir en ésta los méritos y el sentido de la acción policial.

## VI.- UN EJEMPLO A IMITAR

Para terminar, quiero recordar que hace quince años atrás se empezó a enfrentar otro drama social que parecía insoluble e inabordable: la extrema pobreza. ¿Qué se hizo entonces? Se diseñó una efectiva política de Estado, a partir de un diagnóstico compartido por las instancias políticas y técnicas que reflejaba que las políticas sociales en vigor no impactaba efectivamente en los más pobres, por lo que se resolvió focalizar y descentralizar los programas optándose por menor asistencialismo y mayor inversión en capital humano.

Años después, los resultados están a la vista. En materia de delincuencia la ruta debe ser similar. Hay que terminar con los palos de ciego, fijar un rumbo claro y actuar con perseverancia, coherencia e imaginación tras los objetivos trazados.

---

# LAS EXIGENCIAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Isabel Allende B.

"Tratar el tema de la seguridad ciudadana implica no sólo dialogar sobre los requerimientos y modernización del sistema en sí, sino también sobre los temas que se relacionan con el modelo de sociedad que estamos construyendo".

## I.- REFLEXIONES INICIALES

### **Delincuencia y Modelo de Sociedad**

Al tenor del debate que hasta ahora se ha dado en el país, pareciera ser que la seguridad ciudadana sólo se relaciona con el tema de la delincuencia.

Indudablemente, este concepto también engloba todos aquellos conflictos que atentan contra la paz social y los derechos de los individuos. Lesiona entonces la seguridad pública, porejemplo, que los mecanismos represivos del Estado se ejecuten violando los derechos humanos; también, que existan hechos o condiciones que posibilitan la generación de diversas formas de violencia, como la marginalidad, la falta de oportunidades, la imposición autoritaria de valores etc..

Al respecto, vale la pena hacer un alcance al estudio elaborado por Pablo Halpern, para la propia Fundación que hoy nos cobija. Allí, llama la atención que las personas, al enumerar las principales causas de la delincuencia, mencionen entre las fuentes mas importantes, las agudas diferencias sociales que existen en nuestro país.

Si relacionamos esto con otra opinión expresada por los jóvenes en ese mismo documento, referida a los altos grados de exigencias que impone la sociedad por alcanzar el bienestar material, y que esto genera a su vez altos grados de frustración y desesperanza, podemos concluir que el fenómeno delictivo tiene



---

causas mucho más profundas que las puramente coyunturales, que hoy día se debaten.

Esta situación nos impone la obligación de pensar en torno al modelo de sociedad que estamos construyendo, ya que de nada servirán las más eficaces formas de coacción contra la delincuencia, si no somos capaces construir una sociedad en que valores como la justicia social, la solidaridad y la fraternidad, sean elementos fundamentales de nuestro desarrollo.

### **Libertad y Orden**

En segundo lugar, no debemos olvidar jamás que la noción de seguridad pública es un instrumento que tiene por objeto el que las personas puedan ejercer sus derechos, tanto individuales como sociales, en forma libre, pero con pleno respeto de los derechos de los demás. Esto establece la diferencia básica entre las aspiraciones que sustentan los Estados Democráticos, y aquéllas que propugnan Estados Policiales o Autoritarios, que ven la Seguridad como un bien en sí mismo, promoviendo políticas públicas que, inevitablemente, abusan del culpable o, lo que es peor, restringen importantes espacios de libertad del inocente.

Por ello, el gran desafío de nuestra sociedad democrática consiste en garantizar la seguridad de las personas, sin lesionar sus derechos fundamentales. Es decir, nuestro desafío no es otro que asegurar el perfecto equilibrio entre dos valores que no deben considerarse antagónicos, como son la libertad y el orden.

## **II.- DOS ENFOQUES PARA ABORDAR LA DELINCUENCIA**

Cuando hablamos de seguridad, nos referimos también a aquel ámbito de las políticas públicas que constituyen el sistema general de protección que, a través del Estado, tiene la sociedad para abordar el problema de la acción delictiva.

Ahora bien, la delincuencia, puede ser abordada desde una doble perspectiva.

En primer lugar, como **efecto**, es decir, desde un **enfoque social**. Vista así, la delincuencia puede ser considerada como la consecuencia de una serie de factores sociales más generales que la provocan y configuran. Desde esta perspectiva, el acto delictivo no es sino la expresión de una problemática social más profunda.

---

Asumimos también que la delincuencia puede ser vista sólo como **causa**, es decir, como una fuente generadora de problemas sociales, lo que nos lleva a actuar directamente sobre ella, especialmente por intermedio de las herramientas policiales, procesales y penitenciarias. Este es el llamado **enfoque represivo**.

Entre estas perspectivas se enmarcan todas las políticas criminológicas y, naturalmente, los sistemas generales de prevención, rehabilitación y represión que el Estado posee.

Una primera conclusión: la eficacia de una política de seguridad pública pasa por su integralidad, esto es, por no excluir ninguna dimensión del problema delictivo. De lo contrario, se producen distorsiones que necesariamente acaban por agravar el problema.

Por ejemplo, si sólo se aborda desde una perspectiva **represiva**, se podría llegar a la conclusión errónea, de que bastaría con subir la drasticidad de las penas para solucionar el problema.

Lamentablemente, para muchos, éste parece ser el tenor del debate. Sin embargo, la evolución que la sociedad moderna ha tenido es completamente inversa, y ha demostrado universalmente el fracaso de las concepciones que excluyen los factores macrosociales que inciden en la delincuencia.

A la inversa, si recogemos sólo la perspectiva de la delincuencia desde el enfoque **social**, ello nos podría inducir a descuidar la eficiencia de nuestras instituciones policiales, procesales y penitenciarias que, modernizadas, son una herramienta eficaz para el resguardo de la seguridad interna.

### **El Perfil del Delincuente**

Entremos al análisis concreto de la delincuencia en Chile. Si observamos las características cualitativas de nuestro problema delictual, observamos aspectos como los siguientes:

La mayoría de los actos delictuales son de carácter primario, es decir, robo y hurtos, que corresponden al 75% de los delitos investigados durante 1990. Esta tendencia ha sufrido pocas fluctuaciones.

Las estadísticas sobre el nivel socioeconómico de los delincuentes parecen indicar una estrecha relación de los delitos contra la propiedad y las altas tasas de desocupación del período 1982-1985. La simetría entre ambas curvas es muy similar.

---

Esto no pretende establecer una relación mecánica, pero sí sentar la observación pertinente.

Ello no quiere decir que los pobres sean delincuentes, sino que la pobreza y, sobre todo, la marginalidad, puede constituir un factor importante en la determinación de la delincuencia.

Respecto a la delincuencia juvenil, la tasa de crecimiento se ha mantenido estable desde 1985, pero es preocupante la edad en que hoy inicia el menor su experiencia delictiva. En la actualidad, más que jóvenes, vemos que son niños los que entran en conflicto con la justicia.

Este antecedente adquiere especial dramatismo, si reconocemos que estos menores se socializaron en un ambiente de marginalidad originado por las crisis económicas sucesivas de los años '82 y '85, acentuadas por la nula sensibilidad social de la época, reflejada en las erradicaciones masivas de los sectores populares hacia la periferia de la ciudad.

Estos datos, junto con otros acerca del perfil criminológico del delincuente, nos demuestran que el tema tiene aristas múltiples y complejas y, paralelamente, que no tiene soluciones mecánicas o inmediatas. No basta con una medida, ni con el aumento de penas para reducir la actuación delictual. Se trata de acciones múltiples, preventivas y rehabilitadoras, más que represivas.

Es necesario, por último, que todas las fuerzas políticas lo hagan comprender así a la ciudadanía. De lo contrario, se continuará promoviendo un conjunto de actitudes peligrosas, tales como los sistemas privados de vigilancia o los excesos policiales, causados por la necesidad de demostrar resultados.

### **III.- LA INCIDENCIA DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS**

Si observamos las encuestas que durante el último tiempo han realizado importantes centros de estudio, vemos que no existe una relación directa entre los afectados personalmente por el fenómeno delictivo y los "impactados" indirectamente por la sensación de inseguridad.

Así se constata en estudios como el de Centro de Estudios Públicos, de junio de 1991, o el del Instituto para el Nuevo Chile, de diciembre del mismo año. En ambos, entre el 70 y el 85% de los encuestados no ha tenido, ni personalmente ni entre sus familiares, encuentro directo con un acto delictual, pero la evaluación

---

generalizada es que efectivamente el clima de inseguridad ha aumentado. La misma tendencia se observa en otra encuesta elaborada por el CERC. Allí, el 63% de los encuestados cree que la delincuencia ha aumentado en el país, aunque sólo un 31% asegura que ésta se ha incrementado en el lugar donde vive.

No queremos desconocer la importancia del fenómeno delictivo. Sin duda, existe y su gravedad es significativa. Pero parece igualmente necesario asumir que la sociedad toda, sin duda inconscientemente, ejerce el papel de caja de resonancia de los actos delictivos.

En este punto, es de importancia capital el rol que juegan los medios de comunicación en el tratamiento de las noticias vinculadas a la seguridad ciudadana. Ellos concentran buena parte de su energía y su tiempo a la difusión de los actos delictivos, transformando muchas veces la crónica policial en el eje central de su trabajo periodístico.

La ciudadanía tiene derecho a estar informada y los medios, el deber de informar. Pero ello no puede llevar a la confusión de sobreexplotar este ámbito de la noticia. Más aún, si muchas veces la difusión masiva del éxito de ciertos métodos delictivos hace que estas conductas se multipliquen. (Conocido es, en este sentido, la proliferación repentina que durante 1991 y 1992 tuvo el "método del papelito", como estrategia de asalto a instituciones bancarias).

La gente no delinque por lo que ve en televisión, pero la sensación de impunidad con que se difunde el hecho delictivo, influye, en un porcentaje importante, en la sensación colectiva de inseguridad.

#### **IV.- LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA**

Naturalmente, considero que la delincuencia no surgió con la democracia.

Poco conocidos son ciertos indicadores que demuestran, claramente, que la labor del actual gobierno en materia de seguridad pública, más que apuntar a solucionar un problema que se haya originado en el transcurso de su mandato, es una tarea de corrección a graves deficiencias políticas en la gestión del gobierno militar.

A modo de ejemplo, desde la perspectiva del sistema policial, desde 1981 el presupuesto, tanto de Investigaciones como de Carabineros, experimentó una

---

aguda y sostenida baja, creando importantes deficiencias económicas que afectaron notablemente su capacidad operativa.

Durante la década del '80, las Fuerzas Armadas captaron entre el 71% y el 73% del aporte fiscal de las cinco subsecretarías del Ministerio de Defensa. Carabineros sólo obtuvo entre el 22% y 23% del citado aporte; Investigaciones, cerca del 5%.

Estas cifras contrastan con el aumento sostenido del número de hurtos y robos registrado en la década del '80.

En otras palabras, mientras aumenta el número de delitos contra la propiedad, el gobierno militar reduce, en términos reales, el presupuesto de los organismos policiales.

Son también una verdad histórica, los problemas estructurales y económicos del Poder Judicial y Gendarmería que, por decenios, han debido enfrentar una sostenida saturación en sus capacidades reales de trabajo.

El problema de la eficacia y pronta administración de justicia, es un nudo clave a resolver con cambios estructurales profundos, ya que de nada serviría una excelente policía si tenemos una deficiente actividad en los tribunales.

Las estadísticas demuestran, por ejemplo, que en relación a los delitos de mayor ocurrencia - excluyendo los relativos a estado de ebriedad -, el 70% queda sin resolver por la dictación de sobreseimientos temporales, y sólo un 3,2% termina en sentencia condenatoria. Si sumamos los casos de sobreseimiento definitivo y otras causas que terminan por problemas de jurisdicción o competencia, vemos que un 92,2% de los casos que aparecen como resueltos por los juzgados del Crimen, en realidad han quedado en un limbo de procesos suspendidos.

La ineficacia del Poder Judicial es, entonces, de una magnitud insoslayable.

Para combatir la delincuencia en este ámbito, urge una reforma integral al aparato jurisdiccional. Una reforma que lo recupere como un organismo creíble y confiable.

A pesar de haberse aumentado la inversión en Gendarmería en más de un 20 % durante este gobierno, la capacidad penitenciaria en Chile está sobresaturada casi en un 100%, es decir, que hay casi el doble de población penal, que la que pueden recibir las cárceles.

---

Es necesario, entonces, diferenciar en la discusión actual cuál es la voluntad política real de los distintos sectores para afrontar el tema delictivo. Y, por otro lado, evaluar técnicamente la aptitud efectiva de nuestro sistema, que poco tiene de preventivo y rehabilitador, para enfrentar satisfactoriamente las exigencias que le impone la seguridad pública.

## V.- PROPOSICIONES CONCRETAS

En primer término, es necesario generar las condiciones para una discusión integral del tema de la seguridad ciudadana. En este sentido, creo que le corresponde a la recientemente creada Dirección de Seguridad Pública, coordinar un proceso en el cual las distintas entidades vinculadas, directa e indirectamente, al tema de la delincuencia, concurren al debate y confronten experiencias y puntos de vista, que nos permitan modernizar el sentido de nuestras políticas, elaborando y desarrollando un **Plan Global de Seguridad**, que aborde integralmente este problema en su triple perspectiva de Prevención, Represión y Rehabilitación.

Dentro de este marco, hay que abordar tres ámbitos específicos:

### 1.- Cuerpo Policial.

- a) Se requiere continuar con la adecuación presupuestaria iniciada por el actual gobierno. Sobre todo en la línea de dotar a Carabineros e Investigaciones de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo un proceso de modernización.
- b) Propiciar nuevas medidas que tiendan a mejorar la relación entre los organismos policiales y de ellos con la autoridad judicial. En este sentido, a lo menos dos aspectos no parecen resueltos de manera definitiva. Por un lado, la cuestión de la dependencia de los organismos policiales, que evidentemente debieran estar bajo el control del Ministerio del Interior; por otro, evaluar si es efectiva la necesidad de una Policía Judicial.
- c) Perfeccionamiento de las estructuras de Inteligencia Policial, desligándolas definitivamente de su pasado político.
- d) En otro ámbito relativo a las facultades de las fuerzas policiales, naturalmente comparto la iniciativa tendiente a perfeccionar y modernizar la institución de la

---

detención por sospecha, con miras a resguardar los derechos básicos de las personas y especialmente de los jóvenes, principales afectados por el uso indiscriminado de este instrumento.

Todo lo que se haga tendiente a acrecentar la tecnología y capacidad preventiva de nuestros organismos policiales y a disminuir los excesos represivos de los mismos, estará protegiendo doblemente el bien que más nos interesa; esto es, la vigencia efectiva de los derechos de las personas.

## **2.- Ambito Penitenciario.**

Urge una readecuación profunda de nuestro del sistema carcelario, afectado por graves deficiencias. También resulta necesario replantear sus actuales estrategias, toda vez que los problemas actuales no obedecen sólo a la indiscutible escasez presupuestaria, sino que son el resultado de una concepción anquilosada de su función y objetivos.

Un dato relevante: cerca de un 55% de la población penal tiene entre 18 y 26 años de edad, es decir, son jóvenes. Pero la categoría de "joven" no existe en nuestro sistema penitenciario. En efecto, la única distinción existente se efectúa -eparando a los menores de los adultos, habiendo para los primeros exención de responsabilidad penal y un tratamiento institucional especial.

Para los mayores, aunque su juventud sea indiscutible, sólo hay una aplicación rigurosa de la pena, sin políticas de prevención y rehabilitación especiales que reconozcan sus mejores potencialidades de reinserción social y productiva.

Parece imprescindible crear un estamento especial, dentro o fuera de Gendarmería, que aborde decididamente esta tarea. Puede ser un instrumento efectivo para mejorar nuestros actuales índices de reincidencia que bordean el 60%.

En cuanto a la infraestructura carcelaria:

a) El presupuesto de Gendarmería debiera continuar su incremento de manera sustantiva. Este aumento debiera estar condicionado al diseño de una nueva disposición del espacio carcelario y de los fines que se persiguen durante la privación de libertad. No es posible que continúen los niveles de hacinamiento actuales, que el ocio constituya las regla en nuestra cárceles, y, menos aún, que menores de edad - casi 600 - continúen reclusos en centros para adultos.

---

b) En cuanto al SENAME, se requiere fortalecer las nuevas estrategias implementadas en la actual gestión, que tienden a disminuir el régimen de internado, reforzando los Centros de Atención Diurna.

c) Revisar el sistema de administración privada de los centros que atienden a estos menores, ya que son muy pocas las instituciones que han mostrado la idoneidad suficiente para continuar su gestión. El propio SENAME debiera ampliar su capacidad de tratamiento directo, hecho que fortalecería una política nacional de recuperación de menores con experiencia delictiva.

d) Incorporar al tratamiento de rehabilitación adecuados sistemas de formación técnica y ubicación laboral para aquellos reos que estén o hallan cumplido su condena. Es contradictorio que algunas empresas privadas dispongan de programas en esta línea y en cambio el Estado tenga una expresa prohibición legal para emplear a trabajadores con antecedentes, por irrelevantes que estos sean.

### 3.- Area Judicial.

La labor de modernización es una tarea prioritaria, que no sólo se reduce al necesario aumento de recursos destinados a la administración de justicia, sino que también exige un cambio sustancial en el sistema judicial.

a) Es recomendable la separación de las funciones de máximo tribunal, de aquellas relativas al nombramiento, calificación, administración económica y reglamentación disciplinaria del poder judicial. En este sentido, retomar la idea de un **Consejo Nacional de Justicia**, que asuma estas facultades y que refuerce el carácter de la Corte Suprema como la última instancia revisora del proceso, sería avanzar en la construcción de un Poder Judicial moderno y eficaz, atributos que hoy parecen lejanos.

b) La posibilidad de implementar el **Ministerio Público**, como una forma de separar la actividad investigadora de la actividad resolutoria, contribuiría notablemente a agilizar la actividad de los tribunales.

c) Incrementar y readecuar el número de tribunales, tanto de primera como de segunda instancia, ajustándolos a los actuales requerimientos de la población, descongestionaría sustancialmente la actual administración de justicia. Aquí resulta interesante la idea de **Juzgados Vecinales**, como una forma de especializar y desconcentrar la actividad de los tribunales.

d) Aunar voluntades para constituir en Chile la **Escuela Judicial**, que garantizaría



---

el perfeccionamiento progresivo de los recursos humanos con los que cuenta la judicatura, lo que a su vez produciría una mejoría general en la labor de jueces y funcionarios.

e) Uno de los aspectos más importantes, que debe ser reformado sustancialmente, es el que se refiere a los procedimientos, ya que gran parte de las percepciones de inseguridad provienen del atraso en la tramitación y de los bajos índices de causas resueltas.

En este sentido, debería estudiarse una reforma que permitiera a los jueces la ponderación y jerarquización debida de los bienes jurídicos en juego, en relación con las víctimas y los autores de los delitos.

Finalmente, quisiera reiterar que sólo se puede abordar integralmente la seguridad si se asumen los grandes y urgentes temas sociales. Con esto queremos decir que tratar seriamente el tema de la Seguridad Ciudadana, implica no sólo dialogar sobre los requerimientos y modernización del sistema en sí, sino también sobre aquellos temas más profundos, que dicen relación con el modelo o tipo de sociedad que estamos construyendo y en el cual, a mi juicio, valores como la justicia, la libertad y el respeto admiten excepciones.

Por ello, si queremos que Chile viva con mayor seguridad, tendremos que hacernos cargo de muchas más dimensiones que la delictiva.

Tendremos que poner atajo a una cultura basada en el consumo, tendremos que asegurar a todos la satisfacción de sus necesidades esenciales. En fin, tendremos que seguir educando y acrecentando las posibilidades de todos. Este es el único camino para hacer que nuestro país sea lo que anhelamos, un lugar donde la Paz Ciudadana no sea el fruto de la represión, sino que por el contrario, sea una expresión más de nuestro Progreso.

---

## EL DERECHO A LA PAZ

Hernán Larraín F.

"Si Chile entero se decide a enfrentar la violencia con unidad, valentía y sin ambigüedades, se le podrá decir NO, definitivamente, a la violencia y al terrorismo y SI a la paz ciudadana".

Es urgente que el tema de la violencia sea tratado en Chile con altura y desde una perspectiva técnica, superando las legítimas pero particulares posiciones políticas.

En esta oportunidad, me referiré a tres temas en relación con la seguridad ciudadana. En primer lugar, las que a mi juicio constituyen las causas principales del incremento del fenómeno violentista que se observa en el país. En segundo lugar, a las medidas generales y específicas que propongo para enfrentar este espiral violentista. Y, por último, la actitud y el espíritu que estimo esenciales para abordar correctamente este tema.

### I.- EL AUGE VIOLENTISTA

Causas del aumento de la delincuencia y acción terrorista:

1.- Errónea creencia de que el advenimiento de la democracia produciría por sí sola la desaparición de la violencia en Chile. Se tendía a identificar violencia con el combate al Gobierno Militar. Por tanto, muchos sostenían que terminado el Régimen Militar desaparecería la gran causa de la violencia en Chile, cual era el afán de conseguir a cualquier medio un gobierno democrático. Llegó la democracia, y la violencia no sólo no se acabó, sino que aumentó. Esto demuestra que la violencia tiene causas bastante más profundas, que no obedecen, necesariamente, al sistema de gobierno imperante en el país.

---

2.- Permanente afán del Gobierno por desconocer que la delincuencia común y terrorista tienen raíces comunes, y que, por tanto, deben ser combatidas conjuntamente adoptando medidas coherentes entre sí.

3.- Legislación penal y procesal ineficaz para constituirse en freno del fenómeno violentista.

4.- Debilidad del Gobierno para enfrentar el fenómeno violentista. Las medidas adoptadas, tales como rebajas de penas, indultos a terroristas, no utilización de todos los instrumentos con los que cuenta para sancionar a quienes alteran el orden público, etc., son signos inequívocos de esa ambigüedad.

5.- Falta de establecimientos carcelarios e insuficiencia de recursos y dotación de los mismos. Esto impide la necesaria reclusión y rehabilitación de los condenados.

6.- Dificultades que enfrentan Carabineros e Investigaciones para ejercer funciones de prevención y de represión de la acción delictiva. Esto se debe, básicamente, a:

a) Falta de recursos y equipamiento.

b) Falta de coordinación entre ambos organismos.

c) Excesiva amplitud de funciones que deben desempeñar, especialmente Carabineros, que los distrae de su labor esencial de resguardar el orden público.

d) Carencia de una adecuada labor de inteligencia que facilite la labor preventiva que deben desempeñar.

Estas causas, someramente enunciadas, explican de cierta manera la sensación de desamparo e inseguridad que existe en la ciudadanía, particularmente en los sectores más modestos, ante el evidente espiral de violencia que se observa y ante un clima de cierta impunidad que lo rodea. La intranquilidad resultante ha generado problemas reales en las grandes ciudades, pero lamentablemente está también extendiéndose al resto del país. Y la descentralización de la delincuencia es la única regionalización que no queremos para Chile. Para ello debemos actuar con energía y prontitud.

## II.- UN CAMINO SEGURO

En mi opinión, desde un punto de vista general, el fenómeno violentista debe ser abordado en tres ámbitos:

---

### 1.-Un creciente desarrollo económico y social.

Es falso e injusto identificar pobreza y violencia. Pero no se puede negar que la marginalidad traducida especialmente en la falta de empleo, constituye un caldo de cultivo para la violencia, especialmente en el ámbito juvenil, donde la desocupación alcanza en términos relativos porcentajes muy elevados.

### 2.-Una educación al servicio de la paz.

Una educación moderna, orientada a la paz, debe fundarse en la entrega a los jóvenes de valores y principios que los motiven y entusiasmen por poner su propia vida al servicio de causas nobles y justas.

### 3.-El empleo responsable de los medios de comunicación.

La prensa tiene la obligación de contribuir en la lucha contra la violencia, usando en forma razonable y prudente la libertad de expresión que natural y legalmente le corresponde.

## Medidas Concretas

En cuanto a medidas específicas tendientes a perfeccionar los medios ya existentes para el combate a la delincuencia común y terrorista, propongo:

1.- En primer lugar, que el Presidente de la República renuncie al ejercicio de su facultad de indultar terroristas. No basta con pedir que el Mandatario ejerza con prudencia la facultad que todos los partidos políticos, excepto la Unión Demócrata Independiente, UDI, le dieron de indultar terroristas. Por lo demás, no se me ocurre cómo se puede ser prudente liberando terroristas. El sólo hecho de indultar a un terrorista me parece constituye una señal de poca prudencia. Durante el tiempo en que se ha ejercido esta facultad ha quedado en evidencia, desgraciadamente, que todos los temores y aprensiones que llevaron a la UDI a oponerse al otorgamiento de esta facultad al Presidente, se han plasmado en trágicos y sangrientos hechos. ¿Cuántas muertes más necesitan el Gobierno y el resto de los partidos políticos para darse cuenta que, respecto de este tema, fuimos los únicos que actuamos con seriedad y responsabilidad?

El Presidente necesita dar una señal clara y valiente. Le pido que renuncie a ejercer esa facultad. Que diga: "No liberaré a más terroristas".

---

## La Policía que Necesitamos

2.- En segundo lugar, quiero proponer un conjunto de medidas tendientes a dotar de mayor eficacia a Carabineros e Investigaciones en sus función de garantizar el orden y seguridad pública.

Antes de entrar a describir este planteamiento quiero expresar un especial reconocimiento al esfuerzo y dedicación que tanto Carabineros como Investigaciones prestan en general al combate contra la delincuencia. El hecho de que formule medidas que permitan mejorar los resultados de ambas instituciones no debe entenderse como una crítica, sino como una contribución a una mejoría en el resultado de su trabajo y en las condiciones en que éste se desenvuelve.

a) Aumento de remuneraciones del personal de Carabineros e Investigaciones.

Los recursos adicionales debieran asignarse prioritariamente a los siguientes fines:

-Mejoramiento de remuneraciones del personal de Carabineros e Investigaciones.

-Adquisición de nuevos vehículos, especialmente de patrullaje.

-Modernización de los equipos de comunicaciones y de computación de ambas instituciones.

-Modernización tecnológica de los laboratorios de investigación de dichas instituciones.

b) Aumento de la dotación de personal tanto para Carabineros como para Investigaciones.

Para acelerar dicho aumento de personal propongo que, en una primera etapa, se asigne un nuevo contingente de postulantes a las labores de carácter administrativo, quedando así disponibles para las labores propiamente operativas la totalidad de los efectivos que ya hayan completado su proceso de preparación y entrenamiento.

c) Concentración de Carabineros en funciones estrictamente policiales, marginándolos de funciones de índole administrativa, tales como notificaciones judiciales, administración de hogares de menores, ciertas labores relacionadas con el control del tránsito, etc... Todas ellas podrían ser asumidas, perfectamente, por el personal ajeno a la Institución.

d) Reducción de los Carabineros de punto fijo a un número estrictamente necesario, por la peligrosidad que involucra para ellos y por la ineficacia de dicha función. Me parece importante privilegiar el fomento y modernización del

---

sistema de rondas y patrullajes de manera de lograr una mayor presencia efectiva de la policía en calles y poblaciones.

e) Mayor coordinación en la labor de Carabineros e Investigaciones, poniendo término a las deficiencias observadas en esta materia durante los últimos años.

3.- En otro ámbito, es fundamental coordinar la labor de las autoridades comunales y administrativas tendiente a mejorar la infraestructura vecinal, instalación de líneas telefónicas, alumbrado público, y demás inversiones semejantes que garanticen la tranquilidad ciudadana.

4.- En relación con el Sistema Carcelario me parece esencial promover el incremento de establecimientos carcelarios en todos aquellos lugares en que estudios técnicos y estadísticos lo aconsejen. Estos establecimientos deberán permitir una adecuada segregación de las personas condenadas respecto de las procesadas.

Por otra parte, el beneficio de la libertad vigilada sólo debiera otorgarse en la medida en que existan funcionarios capaces, en número e idoneidad, de controlar eficazmente dicha medida.

### **Reformas Penales y Procesales**

5.- Iniciativas legales en el campo de las sanciones penales:

a) Aumento de las penas en los delitos de mayor ocurrencia como el homicidio, robo con violencia en las personas, hurto, violación, etc..

b) Considerar la reincidencia como agravante calificada, impidiendo así la libertad provisional de sus hechores.

c) Aumento de la penalidad a delincuentes por el hecho de portar armas.

d) Perfeccionar la Ley de Seguridad Interior del Estado, dotando a la autoridad de instrumentos legales eficaces para reprimir las alteraciones al orden público. Me parece una opción digna de ser considerada el que, en este tipo de hechos delictivos pueda existir acción pública, de manera de anticiparse y de precaver la no utilización de los requerimientos por parte de la autoridad política.

6.- Reformas en el campo procesal:

a) Reformar los procedimientos judiciales de manera de lograr mayor rapidez en los juicios por los delitos de mayor ocurrencia.

- 
- b) Establecer los medios legales necesarios para garantizar la reserva en caso de denuncias de delitos ante Carabineros.
  - c) Reducir y rigidizar el ámbito del sobreseimiento, impidiendo así el uso generalizado de éste por los tribunales, que facilita la libertad de los procesados a raíz de la falta de medios para investigar.
  - d) Establecer un sistema de protección para los testigos, particularmente en los juicios referidos a delitos terroristas.
  - e) Aumentar el número de tribunales en general, ya que resulta indispensable un mayor número de jueces bien preparados para afrontar las difíciles tareas que les corresponde. En particular, se debe incrementar el número de tribunales de primera instancia en materia criminal que, teniendo como base a la comuna, faciliten el acceso a la justicia.

### **III.- LA ACTITUD: UN ARMA EFICAZ**

Por último, quiero señalar tres actitudes que me parecen fundamentales si queremos, de verdad, ganarle la batalla a la violencia, y un objetivo general que nos debe servir para ordenar nuestras acciones.

#### **1.-Unidad.**

Debemos hacer de la lucha contra la delincuencia común y terrorista una misión nacional. Vivir en paz es un anhelo por todos compartido, independiente de nuestras particulares ideas políticas. Por lo demás, quienes no comparten los anhelos de un país en paz y se dedican a incitar o promover la violencia sólo merecen ser tratados como delincuentes. "Delincuentes de salón", pero delincuentes.

#### **2.-Decisión clara de respaldar y apoyar a los organismos encargados del resguardo del orden público.**

No se puede seguir aceptando en Chile que dirigentes, desde cómodas posiciones, se dediquen a enseñarle a Carabineros cómo deben actuar. Parece fácil, desde una oficina, exigir a Carabineros que actúe con la máxima suavidad. Yo no creo que tratando a los delincuentes comunes y terroristas como "niños revoltosos" a los que sólo haya que "dar una lección", Carabineros pueda hacer

---

frente a terroristas como los que a sangre fría mataron hace una semana a un suboficial de la Armada, o a los que, de manera organizada y fuertemente armados, protagonizaron los hechos de violencia del pasado 11 de septiembre.

Además, pareciera que cada vez que un carabinero sale vivo de un hecho de violencia debiera pedir perdón al país. Cada vez que logra salvar su vida frente a hechos terroristas, es acusado de represión. Su única opción, para no ser puesto en tela de juicio, pareciera ser morir o resultar herido a consecuencia de los hechos. Hay un ambiente que tiende a creer más en una supuesta indefensión de terroristas y delincuentes, que en los riesgos que a diario enfrentan Carabineros. A veces, pareciera impactar más la muerte de un terrorista o delincuente, a raíz de un tiroteo o de un hecho violentista, que la de un carabinero en similares circunstancias.

Este clima me preocupa. Se necesita dar un fuerte respaldo a Carabineros en su lucha contra la violencia. Todo esto, sin perjuicio de reconocer y defender los marcos legales y jurídicos dentro de los cuales deben actuar, y la autoridad de los tribunales de justicia para determinar, juzgar y sancionar cualquier caso de violencia excesiva.

### **3.- Valentía.**

Decir NO al terrorismo y a la delincuencia exige valentía. El Gobierno debe ser valiente para adoptar medidas eficaces y para decir que no liberará a más terroristas. Los Partidos Políticos deben ser valientes para respaldar al Gobierno en su lucha contra la violencia, y para exigir eficacia en esa batalla. Además, deben ser valientes para decir NO a terroristas y delincuentes, cuando intereses electoralistas aconsejen más ambigüedad y menos claridad. Los partidos políticos deben ser, también, valientes para asumir sus propias responsabilidades. No se pueden apoyar medidas en el Congreso y después, al constatar su fracaso cuando son aplicadas, desentenderse de ellas. No se puede, tampoco, convocar a actos masivos, alimentar odiosidades, y después, ante hechos de violencia derivados de ellos, desentenderse y esconder la cabeza.

Se necesita valentía por parte del país entero, de cada persona, de cada barrio, comuna y ciudad. Se le puede ganar la batalla a la delincuencia común y terrorista. No es una batalla fácil, pero si Chile entero se decide a enfrentar la



---

violencia con unidad, valentía, sin ambigüedades, se le podrá decir **NO**, definitivamente, a la violencia y al terrorismo y **SI** a la paz ciudadana.

De los antecedentes referidos surge con claridad la conveniencia de asumir el tema de la seguridad ciudadana bajo una nueva perspectiva. Quizás por el énfasis que se pone en la situación de los ciudadanos, estamos siempre pensando en la incertidumbre, en la intranquilidad en que vive la gente, vale decir, en la cara negativa de este problema. Es tiempo sin embargo, de revertir esta situación y poner las cosas en su justo lugar. El rechazo a la delincuencia común y terrorista, el repudio a la violencia y la búsqueda de seguridad para los chilenos, no es más que la expresión práctica de un derecho que es el fundamento último de la existencia del cuerpo social, que se origina en la necesidad de las relaciones familiares e interpersonales, que es una de las expresiones más genuinas del espíritu del ser humano y que a la vez es el pilar de sustento de todo ordenamiento jurídico e institucional. Se trata en último termino, del derecho a la paz en cuyo nombre aspiramos a construir una convivencia armónica entre todos los chilenos.

Pensemos en nuestro futuro, pensemos en nuestros hijos. Reclamemos en su nombre el derecho sagrado e inalienable a vivir en orden y con tranquilidad. Por Chile, hagamos realidad el **Derecho a la Paz**.

---

## **CAMBIEMOS LOS CONCEPTOS: EN VEZ DE SEGURIDAD, TRANQUILIDAD PUBLICA**

**Gutenberg Martínez O.**

"Prefiero avanzar en la tranquilidad ciudadana, como una concepción más comprensiva de las cuestiones de fondo que hay detrás del fenómeno delictual, y como una perspectiva que tiene un énfasis de futuro, y no sólo de inmediatez".

### **I.- UNANUEVA VISION: LA TRANQUILIDAD CIUDADANA.**

En una sociedad moderna el Estado es el garante de la convivencia pacífica de sus miembros.

Esto supone establecer un equilibrio entre las medidas destinadas a prevenir el delito, sancionar al delincuente y rehabilitarlo para reinsertarlo en la sociedad; y el necesario respeto por las libertades e individualidad de las personas. De lo contrario, fácilmente nos podemos encontrar frente a un Estado que podemos denominar "totalitario" o incluso "policíaco", cuando el inmenso poder que se le confiere se va extralimitando progresivamente.

Frente a este peligro es que destacados penalistas han variado el concepto tradicional del Derecho Penal, desde una perspectiva que lo concibe como el que otorga la potestad sancionadora, hacia una concepción que lo entiende como regulador de la potestad punitiva del Estado.

El equilibrio está, entonces, en otorgar suficiente poder para asegurar la convivencia, pero no en exceso para que el Estado no se extralimite invadiendo espacios de autonomía necesarios.

Por ello, más que hablar de "seguridad ciudadana", e incluso de "seguridad pública", me parece que el término más adecuado es "tranquilidad ciudadana" o

---

"tranquilidad pública".

No es sólo una cuestión semántica. Detrás de esta afirmación, hay una concepción distinta, con un énfasis diverso. Apunto más al efecto, a partir de soluciones concretas, que a un "estado", casi llamaría ideal, en virtud del cual, la limitación de las libertades puede llegar a extremos francamente inaceptables.

En esta intervención se podrán establecer varias cuestiones que, a mi juicio, son fundamentales para enfrentar el tema de la "tranquilidad ciudadana":

- a) Soy partidario de hacer énfasis en la prevención de la delincuencia y la rehabilitación de quien ha incurrido en falta.
- b) Creo indispensable dar apoyo -e incluso reponer, conjuntamente, parlamentarios de gobierno y oposición- una serie de Proyectos de Ley del Ejecutivo que apuntan a dar respuesta inmediata en materia de seguridad pública y que, lamentablemente, se encuentran demorados en el Senado o han sido rechazados por la derecha.
- c) Rechazo la lógica de los extremos, que nos pueden llevar a una escalada, transformando al Estado en un "Estado policíaco" y peor aún, transformando nuestra sociedad en una "sociedad policíaca".
- d) Finalmente, frente al concepto de "seguridad pública" o "seguridad ciudadana", prefiero avanzar en la "tranquilidad ciudadana", como una concepción más comprensiva de las cuestiones de fondo que hay detrás del fenómeno de la delincuencia, y como una perspectiva que tiene un énfasis de futuro, y no sólo de inmediatez.

## **II.- LOS OBSTACULOS A LA TRANQUILIDAD CIUDADANA.**

Frente a este efecto de tranquilidad deseado, es decir, asumiendo una concepción de "tranquilidad ciudadana", existen dos formas en que podemos concebir el alejamiento de la misma: una objetiva y otra subjetiva.

### **1.- Alejamiento Objetivo de la Tranquilidad Ciudadana:**

#### **El Enfoque Tradicional y la Nueva Visión.**

Objetivamente, nos alejamos de la tranquilidad deseada, cuando se suceden hechos delictuales, superiores en cantidad y características, a la capacidad de la sociedad para defender los derechos amagados por esta situación. Esto se

---

manifiesta en el funcionamiento anormal de las actividades del país, la producción de cambios bruscos en las costumbres o hábitos de la ciudadanía con el objeto de protegerse del delito, la disminución del turismo interno o externo, la ocurrencia de actos de saqueos masivos, la necesidad de emplear cuerpos armados distintos de los normales, y el aumento por sobre la media del porcentaje de la población que se dedica a la comisión de delitos.

Este es el enfoque tradicional.

Pero también nos alejamos objetivamente de la tranquilidad, cuando progresivamente los mecanismos que genera el Estado para reprimir la delincuencia, van creciendo, de modo que pasan de amenazar al delincuente, a limitar a todo ciudadano, reprimiendo cualquier posibilidad de disenso o "anormalidad" entre comillas. Es decir, creamos una especie de "fenotipo delictual", cada vez más amplio, que poco a poco comprende a más y más personas.

## **2.-Alejamiento Subjetivo:**

### **Los Peligros del Manejo de la Opinión Pública.**

Subjetivamente nos alejamos de la tranquilidad deseada, cuando la ciudadanía tiene la "sensación", en determinadas circunstancias, que sus principales derechos serán amagados en cualquier momento. Con franqueza, es lo que sentimos muchos durante el gobierno anterior. Esta sensación puede responder a una reacción normal frente a circunstancias objetivas que nos alejan de la tranquilidad deseada; o bien puede ser provocada por distintos medios que, tomando como referencia hechos delictuales reales, crean un ambiente de generalización de la situación concreta con profusa difusión.

A este respecto, el General Director de Carabineros, pocos días atrás señalaba: "... la gran publicidad que se ha dado en nuestro país al problema de la seguridad ciudadana, ha provocado **la sensación masiva de inseguridad ciudadana**; pero esta debe ser contrarrestada por todos los estamentos responsables en la materia y principalmente por Carabineros de Chile". Añadía que "participa en la formación de este clima de inseguridad ciudadana, el conocimiento por el público de datos estadísticos no confiables, que producen en el individuo sentimientos de despreocupación gubernamental sobre la materia, y pasa a ser comentario obligado en cualquier circunstancia."

---

### III.- LA SITUACION HEREDADA: ABANDONO DE LAS POLICIAS.

El gobierno del Presidente Aylwin señaló, desde que asumió, que constataba situaciones concretas heredadas del gobierno anterior que contribuían a la proliferación de la delincuencia y a una sensación de intranquilidad, en cuatro frentes claramente determinados: el policial, el administrativo, el jurídico-legislativo y el social y comunicacional.

En el área policial, se daba una situación de abandono en que se encontraban Carabineros e Investigaciones, desde el punto de vista del personal, comunicaciones, transporte, informática, elementos para la investigación y logística.

La situación en Carabineros se caracterizaba por un déficit en su dotación; limitación en el uso de bencina para patrullajes; precarias condiciones en el desarrollo de la instrucción de su personal; atraso tecnológico generalizado; falta de vehículos, especialmente de patrullaje; mal estado de los equipos de comunicaciones; exceso de trabajo del personal; red de computación desfasada; falta de elementos básicos para el trabajo de oficina, y casi nula coordinación con Investigaciones.

En el caso de Investigaciones, la situación no era mejor: prácticamente inexistencia de patrullaje preventivo; limitación en litros de bencina por vehículo; parque automotriz prácticamente destruido; déficit en dotación de personal; atraso tecnológico en sus laboratorios de especialidades; nula red de computación; carencia de elementos para el trabajo de oficina; mal estado y carencia de equipos de comunicaciones; corrupción en parte importante de sus estamentos.

### IV.- LOS AVANCES DEL GOBIERNO DE LA CONCERTACION.

#### 1.- Carabineros e Investigaciones.

El Gobierno aumentó de manera importante las plazas en Carabineros; contrató créditos destinados a superar las necesidades más urgentes en Carabineros; compró motos todo terreno para mejorar la presencia preventiva de Carabineros; terminó la construcción de la nueva Escuela de Carabineros; se han establecido métodos de cooperación con países con amplia experiencia, como

---

Italia, España y Alemania, destinados al traspaso de tecnología, cursos de perfeccionamiento y renovación de infraestructura.

En el caso de Investigaciones, se han entregado US\$7.000.000 destinados a cubrir las necesidades más urgentes, lo que a su vez posibilitó la adquisición de vehículos, más otra partida donada por el gobierno italiano.<sup>1</sup>

A través del Ministerio de Interior, se ha perfeccionado una coordinación entre ambas policías.

Junto a ello, se han priorizado determinadas acciones preventivas policiales: allanamiento y clausura de lugares de expendio clandestino de bebidas alcohólicas y de concentración de antisociales; controles sectoriales por barrios o sectores en los cuales se ha detectado aumento de delitos; fiscalización policial para el cumplimiento de medidas mínimas de seguridad en bancos y transporte de valores; realización de un catastro nacional destinado a determinar focos de delincuencia, drogadicción y expendio clandestino de alcohol.

## **2.- Area Administrativa.**

Se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes, que coordina las actividades y esfuerzos administrativos y policiales en el control, prevención y represión del tráfico de drogas; se elaboró un plan conjunto de Carabineros e Investigaciones para el resguardo de veraneantes y turistas en centros de descanso; se instruyó a Intendentes y Gobernadores para la adecuada aplicación de la ley de alcoholes; se han construido y se construirán varios nuevos centros de detención, en vista de que la situación carcelaria heredada constituye un obstáculo para el tratamiento adecuado del delincuente y su reinserción social.

## **3.- Area Jurídico-Legislativa.**

Se ha presentado una serie de proyectos de ley (varios de ellos ya aprobados por el Congreso), destinados a modificar el procedimiento en materia penal, con el

---

<sup>1</sup> En la Ley de Presupuesto para 1994, Carabineros e Investigaciones experimentaron los mayores aumentos reales dentro de la partida de Defensa, con un incremento del 18%. Esto significa que Carabineros recibirá un aporte de \$ 95.231.000.000, y que Investigaciones contará con un aporte de \$ 23.344.000.000.

---

objetivo de facilitar la denuncia de robos y hurtos, agilizar los trámites de ratificación, asegurar la persona del delincuente y agilizar los procedimientos de allanamiento en delito flagrante, reserva de testigos y sanciones a la obstrucción a la justicia.

Actualmente se encuentra en trámite (ya aprobado por la Cámara de Diputados), el proyecto que reprime delitos y hechos de violencia en los estadios y otros recintos deportivos, mejorado con los aportes de los diputados hacia un enfoque más preventivo.

De igual forma, se encuentra en trámite una importante modificación a la Ley sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes, que ataca con vigor ese flagelo que se ha introducido en nuestro país, estableciendo, incluso, normas de avanzada en materia de investigación y represión del lavado de dinero.

Se presentó un proyecto para traspasar la dependencia y control de las entidades de vigilancia privada a Carabineros, natural fiscalizador de este tipo de actividades de colaboración con la mantención de la seguridad ciudadana.

#### **4.- Area Social y Comunicacional.**

Se ha desarrollado una incorporación escalonada de la comunidad en la prevención del delito. Esta labor se ha realizado fundamentalmente a través de los dirigentes vecinales y personas que se interesan en cooperar en el tema, en coordinación con la División de Organizaciones Sociales, y con la participación permanente de Carabineros, Investigaciones y abogados del Ministerio del Interior.

Asimismo, se han reforzado o recreado los centros de atención de salud mental, para el trabajo de recuperación de jóvenes drogadictos, y se ha desarrollado un extenso programa (que debería profundizarse y extenderse en el próximo gobierno), destinado a capacitar jóvenes para acceder con mayor calificación técnica a empleos mejor remunerados en el área productiva. Me refiero a "PRO JOVEN", una interesante iniciativa conjunta del sector público y privado, que mejora el aporte de lo jóvenes en sus futuros empleos, les abre posibilidades de perfeccionamiento futuro, reduce la potencial cesantía en el sector más sensible de la fuerza laboral y, por cierto, resta a los beneficiados de la eventualidad de caer en el mundo de la delincuencia.

---

## V.- PROPUESTAS CON VISION DE FUTURO.

Hay, sin embargo, una serie de aspectos pendientes y enfoques particulares que deseo compartir con ustedes como propuestas concretas a desarrollar en el futuro.

### 1.- Procurando Tranquilidad Futura.

Respecto al enfoque que he dado al tema que discutimos, me permito una comparación con otra materia que ha sido objeto de gran preocupación de mi labor parlamentaria: el medio ambiente, o si se quiere, el equilibrio ecológico.

La tendencia a "parchar" los problemas ambientales que vivimos hoy en día, lo asimilo a una tendencia meramente "represiva" con que se asume la búsqueda de "seguridad pública". En el tema del medio ambiente, muy a menudo se busca reprimir las situaciones contaminantes ya presentes, solucionando en parte éstas, pero no abordando el equilibrio ecológico total y las causas profundas de las actitudes depredatorias.

Otro tanto ocurre frente al tema de este foro. Se busca "seguridad presente", pero no "tranquilidad futura".

Sin duda, puede implicar menores recursos financieros priorizar sólo lo contingente, estableciendo mejores sistemas de vigilancia (incluso comunales), métodos para facilitar la denuncia del delincuente, su procesamiento y su pronta condena, entre otros. Asimismo, se requieren menos recursos cuando se opta por atacar los problemas ecológicos más graves y de conocimiento público.

Y no es que rechace estas opciones absolutamente. Es evidente que debemos atacar los problemas ecológicos y delictuales presentes. El problema es que por esa vía sólo estamos "parchando". Si no evitamos que nuevos delincuentes se vayan desarrollando al interior de nuestra sociedad, nos vamos a ver enfrentados a una escalada permanente de mayores recursos de los delincuentes, versus mayores niveles de represión social frente a ello. Y esto, sólo nos conducirá a una restricción cada vez mayor de nuestras libertades.

Por lo tanto, no sólo se debe buscar "seguridad presente", sino también "tranquilidad futura".

### 2.- Las Bases de la Tranquilidad Ciudadana:



---

## **Prevención y Rehabilitación.**

### **a) La Inversión Social: Herramienta de Prevención.**

La tranquilidad de los ciudadanos tiende a preocupar a los habitantes de un país que comparten y respetan -realmente- ciertas normas mínimas de convivencia, porque disfrutan -realmente, también- de ciertos derechos mínimos.

En esta perspectiva, es muy posible que cuando determinado sector de la población no comparta realmente los beneficios, progresivamente tienda a desdeñar el respeto por las normas de convivencia, que percibe ajenas. Así, la pobreza y la marginalidad social, en algunos casos pueden constituirse en factores delictuales claros.

Por eso, desde el Congreso estaré permanentemente desarrollando y apoyando las iniciativas tendientes a aumentar la "Inversión Social".

Que quede claro; hablo de una inversión productiva (en diversos sentidos) en los sectores sociales y en las áreas básicas, donde se concentran las mayores deficiencias de acceso a niveles socioeconómicos dignos para un país que macroeconómicamente ha crecido como pocos.

En concreto, esto significa:

- 1) Expandir y profundizar los programas de capacitación dirigidos a la juventud, avanzando hacia la preparación de microempresarios eficientes, abriendo la posibilidad del perfeccionamiento y no sólo de una capacitación durante la vida laboral.
- 2) Adecuar con prontitud nuestro sistema educacional, de modo que el joven adquiera experiencia para seguir aprendiendo, y dando una formación integral, que haga crecer a nuestros jóvenes como personas, y no sólo como agentes eficientes del mercado.
- 3) Abrir el acceso a créditos blandos que hagan la capacidad de realizar negocios por sí mismos a los 18 años de edad, una realidad y no una formalidad.
- 4) Desarrollar programas más ambiciosos de acceso a la casa propia para las parejas jóvenes y los allegados.
- 5) Crear centros para que las madres que trabajan (y que en muchas ocasiones son la jefe de hogar) puedan dejar tranquilas y sin culpas a sus hijos.
- 6) Dar un trámite rápido al proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar -el que respaldo decididamente- y que en la actualidad se encuentra aún pendiente de aprobación en el Senado.

---

Es necesario impedir la formación de actitudes privadas delictuales en el seno de la familia, como una forma eficaz de prevenir que estas actitudes luego se transformen en "modus vivendi", que ya no sólo dañan al núcleo familiar (lo que de por sí es grave), sino también a terceros. De ahí la importancia de dar apoyo y despacho rápido a iniciativas que, como ésta, dan respuesta inmediata y de fondo al fenómeno delictual.

#### **b) La Acogida: un Paso Cristiano en la Rehabilitación.**

En la misma perspectiva de la anticipación al hecho delictual, es necesario asumir la "rehabilitación" como otra prioridad social.

El "etiquetamiento", suele ser la conducta social que se asume frente a quien ha cometido una falta social. Quien es tildado en su primera falta, es excluido del grupo social que respeta las normas de convivencia; deja de ser respetable. Y esto rápidamente lleva a la auto exclusión en busca de sus "pares" impuestos: los drogadictos, por ejemplo.

Aquí hay que romper mitos. La delincuencia que se da en las zonas económicamente más acomodadas de la ciudad de Santiago, por ejemplo, no corresponde necesariamente a personas marginales o de escasos recursos. De hecho, se ha comprobado la existencia de lo que podríamos llamar "los jueves de las radios".

¿Qué es esto? Se ha verificado que los robos de radios se cometen en mayor cantidad los días jueves. Esto se explica por la intención de venderlas los días viernes y contar con dinero para financiar entretenimientos el fin de semana. Es decir, son robos cometidos por personas que no persiguen precisamente recursos para la subsistencia.

Rompiendo mitos y dejando de lado los etiquetamientos, la actitud social ha de ser, por el contrario, la de acogida; aquella que rescata la positivo de la persona que ha incurrido en falta.

No se trata, eso sí, de caer en aquellas corrientes criminológicas que muestran al delincuente como una "víctima" de la circunstancias o de la sociedad. Ello resulta inaceptable, porque procura cambiar los puntos valóricos de referencia, en torno a los cuales el Estado construye los tipos penales y sanciona a los infractores de las normas mínimas de convivencia social.

Por lo tanto, desde la perspectiva que lo planteo, se requiere:

- 
- 1) Desarrollar programas más atractivos para aquellos que no tienen más que su ocio para pasar el día. Hay que invertir socialmente en deporte y recreación.
  - 2) Desarrollar programas rehabilitadores, agresivos y atractivos para las personas que han caído en la droga y el alcohol.
  - 3) Aumentar la inversión en infraestructura carcelaria, para permitir una mejor segmentación de su población, y por esa vía evitar el "contagio carcelario" y permitir el desarrollo de programas mejor enfocados y especializados para su reinserción social.
  - 4) Los programas de capacitación intra y extracarcelarios, deben cumplir con el requerimiento que hacíamos más arriba al sistema educacional chileno: experticia para seguir aprendiendo, más que conocimientos. Sobre todo en este caso, en que normalmente son instruidos en técnicas de baja calificación y que rápidamente quedan obsoletas.

Por supuesto, habrá quien diga: ¿por qué debemos gastar recursos en los delincuentes y los antisociales? ¿Por qué no gastar mejor en asegurarnos que lleguen a la cárcel y no salgan?

El enfoque que denota la pregunta es el errado. Los encarcelados son "antisociales", no "asociales". Forman parte de la sociedad, pero no respetan sus normas de convivencia. Por consiguiente, tenemos que recuperarlos para la convivencia social. Por esa vía creamos las condiciones que evitan la delincuencia; por esa vía creamos condiciones para la "tranquilidad social".

### **3.- Solución a las Situaciones Presentes.**

Sin perjuicio de todo lo anterior, existen situaciones presentes y urgentes, que también nos alejan de la tranquilidad deseada, y a las que se puede y debe dar respuesta desde el Congreso y desde otras instancias.

- 1) Desde luego, la ciudadanía debe dificultar la acción delictual. Para ello, son eficaces iniciativas como la autorización de cierre de pasajes, mediante decretos alcaldicios y con el acuerdo unánime de los propietarios.
- 2) La colaboración de los Municipios, los vecinos y las policías, resulta igualmente fundamental para detectar los focos de delincuencia y desarticularlos.
- 3) Punto aparte merece el tema de la "cifra negra" delictual, es decir, la

---

cantidad de delitos que no son denunciados <sup>2</sup>. En ello, la legislación procesal penal debe ser modificada, creando las mayores facilidades para que las conductas antisociales sean conocidas por los tribunales con rapidez. En este sentido, la iniciativa de las Fiscalías Municipales, es un ejemplo a imitar, aunque para extenderla a comunas de escasos recursos deberíamos encontrar soluciones presupuestarias de carácter nacional.

4) Además, la legislación y la práctica de tribunales deben abolir las cortapisas que impiden la prosecución del proceso en contra del denunciado con todo tipo de requerimientos burocráticos, las más de las veces, del todo innecesarios para el resguardo de los derechos del procesado y la seriedad de la denuncia <sup>3</sup>.

5) Profundizando el punto anterior, debe analizarse con prontitud la posibilidad de cambiar el procedimiento penal chileno escriturado por uno oral.

---

<sup>2</sup> "Cifra Negra" delictual: obviamente no hay estadísticas confiables, porque justamente se trata de delitos respecto de los cuales no hay conocimiento oficial. Sin embargo, se considera que la relación de la "cifra negra" con los delitos denunciados es de 2 e incluso 3 a 1; es decir, que por cada delito denunciado en realidad se producen dos o tres que no se denuncian. En el caso de los delitos sexuales y de los delitos computacionales a instituciones financieras es donde esta cifra es más abultada.

<sup>3</sup> Entre las cortapisas que impiden la prosecución rápida de los procesos, destacan:

- El trámite de ratificación de la denuncia, que obliga a quien ha denunciado la comisión de un delito, a concurrir al tribunal para reafirmar su denuncia. El problema es que en los juzgados del crimen, se ha desarrollado la práctica -no contemplada en la ley- de no seguir adelante con el proceso si falta la ratificación.
- Prueba de la preexistencia de dominio. En el caso de los delitos contra la propiedad, se exige que el denunciante o querellante pruebe que era dueño de las especies robadas previamente a la comisión del delito, mediante facturas o testigos.
- Careo de la víctima de agresión sexual y prueba pericial del delito. La víctima es advertida al formular la denuncia que deberá ser careada con el presunto agresor, lo que desincentiva en muchas ocasiones. A ello se suma, la exigencia de pericias médicas desagradables para la persona agredida.

---

Por esta vía podemos lograr el aceleramiento de los juicios, resguardando perfectamente el derecho a defensa del procesado.

6) La instauración de un moderno Ministerio Público permitiría mejorar la investigación conducente al encausamiento del delincuente, mediante fiscales que desarrollen metodologías de avanzada en la investigación criminal, en estrecha interacción con los órganos policiales, y la armonía de todo el sistema en todas sus instancias y recursos.

7) Dentro del contexto de la Reforma al Poder Judicial, me parece que la mejor forma de avanzar hacia la mayor imparcialidad de los tribunales en materia criminal y hacia la rapidez en los procesos, es el establecimiento de fiscales investigadores (y eventualmente, acusadores), que formen parte de un Ministerio Público, en los términos arriba resumidos; dejando la labor de acusar a un juez o fiscal, y a otro juez diverso, la función de dictar sentencia definitiva.

8) Apoyo decididamente los proyectos del gobierno del Presidente Aylwin destinados a la Reforma Constitucional del Poder Judicial, creando el Ministerio Público, estableciendo los Tribunales Vecinales y ampliando la Corte Suprema. Lamentablemente, ellos han experimentado retraso en el Senado o el rechazo de la derecha.

Asimismo, doy todo mi apoyo a los proyectos que entregan la tuición de los vigilantes privados a Carabineros y al proyecto del Ejecutivo destinado a establecer las medidas de seguridad mínimas que se deben exigir a determinadas empresas del sector financiero.

Y, evidentemente, me parece indispensable que, de una vez por todas, Carabineros pase a depender jerárquica y funcionalmente del Ministerio del Interior.

Creo que estas iniciativas legales debieran recibir el respaldo de los parlamentarios de todo signo, en vez de las demoras que han experimentado en el Senado, junto al rechazo por parte de los senadores de derecha y designados. Considero que incluso debiéramos plantearnos reponer -en conjunto- aquellos proyectos que han sido rechazados.

9) El narcotráfico es otro tema relevante en relación con la discusión que nos ocupa. Creo que en esto hemos avanzado por el camino correcto, incorporando en la nueva legislación, las normas destinadas a la investigación y sanción del lavado de dinero.

---

Asimismo, en la Cámara de Diputados hemos resuelto penalizar el consumo privado de drogas. Es fundamental atacar el narcotráfico en la otra punta de la red: el consumidor. Si nos limitamos a sancionar al traficante, las redes se las arreglarán para establecer nuevas vías de producción y comercialización.

Además, en esta nueva legislación hemos incorporado por primera vez medidas resocializadoras, que tienden más a procurar la recuperación del consumidor -sobre todo el primerizo- que a privarlo de su libertad ambulatoria y estigmatizarlo.

10) Soy partidario de que las penas de máxima gravedad, impuestas por delitos calificados, sean cumplidas a cabalidad. Frente a determinados delitos, me parece inconcebible que el condenado a presidio perpetuo abandone la cárcel a los 20 años de prisión, haciéndose ilusorio el efecto de privación de libertad de por vida, que concibo como la máxima pena aceptable.

11) El aumento de la dotación de las policías, es otra cuestión en que comprometo mis esfuerzos parlamentarios.

Si bien la dotación de Carabineros habrá aumentado durante este gobierno en 6.400 hombres, es aún insuficiente.

Considérese que a su creación, en 1927, Carabineros de Chile contaba con una dotación de 13.854 hombres; en tanto en 1994, su personal habrá aumentado a 36.760 hombres.

Sin embargo, considerando la relación policía-habitante, aún estamos muy lejos de los estándares de otros países. En Francia, la relación es de un policía cada 180 habitantes; en España, uno cada 218 habitantes; en Colombia, uno cada 310 habitantes; y en Chile, uno cada 319 habitantes, según cifras de 1992 (en 1991, la relación en nuestro país era uno cada 417 habitantes).

Las necesidades de dotación en centros urbanos son evidentemente mayores, y es ahí donde la relación policía-habitante resulta todavía más preocupante. Mundialmente es aceptado que en un centro urbano la relación debe ser de aproximadamente un policía cada 450 habitantes. Pero, por ejemplo, en la comuna de Providencia, la relación es de 1 a 479; en Las Condes, 1 a 866; en Maipú, 1 a 1.884; y en San Joaquín, 1 a 2.206 habitantes.

12) Resulta evidente, asimismo, que existe muy poca inversión privada en materia de seguridad. En muchas ocasiones, los Bancos y las Empresas de

---

Transporte de Valores, pueden estar otorgando facilidades para la comisión de delitos de robo con intimidación, por no realizar estas inversiones. Hace poco, Lenin Guardia, propietario de una empresa de seguridad, afirmaba en una entrevista concedida al Diario *La Segunda*:

"... (Los bancos) han logrado equilibrar: que no haya más víctimas al interior de la sucursal y que los asaltantes se lleven la plata porque tienen seguro. Hoy las primas por asalto cuestan un promedio de \$6 millones. Pero si hay una balacera afuera y mueren dos carabineros, la responsabilidad es del banco. Se han transformado en un foco de conflicto. Ellos están insertos en una comunidad y deben adecuarse a ella."

Agregaba que para prevenir los asaltos, los bancos debieran:

- a.- Tener un diseño arquitectónico que los convierta en un objetivo inalcanzable para el delincuente;
- b.- Tener atención individual en las cajas, que no haya cola de espera dentro del hall;
- c.- Impedir que exista posibilidad de contacto entre el cajero y el público, y
- d.- No pagar cantidades superiores a un millón de pesos en efectivo.

En este sentido, la legislación deberá obligar a este sector a tomar las medidas de resguardo necesarias, si no son abordadas por propia voluntad.

## **VI.- REFLEXIONES FINALES**

1.- Desde luego, debe reconocerse que los orígenes de la delincuencia son diversos, de modo que el tratamiento del problema y el esfuerzo tiene que ser multisectorial. Esto importa un rol preponderante de Carabineros, Investigaciones, Gendarmería y el Poder Judicial; pero también de otras organizaciones, incluso no gubernamentales, que al igual que Carabineros pueden realizar una labor preventiva y de combate a las causas basales de la delincuencia. En esto, sin lugar a dudas, nuestra Fundación anfitriona es un ejemplo.

2.- Junto a la inversión que el gobierno está realizando en elementos materiales y personal para ambas policías, es importante que tal modernización también se dé en el campo de la gestión de dichas instituciones, incorporando el elemento "eficiencia" como un parámetro de planificación, acción y evaluación de la labor policial. Ese esfuerzo, evidentemente, corresponde a las instituciones y

---

sus mandos superiores, porque el resultado del aumento de la seguridad corresponde a un empleo eficiente de los elementos funcionales de los cuales se dispone.

3.- La comunidad juega un rol de gran relevancia en el combate a la delincuencia y la generación de condiciones objetivas destinadas a generar tranquilidad ciudadana. Para ello, se deben crear los canales institucionales y sociales de cooperación con Carabineros e Investigaciones, y también deben incentivarse las soluciones legales que animen a denunciar los delitos y a los delincuentes, y luego testificar en su contra.

4.- Las conductas sociales son actitudes aprendidas, esencialmente en la familia y la escuela. De modo que en esos núcleos debemos centrar nuestra atención desde un punto de vista preventivo, desarrollando soluciones educativas y legislativas destinadas a evitar la violencia intrafamiliar y la generación de conductas antisociales.

5.- No cabe ninguna duda que los medios de comunicación pueden contribuir a generar condiciones objetivas y subjetivas de tranquilidad pública: Las objetivas, difundiendo las medidas que los propios ciudadanos pueden y deben tomar en contra de la delincuencia, sin invadir la esfera de las policías ni poner en peligro su vida o integridad; las subjetivas, no creando situaciones alarmantes frente a hechos puntuales de delincuencia, y destacando -en cambio- los éxitos de las policías en el combate de la delincuencia y su prevención, al igual que los buenos ejemplos de los vecinos organizados para colaborar a generar seguridad.

No cabe duda que conspira en contra de la tranquilidad ciudadana la excesiva difusión de la violencia -en sus diversas expresiones- por parte de los medios de comunicación, especialmente la televisión. El rol de comunicadores sociales involucra una responsabilidad de gran envergadura, que debe traducirse en un aporte de valores y actitudes positivos, sobre todo cuando resulta evidente la capacidad formadora o deformadora que, especialmente entre los jóvenes, tiene la televisión.

6.- Concluyo señalando que aún estamos a tiempo de sembrar, para conquistar la "tranquilidad ciudadana" que anhelamos. La situación de Chile en esta materia es muy diversa de la de otros países como Colombia y Brasil, y la situación de Santiago (que no debe generalizarse para el resto del país), es muy distinta de la de ciudades como Miami.



---

En el espíritu de las políticas que se diseñen, en la mancomunidad con que se asuma el desafío y en los valores permanentes de fondo que permeen todo aquello, está una respuesta civilizada y chilena al desafío de construir una "tranquilidad de todos los ciudadanos" que permanezca para las nuevas generaciones.

---

---

## SINTESIS

A modo de resumen, a continuación se indican las áreas de acción en que hubo consenso y algunas soluciones de corto y largo plazo, mencionadas por la mayoría de los expositores.

a) En materia de prevención y rehabilitación, el factor **educación** fue destacado por todos los expositores, con las siguientes orientaciones:

- Expansión de programas de capacitación juvenil.
- Programas preventivos y rehabilitadores de droga y alcohol.
- Incorporar elementos de prevención del delito a programas educativos.
- Fomentar y mejorar la infraestructura y la práctica deportiva y recreativa.

b) Hubo consenso en la gran incidencia que tienen los **medios de comunicación** en la sensación generalizada de inseguridad y en el rol que les cabe en la prevención y combate de la delincuencia.

c) En cuanto a control y sanción de los delitos, las medidas recurrentes en las tres áreas críticas se pueden resumir en:

### **AREA POLICIAL**

- Aumentar dotación, remuneraciones y recursos materiales a Carabineros e Investigaciones, para la necesaria modernización de esos organismos.
- Redefinir funciones y atribuciones de los organismos policiales.
- Introducir mecanismos de coordinación entre ambas policías.
- Traspasar a Carabineros la supervigilancia de los sistemas de guardias privados.
- Concentración de Carabineros en funciones estrictamente policiales.
- Coordinar la labor y colaboración de organismos policiales, municipales y vecinales en información y desarticulación de la delincuencia.
- Fortalecer vínculos entre las policías y la civilidad.

---

## AREA JUDICIAL

-Aumentar el número de tribunales de acuerdo a las necesidades del país, y dotarlos de los recursos necesarios .

-Introducir reformas en los procedimientos penales, con diversas medidas para agilizar los procesos.

Facilitar la denuncia de delito y establecer mecanismos de protección a testigos.

Instaurar el Ministerio Público.

-Crear juzgados vecinales.

-Revisar penalidades de todo el sistema legal. Entre otras cosas, se propone penalizar el consumo de droga.

-Reducir y regular mejor el sobreseimiento.

## SISTEMA PENITENCIARIO

-Incrementar el presupuesto carcelario.

-Aumentar número de cárceles.

-Modificar la disposición de los espacios carcelarios con el objeto de permitir una mejor segmentación de la población penal.

-Incorporar a tratamientos de rehabilitación, sistemas de formación técnica y capacitación intra y extra-carcelarios.

-Crear programas especiales para rehabilitación de jóvenes reclusos.

-Perfeccionar los sistemas de reclusión nocturna y libertad vigilada.