

# Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión

*Mireya Dávila*

Nueva Serie FLACSO

## Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de su autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de la institución a la cual se encuentra vinculada.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

304 Dávila, Mireya  
A663 Seguridad ciudadana: actores y discusión.  
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.  
83 p. Nueva Serie FLACSO  
ISBN: 956-205-148-X

SEGURIDAD CIUDADANA / DELINCUENCIA /  
VIOLENCIA URBANA / SEGURIDAD PUBLICA /  
POLITICAS PUBLICAS / CHILE /

© Santiago, agosto 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 115.640. Prohibida su reproducción. Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**

Fecha:

Categoría:

Temática:

Colección:

Descripción:

312

1970

1970

8521

# Índice

<b>Presentación</b>	7
<b>1. Introducción</b>	11
<b>2. Caracterización del tema</b>	13
<b>a. Algunas precisiones</b>	13
<b>b. Qué dicen las cifras: la seguridad objetiva</b>	16
<i>1. Análisis de la década 1987-1997</i>	17
<i>2. Los últimos dos años</i>	21
<b>3. Las políticas públicas en la materia</b>	23
<b>a. Institucionalidad</b>	23
<b>b. Los temas de la Agenda</b>	26
<b>4. Actores</b>	29
<b>a. Gobierno</b>	30
<b>b. Sector privado: actores del sector comercio-financiero</b>	36
<b>c. Institutos de estudios</b>	38
<i>1. Fundación Paz Ciudadana</i>	38
<i>2. Libertad y Desarrollo</i>	41
<i>3. Corporación Tiempo 2000</i>	47
<b>d. Actores locales</b>	49
<b>e. Policías</b>	51
<b>f. Partidos Políticos</b>	55
<b>g. Poder Judicial</b>	60
<b>h. Medios de Comunicación</b>	62
<b>i. Otros</b>	64
<b>5. Las propuestas en Seguridad Ciudadana en los Programas     Presidenciales de Ricardo Lagos y Joaquín Lavín</b>	67
<b>6. Conclusiones</b>	69
<b>7. Bibliografía</b>	75
<b>Anexo</b>	77

## Resumen

El trabajo “Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión” desarrolla una exhaustiva caracterización de la temática considerando precisiones conceptuales y estableciendo las distinciones pertinentes respecto a las distintas visiones que expresan los actores involucrados en sus ámbitos de conocimiento y acción.

Del mismo modo se despliega un importante análisis de los más importantes sondeos de opinión pública y mediciones asociadas a los delitos incluidos dentro del campo de la seguridad ciudadana. Este análisis considera la evolución en el tiempo de las cifras, desde 1987 hasta 1999, mostrando como tendencia la disminución de los delitos contra las personas y el aumento de los delitos en contra de los bienes, especialmente el robo con violencia. El análisis muestra la distribución regional de las cifras y destaca la situación de algunas comunas del territorio nacional.

Respecto a las políticas públicas en la materia se caracteriza a las diferentes instancias operativas y de coordinación y se analizan las herramientas presupuestarias que existen a nivel nacional, regional y comunal. También se aborda la incorporación del tema en la agenda y las principales discusiones que han rodeado su instalación y manifestación en los planes implementados desde el gobierno. Dentro de las principales líneas del debate se destaca lo relativo al aumento de la delincuencia juvenil, y la necesidad de un sistema especial para los jóvenes, el rol de los privados en la seguridad, los límites de la acción policial, la política carcelaria, la normativa en la materia y la seguridad a nivel local.

En el ámbito de las políticas públicas se describe la participación de la diversidad de actores involucrados tanto a nivel estatal como de la sociedad civil. Se describe y analiza la actuación de los múltiples actores gubernamentales vinculados a la materia, el sector privado, los institutos de estudios, los actores locales, las policías, los partidos políticos, el poder judicial y los medios de comunicación.

Finalmente el presente trabajo expone y analiza las propuestas en Seguridad Ciudadana presentes en los programas presidenciales de Joaquín Lavín y Ricardo Lagos.

## Summary

«Citizen Security: Actors and Discussion» develops an exhaustive characterization of the thematic considering conceptual precisions and settling down the pertinent distinctions respect to the different visions that express the actors involved in their scopes of knowledge and action.

In the same way one unfolds an important analysis of the most important public opinion polls and measurements associated with crimes within the field of citizen security. The analysis considers the evolution of the statistics from 1987 to 1999, showing a decrease of crimes against people and the increase of crimes against goods, specially robbery with violence. The analysis also shows the regional distribution in the number of crimes and emphasizes the situation of some cities on national territory.

Regarding public policies different instances of operation and coordination are characterized and the budgetary tools that exist at national, regional and communal level are also analyzed. Also the incorporation of the topic in the agenda and the main discussions that have surrounded the installation of the topic and its manifestation in the plans implemented by the government. Within the main lines of the debate we can emphasize the increase of youth delinquency, and the need of a special system for young people, the role of privated sector on security, the limits of the police action, the prison policy, the norm in the matter and the security at local level stands out.

In the scope of public policies the participation of diverse of actors is described at a state and civil society level. The work describes and analyzes the performance of the multiple governmental actors, private sector, local institutions of studies, political parties, judicial power and mass media.

Finally it exposes and analyzes the proposals of Citizen Security presented in the presidential programs of Joaquin Lavín and Ricardo Lagos.

## Presentación

Los procesos de urbanización están cambiando las formas de vida de la inmensa mayoría de la humanidad. En el Cono Sur latinoamericano las estadísticas señalan que más del 85% de la población vive en ciudades. A lo anterior se agrega el impacto del proceso de globalización. Ambas situaciones generan nuevas demandas en el sistema político las cuales tienen efectos directos en la gobernabilidad democrática. De igual forma, el incremento de las demandas sobre las autoridades incide en el grado y percepción de estabilidad del sistema político. El estudio de la seguridad ciudadana, en el contexto antes descrito, se transforma en una necesidad de alta significación para el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas. El trabajo que aquí presentamos analiza el caso chileno.

La temática de la seguridad ha constituido para FLACSO-Chile una de las líneas de trabajo más importantes en los últimos años, desde distintas perspectivas y en distintos niveles. En este sentido, la seguridad internacional, hemisférica y regional vienen a constituir dimensiones de un mismo concepto. Del mismo modo la seguridad humana y, en este caso, la seguridad ciudadana se ubica en esta línea de trabajo que da cuenta de una preocupación social que proviene de los cambios que afectan la vida cotidiana en los últimos veinte años. Efectivamente, el aumento de la delincuencia urbana en muchas de las grandes ciudades del mundo ha llegado a constituirse en un problema serio del cual Chile no ha estado exento. La vida en las ciudades se ha tornado compleja y difícil ya sea por los efectos de la violencia delictual asociada a grandes delitos, como a aquellos delitos menores, pero que contribuyen al creciente sentimiento de inseguridad y malestar urbano, característico de muchas ciudades en la actualidad.

El crecimiento de los delitos en las ciudades se explica por diversos factores. Dentro de ellos encontramos factores sociales y económicos, como la exclusión social, la cesantía o la drogadicción; factores institucionales asociados al sistema de justicia y el rol de las policías, y factores asociados a la urbanización incontrolada de las ciudades, el surgimiento masivo de espacios semipúblicos como los centros comerciales, los *mall*, las estaciones de servicios, entre otros. Los factores para explicar el crecimiento de los delitos en las ciudades son múltiples y, en general, evidencian importantes cambios en las dinámicas de las ciudades. Una de las consecuencias más importantes en este sentido, se relaciona con el aumento de la inseguridad o, visto de otro modo, la creciente demanda por Seguridad Ciudadana.

El trabajo *Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión* desarrolla una exhaustiva caracterización de la temática considerando precisiones conceptuales y estableciendo las distinciones pertinentes respecto a las distintas visiones que expresan los actores involucrados en sus ámbitos de conocimiento y acción. Las políticas públicas en la materia caracterizan a las diferentes instancias operativas y de coordinación. A partir de allí se analizan las herramientas presupuestarias existentes a nivel nacional, regional y comunal. También se aborda la incorporación del tema en la agenda y las principales discusiones que han rodeado su instalación y su manifestación en los planes implementados desde el gobierno. Dentro de las principales líneas del debate se destaca lo relativo al aumento de la delincuencia juvenil, y la necesidad de un sistema especial para los jóvenes, el rol de los privados en la seguridad, los límites de la acción policial, la política carcelaria, las normativas en la materia y la seguridad a nivel local.

En el ámbito de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, el trabajo describe la participación de la diversidad de actores involucrados tanto a nivel estatal como de la sociedad civil. Analiza la actuación de los múltiples actores gubernamentales vinculados a la materia, el sector privado, los institutos de estudios, los actores locales, las policías, los partidos políticos, el poder judicial y los medios de comunicación.

Finalmente el presente trabajo expone y analiza las propuestas en Seguridad Ciudadana presente en los programas presidenciales de Joaquín Lavín y Ricardo Lagos, lo que nos indica que esta temática se ha instalado dentro de las preocupaciones centrales de la política nacional.

Agradezco de manera especial a Mireya Dávila su dedicación y aporte en la elaboración de este trabajo que nos permite un abordaje más fundado y amplio sobre la temática.

Esta publicación se inserta en el trabajo institucional desarrollado por FLACSO-Chile que busca aportar a la estabilidad democrática nacional y a los procesos de integración regional. En esta tarea la institución cuenta con el apoyo de diversas organizaciones filantrópicas. Las actividades desarrolladas en torno a la temática de seguridad ciudadana, han contado con el apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation, a quien expresamos nuestro reconocimiento.

Francisco Rojas Aravena  
Director

# 1. Introducción

*Mireya Dávila*<sup>1</sup>

Actualmente las políticas públicas en seguridad ciudadana son prioritarias para la agenda del gobierno, debido a la importancia del tema para la opinión pública y el aumento de los índices de criminalidad. En Chile el tema ha ido cobrando importancia en los últimos años, al punto de que la seguridad ciudadana fue uno de los temas destacados en los programas de los candidatos presidenciales en 1999.

El gobierno del Presidente Eduardo Frei fue priorizando el tema de la seguridad ciudadana en la agenda pública a través de la elaboración de diferentes planes centrados principalmente en aumentar la presencia policial en las calles. Esto complementó la política pública de seguridad ciudadana basada en el aumento presupuestario a las policías, en la modernización de éstas en el ámbito de infraestructura física y de recursos humanos, en el mejoramiento de los recintos penitenciarios y en la creación de un nuevo sistema procesal penal.

En la discusión sobre las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana intervienen, además del gobierno, una diversidad de actores vinculados al tema, como las policías, los partidos políticos, los actores locales, el Poder Judicial e institutos de estudios. Especial relevancia ha tenido los partidos de oposición, pues han usado el tema de la seguridad ciudadana como una herramienta de crítica constante al gobierno. A la vez, institutos de estudios ligados a este sector han aportado información y propuestas técnicas. Otro actor importante son los medios de comunicación, pues relevan el tema contribuyendo a la percepción de inseguridad de la opinión pública. También, ocasionalmente, grupos sociales, como los micreros y los camioneros, han protestado por el tema de la inseguridad.

---

1. Licenciada en Historia de la Universidad Católica de Chile. Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Respecto a los temas de debate, dejando de lado las opiniones acerca de hechos delictivos puntuales, en general, se critica algún aspecto de las políticas públicas actualmente en implementación, pues no satisfacen la demanda por seguridad de los diferentes actores involucrados. Los puntos más frecuentes de crítica se relacionan con la necesidad de mayor rigor en el castigo a los delincuentes, especialmente en cuanto a la libertad provisional y condicional, los límites de la seguridad privada, el aumento de la delincuencia juvenil, y la aplicación de las normas por parte del Poder Judicial.

En el presente trabajo se abordan más en detalles los aspectos mencionados anteriormente. En la primera parte se presentan una serie de cifras sobre los delitos más comunes que ocurren en Chile con el fin de tener un panorama acerca de la realidad delictual en Chile. A continuación se analizan las políticas públicas en implementación y su estructura institucional, para luego presentar los principales temas de debate. Finalmente se describen los actores más relevantes que intervienen en el tema y sus opiniones y propuestas. En la conclusión se presentan algunas ideas respecto a la orientación básica que deberían tener las políticas públicas en la materia.

Este trabajo se elaboró básicamente en base a la información obtenida de la prensa escrita y de otros documentos elaborados por los propios actores en los últimos años. Más allá de las discusiones particulares, en general, los temas mencionados en el trabajo son los que han estado en el centro de la discusión, con mayor o menor intensidad en los últimos 4 años.

## 2. Caracterización del tema

### a. Algunas precisiones

Desde el punto de vista de la opinión pública y de los medios de comunicación, cuando se habla de seguridad ciudadana se está hablando de criminalidad, lo cual implica los delitos más comunes relacionados con daños a las personas (como homicidio, violación u otro tipo de daño físico a éstas) y con daños a los bienes (como son los delitos de robo y hurto en sus diferentes modalidades<sup>2</sup>). También la inseguridad se asocia a la violencia, aunque no necesariamente en la práctica los delitos más comunes, como el robo o el hurto, impliquen acciones de violencia.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, que es la mirada que nos interesa en este documento, la seguridad ciudadana comprende una serie de políticas orientadas a disminuir la inseguridad o aumentar la seguridad de las personas. Esto implica políticas preventivas; de control de los delitos, como la acción policial; punitivas, que es la sanción legal a los mismos; y de cumplimiento de las sanciones, lo que implica principalmente, la privación de libertad, que es cumplida en los recintos penitenciarios.

En las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se da con especial fuerza el hecho de que la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad es diferente a las conclusiones que se pueden obtener del análisis de las cifras sobre los delitos y de los otros aspectos que comprenden las políticas públicas en la materia.

---

2. La caracterización de los delitos más utilizada está tomada del Código Penal.

Según el PNUD “Chile presenta más seguridad objetiva que subjetiva”<sup>3</sup>. Las personas encuestadas por el PNUD, relacionan la sensación de inseguridad con delincuencia y seguridad ciudadana. Para ellas la seguridad significa no ser víctima de robo en un lugar público o robo al interior del hogar, de una agresión sexual, o de cualquier agresión en general, y la confianza en la condena a los delincuentes. Aumenta la sensación de inseguridad la escasa confianza en la condena a los delincuentes.

Como se señaló, las encuestas confirman que la gente asocia inseguridad a delincuencia. La mayoría de los encuestados por el PNUD estima como muy probable que sean asaltados en la vía pública o al interior del hogar (78.1% y 61.8% respectivamente). Esto contrasta con las veces que efectivamente fueron víctimas de algún tipo de estos delitos, ya que cerca del 90% de los encuestados por el PNUD no fue víctima de un asalto en la calle y más de un 90% no lo fue en el hogar en el último año<sup>4</sup>.

A nivel de inseguridad subjetiva, el PNUD señala que “la primera imagen que surge al hablar de inseguridad es el delito y los sentimientos que produce. El discurso se orienta casi espontáneamente a los temas de la seguridad ciudadana. Esto es explicable si se tiene en cuenta que la gente comunica sus experiencias con el lenguaje que le provee la sociedad. En Chile los medios de comunicación de masas no sólo han identificado la inseguridad con delito y seguridad con policía, sino que han hecho de este tema uno de los espacios en que buscan su conexión con las emociones de la gente. Más allá de la presencia objetiva de la delincuencia, que resulta ser menor que el temor frente a ella, ésta es una explicación del hecho de que el miedo al delito sea el objeto espontáneo de las conversaciones sobre inseguridad”<sup>5</sup>.

Por otro lado, en las encuestas de los últimos años la seguridad ciudadana ha aparecido como una de las principales preocupaciones para los encuestados. Hasta meses antes de la crisis económica del año 1999, junto con temas como pobreza y salud, la seguridad ciudadana formaba parte de los temas que más le preocupaba a los encuestados.

---

3. PNUD. (1998). *Desarrollo Humano en Chile: Las Paradojas de la Modernización*. Santiago. PNUD. pág. 112.

4. CEP, PNUD. (1997). *Encuesta Nacional sobre Seguridad Humana*. En: PNUD. (1998).

5. PNUD (1998).

En la encuesta CEP de junio de 1998 la delincuencia se mencionó en segundo lugar después de salud, con un 43% (salud tuvo un 44%)<sup>6</sup>. En las encuestas CEP de mayo y octubre de 1999 el empleo fue la principal preocupación, con un 50% y 52% respectivamente. A pesar de la crisis, entre estos meses la delincuencia pasó del cuarto lugar de las preocupaciones después de empleo, pobreza y salud, con un 35%, a un tercer lugar, con un 41% de personas que la señalaron dentro de los tres principales problemas<sup>7</sup>. Incluso en mayo de 1999, en plena crisis energética el problema de la delincuencia se encontraba dentro de los temas preocupantes para la ciudadanía, si bien bajó de un 41.9% en abril a un 27.9% en mayo<sup>8</sup>.

Al sentimiento generalizado de inseguridad contribuye, por una parte, el hecho de ser agredido en más de una ocasión, pues un 5.3% de los entrevistados por el PNUD fue agredido más de una vez en un lugar público y un 2% en su hogar. Además, lo novedoso es que las víctimas pertenecen a todos los grupos sociales. En los últimos años han aumentado los delitos contra la propiedad en zonas más ricas y contra las personas en zonas más pobres. Antes la percepción de inseguridad era asociada a lugares específicos, ahora puede ocurrir en todas partes. Como se señaló, los medios de comunicación influyen en esta percepción. Otro factor que contribuye a la sensación de inseguridad es la percepción de impunidad del delito, pues existe poca confianza en que los culpables sean condenados (89.1% ninguna confianza).

El PNUD destaca el deterioro de lo público como una de las causas para el aumento de la percepción de inseguridad. La mayoría de los encuestados piensa que en caso de necesidad no recibiría ayuda de los demás. La desconfianza en los mecanismos públicos ha dado paso a un aumento de la seguridad privada, manifestada en el aumento de armas, el cierre de calles y, el aumento de guardias privados.

Como se señaló, la seguridad ciudadana se puede relacionar con la violencia urbana, aunque son fenómenos diferentes. El aumento de la violencia e inseguridad en las grandes ciudades obedece a diferentes causas. En Chile el principal

---

6. CEP. (junio de 1998).

7. CEP. (octubre de 1999).

8. Ministerio Secretaría General de Gobierno. (1999). *Percepciones Ciudadanas acerca de la Crisis de Energía Eléctrica y las Medidas del Gobierno*. Secretaría de Comunicación y Cultura. pág. 3.

factor que incide en este fenómeno es la gran desigualdad en el ingreso urbano (sobre 11 veces). También influye, aunque en menor medida, el desempleo urbano (entre un 6% y 10% de la población) y la pobreza (menos del 20% de los hogares), el porcentaje de jóvenes entre 13 y 17 años que no estudian y trabajan (menos del 8%), el déficit educacional en el porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio (menos del 10%) y en el porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan (menos del 5%)<sup>9</sup>.

“Se tiende a asociar el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza. La experiencia ha demostrado que, más que la pobreza, es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales y culturales y psicológicos la que genera mayor violencia...”<sup>10</sup>.

Por otro lado, desde una perspectiva comparada, en materia de estadísticas delictuales, Chile presenta índices bajos. Por ejemplo, en cuanto a los homicidios, si bien en la mayoría de los países de la región éstos aumentaron (entre 1980 y 1990, de un total de 12 países, en 9 aumentaron), en Chile disminuyeron<sup>11</sup>.

## **b. Qué dicen las cifras: la seguridad objetiva**

Con el objetivo de tener una visión general sobre la criminalidad en Chile, en esta sección presentaremos una serie de cifras de los delitos más importantes en la década 1987-1997 y para los años 1998 y 1999. Esto permitirá tener una visión en el tiempo de cómo han evolucionado los delitos más importantes. En general, la tendencia es que los delitos contra las personas disminuyan y los contra los bienes aumenten, especialmente el robo con violencia.

---

9. CEP, PNUD. (1997), pág.13. En: PNUD. (1998).

10. CEP, PNUD. (1997), pág.13. En: PNUD. (1998).

11. BID. (1998). *¿Cómo se Mide la Violencia?*. Departamento de Desarrollo Sostenido. Pág. 1.

Uno de los obstáculos para contar con información necesaria para la elaboración de políticas públicas es la falta de estadísticas criminales unificadas. En los últimos años la Fundación Paz Ciudadana ha venido publicando el Anuario de Estadísticas Criminales, el cual permite concentrar en una sola parte la información proveniente de Carabineros, Investigaciones y el Poder Judicial. Además, a partir de este año el gobierno ha comenzado a estructurar un sistema unificado, que permitirá tener una mejor radiografía de los principales delitos ocurridos en Chile.

Por otro lado, los expertos coinciden en que las cifras que se manejan, construidas en base a las denuncias a Carabineros o Investigaciones, el número de aprendidos por ambas policías, los sometidos a proceso, entre otras, son sólo una aproximación a las cifras reales, pues, se estima que no todo el mundo denuncia, o que en el aumento o disminución de los aprehendidos puede incidir la eficiencia o eficacia de las policías. En Chile está pendiente la realización de las llamadas encuestas de victimización, que se hacen a las víctimas de los delitos, lo que permite tener una visión más completa de los hechos.

### *1. Análisis de la década 1987-1997<sup>12</sup>*

A nivel nacional, los delitos contra las personas en la década 1987-1997, presentan una variación: el homicidio disminuyó, las violaciones se mantuvieron y los daños aumentaron. Respecto al homicidio, a partir de 1990 las denuncias disminuyeron de 400 a 260 al año y de una tasa de 3,1 por cada cien mil habitantes a 1,8<sup>13</sup>. El delito de violación no presentó una tendencia clara en la década. Si se observa que en 1987 había 830 denuncias y en 1997 de 993. Pasando de 6,6 cada cien mil habitantes en 1987 a 6,8 en 1997. Finalmente, las denuncias por daños aumentaron de 27.815 en 1987 a 50.227 en 1997, con una tasa de 221,9 en 1987 y de 343,5 en 1997.

En relación a los delitos contra los bienes, si bien no existe una serie estadística de las denuncias a Carabineros para todos los delitos, la información existente permite establecer un aumento en la década 1987-1997, especialmente el robo con violencia. En cuanto al robo, la tendencia es al aumento de las denuncias,

---

12. Cifras tomadas de : Fundación Paz Ciudadana. (1998), *Anuario de Estadísticas Criminales*. Se eligió como indicador las denuncias a Carabineros, por ser las más utilizadas.

13. El índice corresponde al standard internacional para presentar estadísticas delictuales. Se calcula deflactando el número absoluto de denuncias a Carabineros (en este caso) por la población permanente y se multiplica por 100.000.

aunque no de manera lineal. En 1987 se registraban 67.816 y en 1997, 82.183, con tasas de 541,1 y 562 respectivamente. Para el robo con violencia y robo con fuerza, existen cifras sólo para los años 1995, 1996 y 1997. El primero aumentó en esos tres años pasando de 6.259 a 10.164 con tasas de 44 y 69,5 respectivamente. Respecto al robo con fuerza, este aumentó de 66.285 a 72.019, con tasas de 466,5 a 492,5 respectivamente<sup>14</sup>. El hurto no tuvo una tendencia clara en la década, incluso en algunos años disminuyeron las denuncias. En 1987 hubo 22.954 y en 1997 24.940, con tasas 183,1 y 170,5 respectivamente.

Analizando las regiones del país, todos los delitos, tanto los que atentan contra las personas como los que atentan contra sus bienes se concentraron en la Región Metropolitana (RM). La Región del Bío Bío y de Valparaíso concentraron las restantes mayorías, lo que permitiría concluir que existe una relación entre criminalidad y concentración urbana.

Como se señaló, en homicidios, el mayor porcentaje lo tiene la RM con el 42,3% del total del país en 1997, cifra similar a 1996 con una tasa de 1,9 cada cien mil habitantes. La sigue la Región del Bío Bío con 16,2% y posteriormente la Quinta Región con el 11,9%. La VIII Región tuvo una tasa de 2,2 por cada cien mil habitantes y la Quinta de 2,1.

Respecto a la violación, la RM concentró la mitad del total con un 50,2% y una tasa de 8,5 en 1997, superior a la del promedio nacional que fue de 6,8. La región que le sigue es la del Bío Bío, que tuvo una tasa inferior al promedio de 6,5 y concentró el 12,2% del total nacional. Le sigue la Región de Los Lagos con un 6,9% del total nacional y con una tasa de 6,7 por cien mil. Después está la Quinta Región con un porcentaje de 6,7% y una tasa de 4,4. El resto de las regiones tuvo una tasa inferior al promedio, a excepción de Aysén que tuvo una tasa de 7,7 por cien mil, lo que contradeciría la relación existente entre concentración urbana y criminalidad.

---

14. Para no dejar estos delitos sin análisis en el tiempo, se pueden tomar los delitos investigados por Investigaciones: respecto al robo con violencia, éste no tiene una tendencia clara hasta 1996, año en que aumentaron de alrededor de 5.000 a 8.273, y en 1997 aumentaron a 10.448. Las tasas si tienen un aumento, que comenzó en 36,7 en 1987 y llega a 71,5 en 1997.

En cuanto a los daños, la RM concentró un 38,4% con una tasa de 330,9, inferior al promedio nacional que alcanzó una tasa de 343,5. La Región del Bío Bío concentró el 13,4% con una tasa 359,2. La Región de Valparaíso concentró el 12,2% con una tasa 407,8. El resto de las regiones estuvo por debajo de la tasa promedio nacional.

Respecto al robo, el promedio nacional para 1997 fue de 82.183 con una tasa de 562 robos cada cien mil habitantes. La RM es la que concentró el 60,8% de los robos con un índice de 856,6. Le sigue la Región de Valparaíso y la del Bío Bío con una tasa de 593,4 y 344,1 respectivamente. Respecto al robo con violencia, la RM concentró el 83,2% con una tasa de 145 cada cien mil habitantes. Le sigue, muy por debajo la Región del Bío Bío con el 5,9% y una tasa de 32. En el robo con fuerza, la RM concentró un poco más de la mitad, 57,6% del total nacional, con una tasa de 711,6. Le siguen la Región de Valparaíso con un 11,8% y una tasa de 565,8 y la Región del Bío Bío con 8,1 y una tasa de 312 respectivamente. En el delito de hurto la RM, al contrario de los delitos anteriores, concentró menos de la mitad de las denuncias, 38,2% del total, y una tasa de 163,2. Le sigue la Región de Valparaíso con un 12,8% y una tasa de 211,3 y la Región del Bío Bío con el 11,6% del total y una tasa de 154,6.

También desde una perspectiva urbana, al analizar las 20 ciudades con más de 100.000 habitantes (INE, 1997) Concepción concentró el primer lugar en seis de los ocho delitos estudiados. Curicó y Valparaíso también aparecieron con mayores tasas en varios delitos. Respecto al homicidio, Concepción escapó a la tasa promedio nacional de 1,8 pues tuvo una tasa de 5,5. Le siguen Talcahuano con 3,7 y Coquimbo con 2,9. En cuanto a las violaciones, Concepción dobló el promedio nacional de 6,8, llegando a 12,9. Le siguen Curicó con 9,6 y Puerto Montt con 9,4. Respecto a los daños, Concepción también dobló el promedio nacional de 343,5, alcanzando una tasa de 783,3 por cada cien mil habitantes. Le siguen Quilpué con 647 y Curicó con 643,5.

En cuanto al robo, en el cual la tasa promedio nacional fue de 562, Concepción llegó al 1.065,5, seguida de Viña del Mar con 873,8, Valparaíso con 700,5 y Coquimbo con 606,5. El robo con violencia se concentró también en Concepción, con 122,8, siendo que la tasa promedio nacional fue de 69,5. Le siguen Valparaíso con 74,7 y Talcahuano con 88,4. Además, Concepción concentró el 90% de las denuncias a Carabineros por robo con violencia. Respecto al robo

con fuerza, Concepción casi duplicó el promedio nacional de 492,5, alcanzando una tasa de 983,7. Le siguen Viña del Mar y Valparaíso con 853,6 y 625,8 respectivamente. Finalmente, en materia de hurto, es Viña del Mar quien tuvo la mayor tasa, doblando el promedio nacional de 170,5, alcanzando una tasa de 358,2. Le siguen Concepción con 346,7 y Curicó con 298,1.

Por otro lado, un análisis de las comunas de la RM, permite establecer que no necesariamente las comunas más populosas (el corte fue en 100.000 habitantes) concentraron las mayores tasas de ocurrencia de los delitos. La comuna de Estación Central tuvo, en 1997, una tasa de 7,4 y Lampa de 6,8 homicidios, lo que triplicó el promedio nacional. En las comunas con más de cien mil habitantes, Lo Espejo tuvo una tasa de 5,1 y Recoleta de 4,2. En cuanto al delito de violación, las mayores tasas se concentraron en comunas con más de cien mil habitantes como Santiago, con una tasa de 19,6, San Ramón con una tasa de 13,8 y San Bernardo con una tasa de 13,7. Las menores tasas si se concentraron en las localidades pequeñas como Pirque y María Pinto que registraron una tasa de cero. En cuanto a los daños, una vez más las tasas más altas se dieron en comunas con menos de cien mil habitantes, como Independencia, con una tasa de 901,4, Pirque con una tasa de 882,3 y Lampa con 762. De las comunas con más de cien mil habitantes, Maipú tuvo una tasa de 692,4.

En cuanto a los delitos contra los bienes de las personas, la comuna de Providencia registró altas tasas. Cabe destacar también que las comunas con más recursos, que destinan más presupuesto al tema seguridad, no necesariamente registraron menores tasas de delitos. Respecto al robo, la comuna de Providencia destacó por tener una tasa de 3.114,6, lo que casi sextuplica la tasa promedio nacional de 562. Le sigue Vitacura, una comuna más pequeña, con una tasa de 2.381. La comuna de Santiago tuvo una tasa de 2.231,9. Respecto al robo con violencia la comuna de Santiago tuvo una tasa de 484, seguida, al igual que en el delito anterior, por una comuna de menos de cien mil habitantes, como San Miguel, con una tasa de 450. Le siguen las comunas grandes como Ñuñoa con 307,9 y San Joaquín con 314,6. Todas las comunas mencionadas superan la tasa promedio nacional de 69,5. Respecto al robo con fuerza, la comuna de Providencia también concentró el primer lugar con una tasa de 2.875,9, lo que más que quintuplica la tasa promedio nacional de 492,5. Le sigue Vitacura con 2.323 y de Santiago con 1.747. Respecto al hurto, Providencia tuvo una tasa de 1.178,1, seguido de Santiago con 741,2 y Lo Espejo con 133,3, lo que también superó la tasa promedio nacional de 170,5.

Cabe destacar que dentro de las comunas con más de cien mil habitantes, Pedro Aguirre Cerda tuvo bajas tasas relativas en todos los delitos estudiados, esto puede significar que tiene efectivamente una menor tasa de delitos o que éstos se denuncian poco.

## *2. Los últimos dos años<sup>15</sup>*

En relación a los delitos contra las personas, tanto el homicidio como las lesiones disminuyeron, mientras que las violaciones aumentaron entre 1998 y 1999. El homicidio disminuyó un 28% en relación al período enero-septiembre de 1998, bajando en 0,3 denuncias por cada cien mil habitantes. El delito de violación aumentó en un 4,2% en relación a igual período de 1998, la tasa aumentó en 0,2 cada cien mil habitantes. Las lesiones disminuyeron en un 2,9%, bajando la tasa en 8,4 puntos.

En relación a los delitos contra los bienes, el robo con violencia aumentó en un 37,2% respecto a igual período de 1998, aumentando en 26 denuncias por cada cien mil habitantes. Respecto al robo con fuerza, éste aumentó en un 17,6%, lo que significa un aumento en 65,4 denuncias por cada cien mil habitantes. El hurto en un 6,7%, con 9 denuncias más cada cien mil habitantes.

---

15. Basado en: Ministerio del Interior. (1999). *Informe del Tercer Trimestre 1999 del Plan Integral de Seguridad Ciudadana*. Subsecretaría de Interior. Fotocopia.

### 3. Las Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana

#### a. Institucionalidad

En Chile, las políticas públicas sobre seguridad ciudadana no están radicadas en un ente público centralizado que las planifique, coordine, ejecute y evalúe. El extremo de esta situación lo representan las policías, Carabineros e Investigaciones, que dependen operativamente del Ministerio del Interior y financiera y administrativamente del Ministerio de Defensa.

El Ministerio del Interior es el ente público que establece las políticas públicas en la materia, sin embargo, no cuenta con una unidad especializada que centralice las políticas. Este Ministerio cuenta con dos subsecretarías, la de Desarrollo Regional y Administrativo y la Subsecretaría de Interior, encargada de ver los temas de seguridad ciudadana. En el último plan sobre la materia anunciado por el gobierno de Frei en enero de 1999, el subsecretario de Interior, Guillermo Pickering, asumió como coordinador de las políticas en seguridad ciudadana. La Subsecretaría de Interior se ha encargado de los planes de seguridad ciudadana dados a conocer por el gobierno en los últimos años, así como de la coordinación con las policías.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, organismo encargado de recabar información sobre seguridad más que de establecer políticas, cuyo presupuesto en 1998 fue de 1.821.135 miles de pesos. Por otro lado, del Ministerio del Interior también dependen la seguridad interior y la Oficina Nacional de Emergencias, así como otros programas sociales, como Integra<sup>16</sup>.

---

16. Ministerio de Hacienda. (1998). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1998*. Santiago. Dirección de Presupuestos, pág.81.

En términos presupuestarios, Carabineros e Investigaciones dependen del Ministerio de Defensa, en el cual existe una subsecretaría para cada policía.

Por su parte al Ministerio de Justicia le corresponde la política carcelaria de adultos y de menores. Presupuestariamente Gendarmería y el Servicio Nacional de Menores dependen de esta cartera. Además, durante el gobierno de Eduardo Frei este Ministerio fue el que tuvo a su cargo la elaboración de los proyectos de ley que establecen un nuevo sistema de procedimiento penal, con el cual el gobierno de Frei esperaba agilizar la justicia penal en Chile y así disminuir la inseguridad ciudadana<sup>17</sup>. Este cambio, de largo plazo, cuenta ya con el respaldo financiero del Ministerio de Hacienda para comenzar su aplicación en las dos regiones pilotos a partir del 2000, si bien el Congreso disminuyó el aporte para la puesta en marcha del proceso en las regiones piloto. Prácticamente se encuentran aprobados todos los proyectos de ley que establecen un sistema oral de juicios, en el cual el Ministerio Público es el encargado de investigar y el juez de sancionar.

El año pasado, otro ministerio incorporó el tema de la seguridad ciudadana en sus políticas públicas. La propuesta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo implica un concepto amplio de seguridad ciudadana. Al respecto la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, Berta Belmar, sostuvo que “creemos que un concepto amplio de seguridad ciudadana, y de políticas preventivas destinadas a generar impactos positivos en el largo plazo, debe incorporar el desarrollo social, y dentro de éste al urbanismo y desarrollo habitacional, así como la participación ciudadana”<sup>18</sup>. La idea es que las políticas de vivienda y el diseño urbanístico incorporen los espacios públicos y áreas verdes como espacios importantes dentro de los barrios con el fin de aumentar la seguridad de éstos.

Por otro lado, Carabineros, y en menor medida Investigaciones, elaboran estrategias específicas de prevención y control de la criminalidad de acuerdo a los requerimientos de corto y mediano plazo. La evaluación de éstas las realizan las propias policías. En los últimos años Carabineros ha elaborado diferentes

---

17. La elaboración de los proyectos y su tramitación contaron, en general, con un alto consenso, lo que permitió un trámite legislativo relativamente rápido.

18. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1999). *Espacio Seguro, Vivienda y Seguridad Ciudadana*. Santiago, pág. 2.

campañas destinadas a reforzar la seguridad pública, como la campaña, “Seguridad Compartida”, “Seguridad en los Condominios”, “Campaña de Seguridad para Mujeres”, la denominada «Bus Seguro» entre otras. En 1999 puso en práctica el Plan Cuadrante en el Gran Santiago, destinado a tener un control más directo sobre las diferentes zonas de la capital, a través de la presencia de patrullas de Carabineros en los cuadrantes en que se dividió la zona.

El aporte del nivel regional a los temas de seguridad ciudadana es pequeño, siendo el principal el de los gobiernos regionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en proyectos de infraestructura, que refuerzan las condiciones de seguridad como alumbrado público y habilitamiento de espacios públicos.

Las municipalidades tienen un rol mayor que el regional en la materia, siendo principalmente financiero, entregando recursos físicos a Carabineros y/o en infraestructura que refuerce la seguridad y contando con departamentos o servicios dedicados especialmente al tema. Tampoco es menor la coordinación que éstas pueden ejercer con Carabineros. Las comunas con mayores recursos han contratado guardias privados que sólo pueden ejercer labores de vigilancia. Estas medidas no han estado exentas de polémica, sobre todo por las atribuciones de estos guardias a la hora de repeler un delito, pues no están autorizados para portar armas.

Generalmente las definiciones de las políticas públicas provienen del Ministerio del Interior, el cual las coordina con las policías y las otras instituciones públicas involucradas. Con la policía, el canal principal son las cabezas de ambas instituciones pues existe la verticalidad del mando. Las políticas públicas las ejecutan los organismos antes mencionados en el nivel ministerial y policial.

La evaluación es similar al resto de la administración pública con procesos de calificación no ligados a desempeño. Carabineros evalúa los planes que efectúa. Una evaluación general se incluye en la cuenta anual que da al país el Presidente de la República en el mes de mayo de todos los años. Como parte de las medidas del plan anunciado por el gobierno del Presidente Frei en enero de 1999, se han publicado trimestralmente los resultados de la aplicación del plan, consistente en dar cuenta de los avances en las diferentes áreas y de las cifras de los delitos de mayor importancia para la opinión pública.

Los presupuestos entregados año a año no se han relacionado con la evaluación, especialmente el de las policías, ya que parte de las políticas públicas del gobierno de Frei en la materia fue aumentar sus recursos sistemáticamente desde el restablecimiento de la democracia.

## **b. Los temas de la Agenda**

Los temas relacionados con seguridad ciudadana han estado en el debate público de manera continúa en los últimos años. En 1998 el volumen de información respecto al tema fue especialmente abundante, para decaer en 1999. Esto ha implicado que las políticas públicas en seguridad ciudadana hayan sido incluidas no sólo en la agenda sistémica sino en la coyuntural de manera permanente<sup>19</sup>.

Por otro lado, como forma de ordenar la discusión se pueden considerar dos niveles de debate. Un primer nivel, más cotidiano, vinculado con la reacción a la inclusión de noticias ligadas a los delitos más comunes en medios de comunicación de manera permanente. A esto se suma la constante publicación por parte de los propios medios de comunicación y de institutos como la Fundación Paz Ciudadana y Libertad y Desarrollo, de estadísticas demostrativas del aumento de los delitos y del aumento de la percepción de inseguridad. Diversos actores, generalmente vinculados con las víctimas de los delitos, como los micreros o dirigentes del sector financiero, demandan permanentemente mayor seguridad.

Un segundo nivel de discusión se relaciona con temas más de fondo no resueltos y sobre los cuales hay divergencias y que se relacionan con la orientación y diseño de las políticas públicas. Partiendo del análisis común de que la delincuencia ha aumentado, una línea de debate se relaciona con la insuficiencia de las políticas públicas en la materia, crítica que es más fuerte en la Oposición, la cual demanda más rigor en las penas, mayor presencia policial y mejoramiento de las cárceles a través de la participación de privados.

---

19. Desde el punto de vista de las políticas públicas existen dos tipos de agenda, la sistémica o coyuntural y la institucional, que contiene los puntos considerados como prioritarios para la autoridad en el corto y mediano plazo. La agenda sistémica se relaciona con los problemas que preocupan a la sociedad en un momento dado. Tomado de: Ives Meny y J.ClaudeThoening. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona. Editorial Ariel Ciencia Política y de Manuel Tamayo. (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.

Los planes anunciados por el gobierno también han sido criticados tanto por los partidos políticos como por los actores locales.

En general, en los últimos años, además de discutir los diferentes planes anunciados por el gobierno, los actores han debatido acerca del aumento de la delincuencia juvenil y la necesidad de un sistema especial para los jóvenes, el rol de los privados en la seguridad, los límites de la acción policial, la política carcelaria, la normativa en la materia (especialmente en cuanto a la libertad provisional y condicional) y la seguridad en el nivel local.

## 4. Actores

Como se señaló al comienzo, en este ámbito de las políticas públicas participan una diversidad de actores que demandan cambios en las actuales políticas en implementación. Dentro del Estado, además de las autoridades de los ministerios de Interior y Justicia, participan los intendentes y autoridades municipales y las policías. A nivel político, los partidos participan no sólo a través del ámbito legislativo, sino como representantes de las demandas de la ciudadanía por mayor seguridad. Especialmente críticos han sido los partidos de oposición quienes demandan un nuevo enfoque en las políticas públicas en seguridad ciudadana, centrado en una mayor represión del delito y en una justicia más eficaz. Los partidos de la Concertación han estado presentes principalmente en relación a los proyectos de ley en la materia.

Especial importancia han tenido los institutos de estudios ligados a la Oposición como Libertad y Desarrollo y Fundación Paz Ciudadana. El primero en criticar fuertemente el accionar del gobierno y el segundo en proponer modificaciones a las actuales políticas.

En cuanto a la seguridad a nivel local, otros actores locales además de los alcaldes son los propios vecinos. Los temas propuestos se han relacionado con la labor policial y la prevención.

El sector privado, empresario y financiero ha hecho oír su voz para señalar que el aumento de la delincuencia perjudica su actividad y para establecer los límites de la seguridad privada y pública.

El Poder Judicial también ha participado en el debate, especialmente respondiendo a las numerosas críticas planteados por los diversos actores, incluido el gobierno, respecto a la aplicación de las leyes, la cual, según sus críticos, no sería lo suficientemente estricta, lo cual facilitaría la libertad de delincuentes arrestados por Carabineros.

## a. Gobierno

Por ser el actor que establece las políticas públicas en la materia, el gobierno ocupa un lugar central en la discusión pública sobre el tema, sobre todo cuando en gran parte de esta discusión se critica los planes de gobierno.

El gobierno del Presidente Frei respondió a la demanda por mayor seguridad a través de dos vías. Por una parte, priorizando los contenidos de las políticas en la materia y señalando que los índices delictuales son más bajos en comparación con otros países y que la prioridad legal era la reforma al proceso penal<sup>20</sup>. Una vez despachadas estas leyes se enviaría un proyecto de ley para establecer un sistema de ejecución de penas que garantice que éstas realmente se cumplan y el proyecto que crea un sistema penal juvenil. También se presentará un proyecto de ley sobre penas alternativas a la cárcel, elaborado en conjunto con la Fundación Paz Ciudadana<sup>21</sup>.

Por otro lado, el gobierno respondió a la demanda por mayor seguridad con la reorientación de los énfasis de sus políticas públicas, a través de la reformulación de algunos planes en la materia. En términos de modificación a las políticas públicas, ha incorporado a algunos actores en su diseño, como a la Fundación Paz Ciudadana en el tema del Sistema Unificado de Estadísticas Criminales y en el proyecto de ley sobre penas alternativas en estudio.

Los lineamientos centrales de la política del gobierno del Presidente Frei fueron la modernización de las policías (que incluyó el aumento de recursos, el mejoramiento de la infraestructura y nuevos planes de estudios, entre otros), el mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y la elaboración de un nuevo sistema penal. Además, el gobierno planteó una visión integral de la seguridad ciudadana, no centrada exclusivamente en aumentar los castigos. Además, el gobierno postuló la necesidad de una política de seguridad ciudadana que abarque todos los aspectos, no sólo el represivo. El Presidente Frei señaló en su cuenta anual al país de mayo de 1999 que "...una política de seguridad ciudadana tiene que ser integral, lo que implica abordar los distintos aspectos que inciden en su desarrollo. Fortalecer las fuerzas policiales es requisito ineludible

20. Subsecretario de Interior, Belisario Velasco en: El Mercurio, 2 de enero de 1999.

21. El Mercurio, 13 de enero de 1999.

en la tarea preventiva y represiva, pero no agota lo que debe hacerse. Queremos más policías, pero también se necesita una comunidad organizada que colabore”<sup>22</sup>.

En materia de recursos, el aumento de los presupuestos de las policías confirman una tendencia al alza que viene desde 1990. El presupuesto de Carabineros aumenta en un 83,6% entre 1990 y el 2000, pasando de 118.171 miles de millones de pesos en 1990 (en pesos del 2000) a 216.981. Por su parte el presupuesto de Investigaciones aumenta en un 134,6% en la presente década, pasando de 24.927 miles de millones de pesos en 1990 a 58.476 en el 2000. Por su parte Gendarmería también ha visto incrementado su presupuesto en un 210% en la década, pasando de 22.683 miles de millones de pesos en 1990 a 70.328 en el 2000<sup>23</sup>.

El aumento de recursos se tradujo, entre otras cosas, en la incorporación de nuevos vehículos para ambas policías. Entre 1990 y 1999 Carabineros aumentó su parque vehicular de 2.628 vehículos a 4.681 en 1999, lo que significó un aumento del 78%. Por su parte Investigaciones pasó de 772 vehículos en 1990 a 1.053 en 1999, con un aumento del 36%. La dotación de personal se incrementó: en Carabineros, ésta se elevó de 28.841 carabineros en 1990 a 35.124 en 1999, aumentando en un 22%. Por su parte Investigaciones aumentó de 772 policías en 1990 a 1.053 en 1999, con un porcentaje de aumento del 34%<sup>24</sup>.

La modernización de las policías implicó nuevos planes curriculares, readecuamiento de la estructura organizativa, mejoramiento de la infraestructura informática, y para Investigaciones, la construcción de una nueva escuela institucional, que incrementará en un 50% los aspirantes para este año. La inversión requerida para esta nueva escuela fue de 10.000 millones de pesos<sup>25</sup>.

En materia carcelaria, entre 1994 y 1998 se construyó una superficie aproximada de 117.000 metros cuadrados de edificios, la cual se tradujo en la modernización de algunos penales y en la construcción de nuevos, como los de Arica y Valparaíso<sup>26</sup>.

22. Eduardo Frei. (1999). *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 1998 a 21 de mayo de 1999*, pág. XLI.

23. Ministerio de Hacienda. (1999). *Comunicado de Prensa sobre el Presupuesto 2000*. Santiago. Dirección de Presupuestos.

24. Ministerio de Hacienda. (1999).

25. La Tercera, 14 de enero de 1999.

26. Ministerio Secretaría General de Gobierno. (1999). *Chile Balance 1998*. Santiago. Secretaría de Comunicación y Cultura, pág. 33.

En relación a los planes, éstos no modificaron drásticamente las políticas públicas en la materia. El gobierno de Patricio Aylwin elaboró un primer plan para el período 1994-2000, el cual contenía algunos elementos incorporados en los planes posteriores. El gobierno del Presidente Frei los reeditó constantemente, siendo el último de enero de 1999, denominado Plan Integral de Seguridad Ciudadana. En general la propuesta constante ha sido la necesidad de aumentar la presencia de carabineros en las calles, para lo que se ha propuesto modificaciones legales que liberen a carabineros de labores administrativas, mejorar la normativa relacionada con el tema y estimular la participación ciudadana en el ámbito local.

A diferencia del último plan, el de abril de 1998 fue bastante completo pues proponía modificar la institucionalidad pública en seguridad ciudadana, a través de la creación de un viceministro de seguridad pública y trasladar la dependencia de Carabineros al Ministerio del Interior y reducir las labores administrativas de la policía uniformada. Este plan fue elaborado por el Ministro del Interior, Carlos Figueroa, pero su salida del cargo ese mismo año restó continuidad al plan. La Oposición criticó la modificación de la institucionalidad propuesta en el plan<sup>27</sup>. Además, se agregó otro actor, el ministerio de Defensa, con la propuesta de crear una comisión mixta conformada por Carabineros y el Ministerio que elaborara una propuesta de redefinición de las labores de Carabineros. La propuesta de esa comisión de traspasar funciones de Carabineros fue acogida para elaborar el proyecto de ley sobre la materia, aún en trámite parlamentario en diciembre de 1999.

Por otro lado, el plan de enero de 1999 fue elaborado por el sucesor del Ministro Figueroa, el ministro Raúl Troncoso. Este nuevo plan buscó enfatizar la modernización de las policías y la participación social a través de los comités de protección ciudadana. Se puso acento en el traspaso de la mayoría de las funciones administrativas de Carabineros y la destinación de un mayor número de éstos a las calles. Para mejorar la coordinación de este plan se nombró al subsecretario del Interior, Guillermo Pickering, como el coordinador. Otro elemento importante fue el compromiso de la entrega periódica de un estado de avance del plan, incluido estadísticas delictuales<sup>28</sup> (en abril de 1999 comenzó

---

27. Al respecto, LyD sostuvo que "no cabe duda que hacer política pública para el control de la delincuencia es una tarea compleja, pero también es claro que ésta no se combate con más superestructuras. *Temas Públicos*. (6 de agosto de 1998). N°396. Santiago.

28. El Mercurio, 2 de enero de 1999.

la unificación de las estadísticas criminales en Chile. El Ministerio del Interior preparó este sistema a partir de la experiencia piloto de la FPC en la comuna de San Miguel).

El gobierno comprometió los recursos económicos necesarios para hacer realidad lo que denominó “el impulso y coordinación para una institucionalidad en seguridad ciudadana”, que contiene la tercera etapa del proyecto de modernización de las policías<sup>29</sup>. Se afirmó que las fuentes de financiamiento vendrían, en menor escala de Carabineros, por el ahorro horas-hombre que hará con menos funciones, y con aportes del Estado.

Paralelamente, el gobierno dispuso la contratación de otros 2.000 carabineros, cifra pendiente desde 1992 por falta de recursos e infraestructura para capacitación, ya que el ritmo habitual de ingreso y preparación se demoraría cuatro años para capacitar ese número. Carabineros se comprometió a preparar más de esa suma, por lo tanto serían solo tres años. En el plano de la reactualización de gestión, los 3.250 uniformados que se obtendrán por esta vía provendrán de los que actualmente realizan funciones administrativas (2.046) o pertenecen a escalafones de “servicios varios” (1.204). En beneficio de la mayor presencia policial en las calles el nuevo sistema de turnos significa que se elimina el día franco que tenía el carabinero luego de cumplir su servicio nocturno.

Por otro lado, el gobierno dio señales de la relevancia del tema para la agenda pública, a través del acuerdo con parlamentarios de apurar las iniciativas legales y en otros ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana, especialmente las relacionados con el aumento de Carabineros en las calles. El gobierno se comprometió a apurar proyectos contra la delincuencia, como el que endurece las penas, el relativo a la ley obre guardias privados, el que castiga a reductores de especies, el de violencia en los estadios, los proyectos pendientes sobre la reforma penal, el que traspasa las funciones de Carabineros, y uno que restringe la libertad provisional a reincidentes<sup>30</sup>. El gobierno y la Oposición se dieron un plazo de 90 días para por lo menos aprobar 12 proyectos de ley o indicaciones legislativas relacionadas con el tema. Además el gobierno informó de recursos para que en cuatro meses estuviera funcionando un sistema informático delictual<sup>31</sup>.

29. Guillermo Pickering, El Mercurio, 13 de enero de 1999.

30. El Mercurio, 20 de junio de 1999.

31. El Mercurio, 26 de junio de 1999.

El gobierno envió a trámite parlamentario el proyecto de ley sobre las funciones administrativas de Carabineros. Una vez aprobado en la Cámara de Diputados, el proyecto fue frenado en el Senado, pues éste exigió un informe financiero al Ministerio de Justicia que explicara cómo se iban a realizar las funciones que Carabineros dejaría de cumplir.

Además, hubo diferencias entre los ministerios involucrados, Interior y Justicia. Este último criticó el proyecto de ley sobre de labores administrativas de Carabineros, pues, por ejemplo, traspasar a preceptores las notificaciones judiciales, tiene costos no sólo económicos. El Ministerio de Justicia señaló que los receptores no se atreverán a entrar en algunas zonas. Justicia propuso otorgar más recursos a Carabineros, para crear una suerte de departamento de notificaciones con personal uniformado retirado a contrata.

Finalmente, se estableció un acuerdo entre el gobierno, los parlamentarios y Carabineros en el cual se estableció que Carabineros dejará de cumplir las notificaciones y citaciones judiciales. Estas labores se cumplirán por otras vías como el aumento del correo certificado y la contratación de personal como ministros de fe. Además el gobierno se comprometió a entregar al Senado el informe financiero. Carabineros se mostró de acuerdo con estas medidas, pues el dejar de cumplirlas le significa un ahorro de 5.800 millones de pesos al año<sup>32</sup>. En diciembre de 1999 el proyecto estaba para ser tratado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado.

Por otro lado, también en relación con las labores que Carabineros podría traspasar a otros entes públicos, la propuesta de la comisión mixta creada en septiembre de 1998 por el Ministerio de Defensa, estableció 24 las medidas necesarias para trasladar a los uniformados de labores administrativas a las calles, lo que permitiría 1.000 carabineros más en las calles. Entre ellas, 14 necesitan modificaciones legales (por ejemplo, el término de la obligatoriedad de cumplir órdenes judiciales, otorgar permisos de mudanzas). Entre las funciones administrativas de ejecución inmediata destacan: la eliminación de los puntos fijos de protección a las autoridades, fiscalización a la Ley de Bosques (traspasar a Conaf) y la presencia en cárceles, como ocurre donde no hay gendarmes (traspasar al Ministerio de Justicia), el término de puntos fijos en embajadas, guardias de la Cancillería y constancias por pérdida de cédula de identidad.

---

32. El Mercurio, 1 de noviembre de 1999.

Por otro lado, el gobierno acogió una moción de los diputados A. Espina (RN) y S. Elgueta (DC) que restringe la libertad provisional e incorporó indicaciones que evitan que los delincuentes salgan libres por algunos resquicios utilizados por sus abogados. La ministra de Justicia, Soledad Alvear, sostuvo que la intención del gobierno es que exista una mayor cantidad de criterios explícitos para que los jueces se vean en la obligación de fundamentar las razones para otorgar la libertad provisional<sup>33</sup>.

Otro tema importante en la discusión en materia de políticas de seguridad ciudadana ha sido el de la delincuencia juvenil, sobre todo a raíz de las noticias de que involucran a jóvenes en los delitos, especialmente los más violentos. La ministra de Justicia, S. Alvear, señaló que nueva ley penal juvenil están en segunda prioridad después del Código de Procedimiento Penal. Lo que la propuesta del gobierno busca es que los menores, a partir de los 14 años, sean responsables ante la ley si han infringido alguna norma, los delitos graves se sancionarán con la privación de libertad y los menores con castigos alternativos de beneficio social. A. Tzumake, del Ministerio de Justicia, señaló, en relación al sistema de detención juvenil, que al existir en Santiago sólo dos comisarías especializadas en menores la sobrecarga para albergarlos y trasladarlos se ve presionada. Según el Instituto Nacional de la Juventud un 51% de los jóvenes reclusos sufrió violencia intrafamiliar, lo que sería una de las causas de la delincuencia juvenil.

El subsecretario G. Pickering reconoció el incremento en delincuencia juvenil. Añadió que se relaciona con el aumento en el consumo de drogas. “En todo caso quiero recalcar que de las 340 comunas que tiene el país, las denuncias de robo con violencia se concentran en un 90% en 57 comunas, es decir, no es un fenómeno generalizado en el país, pero en las comunas urbanas es cierto que ha crecido la delincuencia juvenil”<sup>34</sup>.

En relación a la propuesta de copiar el exitoso plan de seguridad aplicado en Nueva York llamado “Tolerancia Cero”, el gobierno se mostró reticente. El subsecretario de Interior, G. Pickering señaló que: “no me parece adecuado hablar en Chile de un plan de tolerancia cero, lo que no significa que no este-

---

33. El Mercurio, 4 de agosto de 1999.

34. El Mercurio, 11 de septiembre de 1999.

mos empeñados en un plan de seguridad ciudadana: educación, reforma procesal penal, rehabilitación de menores en las cárceles. Se está haciendo un software sobre la georeferenciación de la delincuencia junto a datos generales, lo que le permitirá a Carabineros tener padrones de cómo actual la delincuencia”<sup>35</sup>.

## **b. Sector privado: actores del sector comercio-financiero**

Los principales actores en la discusión sobre seguridad ciudadana han sido la agrupación de empresas ligada al sector financiero (ASEVA) y la Cámara Nacional de Comercio (CNC). Ha habido polémica acerca de los límites de la seguridad privada y del control que debe ejercer el Estado en esta actividad, así cómo las atribuciones de los guardias y vigilantes privados.

La Asociación de Empresas de Seguridad Privada, Aseva, agrupa a más del 50% del personal que trabaja en el rubro, esto es más de 28.000 empleados, entre guardias y vigilantes. Estos trabajan en 3.500 empresas industriales, comerciales y de servicios con una facturación cercana a los 100 millones de dólares anuales.

G. Errázuriz, presidente de Aseva, ha sostenido que la ausencia de normativa específica mantiene a su sector empresarial expectante y con proyectos de expansión ya aprobados. Aseva entiende que las labores de vigilancia privada son una extensión del derecho a la legítima defensa que tienen los individuos, por medio del cual pueden contratar servicios de seguridad provistos por los particulares. “Creemos que los guardias privados debieran estar autorizados para prestar servicios en cualquier lugar, siempre que estos se limiten a la mera observación y vigilancia para detectar cosas anormales”<sup>36</sup>. La Agrupación demandó al gobierno una ley que regule el sector.

En relación a la demanda de los empresarios de la seguridad sobre una normativa en la materia, el Ministerio del Interior elaboró una propuesta que la entregó al Presidente sobre regulación de esta actividad. El gobierno define como responsabilidad ineludible del Estado la seguridad. El subsecretario de la Secretaría General de Gobierno, C. Huepe afirmó que “el Estado debe ser cuidadoso en el resguardo del bien común, especialmente cuando se trata de ciudadanos facultados para portar armas en labores de seguridad o protección”<sup>37</sup>.

35. El Mercurio, 20 de septiembre de 1999.

36. La Tercera, 23 de junio de 1999.

37. El Mercurio, 19 de abril de 1999.

La Asociación ha señalado que pese a la crisis económica de 1999 ha persistido la demanda por seguridad privada. El nivel de eficiencia logrado en la actividad está demostrado por dos siniestros promedio registrados al mes con 20.550 personas trabajando.

Una opinión diferente la tiene Carabineros. Según el jefe del Departamento de Control y Fiscalización del OS.10, teniente coronel, R. Arellano, los guardias pueden actuar sólo por presencia en funciones de observación e información y no en lugares públicos, lo cual le corresponde a Carabineros<sup>38</sup>.

La Cámara Nacional de Comercio (CNC) señaló que debe haber voluntad política real del gobierno para aplicar mano dura tanto en el control de la delincuencia como en la aplicación de justicia. El encargado de seguridad de CNC, señaló que se deben medir los resultados con indicadores de la labor de Carabineros. Los funcionarios que se van a redestinar a las calles deben recibir capacitación operativa. Añadió que se deben utilizar criterios de focalización de estos nuevos efectivos.

CNC informó de las enormes pérdidas que significa la delincuencia, la cual tiene un costo aproximado de 352 millones de dólares al año por robos, asaltos, estafas, según lo reveló un estudio del Comité de Seguridad y Antidelincuencia de la Cámara. Durante el primer semestre de 1999 el Comité realizó una encuesta nacional que incluyó al 84% de los rubros del sector. Los encuestados estimaron en un 2.65% de las ventas anuales van a los ladrones. El encargado de seguridad criticó la abolición de la detención por sospecha, pues Carabineros cuenta con una herramienta menos. Añadió que no hay incentivos para hacer las denuncias, pues las especies robadas tardan meses en ser devueltas y no siempre los son. De cada 100 delitos que afectan al comercio, sólo 35 son denunciados, de éstos sólo un 10% va a juicio y el 1% termina en condena, por lo que la sensación de impunidad es alta.

Otro actor que ha opinado en relación a la delincuencia es la Cámara de Comercio de Santiago (CCS). También relacionado con la crisis económica de los últimos años, la CCS y Carabineros confirmaron que el aumento de las cifras de desempleo tiene directa incidencia con el auge de la delincuencia.

---

38. El Mercurio, 19 de abril de 1999.

El vicepresidente de la Cámara, E.Alvano, expresó que según los estudios hechos por el gremio, el desempleo ha sido un factor importante en el aumento de la delincuencia.

La relación entre desempleo y delincuencia no es válida para el primer vicepresidente de la CUT, R.Alarcón, quien ha señalado que no existe vinculación entre aumento de la delincuencia y cesantía. El problema es la falta de oportunidades de los jóvenes.

### **c. Institutos de estudios**

#### ***1. Fundación Paz Ciudadana***

Esta fundación es sin duda el actor de la sociedad civil más importante en materia de seguridad ciudadana, pues realiza estudios, que da a conocer constantemente a la opinión pública, y mantiene un vínculo directo con el gobierno, por lo que es un actor de peso a la hora de modificar las políticas públicas en la materia. A partir de este año está trabajando en un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), punto incorporado en los planes de gobierno y sobre el cual existe consenso en su necesidad.

Las propuesta de política pública en materia de delincuencia abarca diferentes ámbitos: prevención del delito, control del delito, rehabilitación y evaluación de las políticas públicas<sup>39</sup>.

En relación a la prevención del delito, la FPC plantea: revisar la estructura y fundamento del sistema educacional; establecer alarmas para detectar a jóvenes en riesgo; revisar el funcionamiento y la estructura de asistencia a menores en situación irregular; rescatar al menor y al joven de la calle; reformar el sistema de protección a la infancia y adolescencia.

---

39. Ver también: Fundación Paz Ciudadana. (1998). *Propuestas para la Prevención y Control del Delito*. Santiago. FPC.

En cuanto al control del delito, la FPC postula: modernizar el sistema de justicia criminal; incentivar las denuncias; un sistema de ejecución de penas (con medidas alternativas y un sistema eficaz que supervise realmente al reo); beneficios intrapenitenciarios (revisar la actual normativa); modificar la administración de la libertad provisional (crear una oficina técnica cuya función sea elaborar una recomendación fundada al juez sobre si procede o no); optimizar el aprovechamiento del recurso policial; y mayor participación de la comunidad y el municipio (entregar mayores competencias: recibir automáticamente al menos cuatro veces por año información sobre el estado actual de las estadísticas delictuales).

En materia de rehabilitación, la FPC plantea la incorporación del sector privado a las cárceles. Añade que para los reclusos adultos se debe establecer una capacitación laboral real (“cárcel industria”) y, en cuanto a los reclusos menores de edad se deben establecer internados educacionales.

Respecto a la evaluación de las políticas públicas que se apliquen, la FPC sostiene que se debe: modernizar y homogeneizar los sistemas estadísticos de todos los órganos públicos vinculados al problema; las metas asignadas deben ser cuantitativas; los datos estadísticos deben hacerse legalmente accesibles y exigibles por todos los ciudadanos a todo órgano público en cualquier momento; y se debe actuar focalizada y descentralizadamente dependiendo de la peligrosidad de la zona, comuna o ciudad y de la pobreza de la comunidad respectiva.

El gerente general de FPC, C. Valdivieso, sostiene que el país necesita una metodología para definir un criterio de asignación de recursos que considere todos los aspectos sobre el impacto real de la delincuencia. Se desconoce la magnitud real de la cantidad de delitos en las comunas y cambian de comuna en comuna. Se necesitan encuestas de victimización comunal.

En materia carcelaria, la FPC postula que en la actualidad, se abre paso la noción de que la cárcel no es la única opción de castigo penal<sup>40</sup>. Convendría avanzar hacia un sistema penal consistente en una escala continua de penas. Esta escala contemplaría en sus grados inferiores, penas como la simple multa o amonestación, y de ahí avanzar en los grados de privación en diferentes gra-

---

40. FPC, *Conceptos*, julio 1997, N°2, pp. 2.

dos. La cárcel es una opción dentro de las probabilidades de penas, pero no la única, hay delitos que en que no se justifica la cárcel, que es una de las penas caras de aplicar.

C. Valdivieso señala que “los jueces no quieren mandar gente a las cárceles porque éstas están relativamente hacinadas, entonces prefieren enviarlos a un sistema de penas alternativas” Añade que el déficit carcelario es de 36% y se requieren 80 mil millones, cuando el presupuesto para el Poder Judicial es de 60 mil millones.

Otro tema importante puesto en el debate es el de la delincuencia juvenil. La FPC sostiene que si se analizan los datos sobre los delitos, la mayoría de éstos son cometidos por jóvenes, por lo que cualquier política en la materia debe estar dirigida a este grupo etario. Los factores de riesgo se centran en que los delinquentes juveniles han desertado del nivel educacional formal y disponen de mucho tiempo ocioso. Las políticas deben ir orientadas a atraer estos jóvenes primero (deportes, recreación) y después tratar de insertarlos en la educación.

Un estudio concluyó que la delincuencia juvenil ha aumentado aproximadamente un 50% en los últimos dos años. Este aumento demuestra la falta de programas de mediación que se enseñe a los jóvenes a resolver los problemas de manera pacífica. C.Valdivieso, señaló que el alcohol es uno de los problemas más importantes, por lo que se deben asumir programas focalizados.

Las propuestas abarcan una amplia gama de temas. C.Valdivieso propone que sea la propia comunidad la que tome el control del tema, teniendo el Estado un rol subsidiario. Postula la creación de un sistema de rescate de jóvenes de las calles donde el sector privado trabaje bajo la tutela de los municipios y en el marco de lo definido por el gobierno central.

Respecto a la violencia juvenil, la FPC propone: ampliar y mejorar la cobertura de enseñanza media técnica; ampliar esfuerzos para que desertores se reintegren; programas que enseñen a los niños a manejar problemas entre pares; creación de un sistema de justicia juvenil; considerar a la familia como el núcleo básico de la solución de los conflictos del menor; generar actividades atractivas para el tiempo libre del menor; llevar al joven de riesgo a hogares; Estado subsi-

diario de las iniciativas de la comunidad para el rescate de jóvenes; que el Estado asuma el costo financiero del trabajo con los jóvenes.

C. Valdivieso postula que no hay un esfuerzo global de país para prevenir esta situación. Es creciente el número de jóvenes que participan en violencia y el número en situaciones de riesgo. Para la ministra de Justicia, S. Alvear, el 86% de éstos jóvenes sufrió violencia intrafamiliar. C. Valdivieso respaldó el anteproyecto del gobierno, el cual entre otras cosas, establece la responsabilidad penal de los jóvenes a los 14 años.

En relación al tema de la delincuencia a nivel local, la FPC señala que “las autoridades locales pueden producir modificaciones importantes en la situación de delincuencia que enfrentan las personas en períodos más cortos”<sup>41</sup>. Para un trabajo eficaz y eficiente en el nivel local se necesita un diagnóstico compartido entre los municipios, vecinos y policía, para lo cual se debe “fotografiar” la realidad: encuestas de victimización (“cifra negra”), mapas digitales de delincuencia, análisis de las estadísticas oficiales.

En materia de libertad provisional, en el estudio “Conceptos para la Prevención y Contención del Delito” de mayo de 1998 se propone: la creación de una oficina técnica, independiente de Gendarmería y del Poder Judicial que elabore una recomendación fundada al juez acerca si procede o no concederla.

La FPC ha criticado las estadísticas entregadas por el gobierno. C. Valdivieso señaló que las denuncias reconocidas por el gobierno representan sólo el 41% de los casos de robo con violencia que se dan realmente. Por su parte, el gobierno y Carabineros señalaron que aumentaron las denuncias porque la gente está denunciando más, mientras que C. Valdivieso señaló que es porque hay más delitos. Señaló que faltan 16 mil carabineros para alcanzar estándar internacional.

## ***2. Libertad y Desarrollo***

Este instituto ligado, a la derecha, se ha referido reiteradamente al tema de seguridad ciudadana, centrándose en el enfoque económico para analizar la delincuencia, en las penas, en la libertad provisional y en la necesidad de incorporar al sector privado en la construcción y administración de las cárceles.

---

41. FPC, *Conceptos*, noviembre 1997, N° 6, pp.1.

Respecto al primer punto, LyD plantea que es posible aplicar las herramientas del análisis económico para buscar soluciones al problema. No sólo deben considerarse la cantidad de recursos que se gastan sino la eficiencia en su utilización. Se deben considerar los costos de cada una de las etapas involucradas en materia de seguridad ciudadana. Primero, está el descubrimiento del crimen y la aprehensión de los sospechosos, segundo, los costos judiciales y de las condenas y, tercero, los costos de reclusión.

Respecto al primero, LyD sostiene que Carabineros e Investigaciones presentan dos tipos de problemas que atentan contra la eficiencia: cuál es la combinación óptima de factores (cómo dividir recursos entre capital y trabajo, cuántos autos, equipos, entre otros) y cómo distribuir los recursos entre los diferentes tipos de policías para los diferentes delitos.

En cuanto a los costos judiciales y de las condenas, LyD sostiene que la evidencia empírica muestra que un factor importante es la probabilidad de ser condenado en la prevención de algunos tipos de delitos, por lo que la alta congestión de los juzgados y la lentitud de los procesos disminuye la probabilidad de ser condenado. Propone dos tipos de medidas para aumentar la eficiencia: reformas administrativas en el funcionamiento de los tribunales y reformas procesales. Califica de positiva la reforma penal.

Respecto al costo de la reclusión, es conveniente tener en cuenta la experiencia internacional, en el sentido que ciertos tipos de delitos tienen cierto tiempo de duración las penas. Por ejemplo, períodos más largos de encarcelamiento han demostrado ser más efectivos en crímenes contra la propiedad.

Respecto a la seguridad privada, LyD sostiene que existe una regulación “que resulta imprecisa y engorrosa en su aplicación”<sup>42</sup>. Sostiene que la seguridad ciudadana es un bien público y que al Estado le corresponde velar por su provisión. Siguiendo la línea argumental plantea que el bien seguridad es un problema que concierne a todos y requiere de la colaboración de todos, por lo cual la autoridad debe fomentar la participación de los privados en aquellas medidas tendientes a superar el problema. Más aún, los particulares tienen derecho a procurarse mayores niveles de seguridad, para lo que toman seguros, compran armas, contratan guardias, entre otros. Si la provisión del bien seguridad fuera monopolio del Estado, lo anterior no podría realizarse.

---

42. LyD, *Temas Públicos*, 9 de marzo de 1995, N°230, pág. 4.

LyD defiende el derecho de los privados a procurarse seguridad basándose en la experiencia internacional, que señala que el aporte privado ayuda a reducir la criminalidad. La experiencia estadounidense citada sostiene que el aporte privado fue importante en dos aspectos: la acción coordinada entre los privados y la policía y la introducción “de medidas propias del mercado como son la definición de derechos de propiedad (cierre y control de tránsito para no residentes), que aunque en el hecho no fueron completamente implementadas sirvieron de advertencia para los delincuentes”<sup>43</sup>.

“Limitar el derecho de proveerse por todos los medios legítimos del mayor grado de seguridad, además de constituir una lesión de los derechos fundamentales de las personas, es un error, puesto que genera importantes pérdidas sociales y de eficiencia, ya que sabemos que toda regulación (sea por la vía de impuestos o cualquier otro mecanismo) se traduce finalmente en una caída de la oferta de los servicios regulados y aumenta sus precios relativos con las consiguientes disminuciones de bienestar”<sup>44</sup>.

LyD critica la postura de Carabineros respecto a la seguridad privada que la visualiza como una concesión otorgada por el Estado a los particulares. “Por el contrario, inducen al equívoco de pensar que el ejercicio de un derecho (la seguridad) requiere de un reconocimiento del Estado para ser tal. La seguridad tiene una dimensión privada y otra pública”<sup>45</sup>. Cuando los privados cierran pasajes o contratan guardias están contribuyendo a disuadir al delincuente, lo que contribuye a la provisión de un bien público.

Respecto a la ley que regula la actividad privada de seguridad, LyD sostiene el procedimiento de empadronamiento que realiza Carabineros no puede ser un mecanismo engorroso que se convierta en una barrera de entrada, por ejemplo, por la vía de imponer requisitos que pocas personas pueden cumplir como requisitos de educación al personal que trabaja en estas empresas. Añade que las restricciones pueden parecer impuestos que se traducen en un mayor costo para los clientes, como el uso de uniforme especial o de chalecos antibalas por parte de los empleados de estas empresas.

---

43. LyD. (1995), pág. 5

44. LyD. (1995), pág. 5

45. LyD, *Temas Públicos*, 12 de junio de 1997, N°340, pág.3.

A partir de un estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana en 1994, LyD sostiene que los niveles de gasto que muestra el país en seguridad ciudadana, comparado con las tasas de delincuencia son altos, lo que indica que se puede mejorar la eficiencia en la utilización de recursos<sup>46</sup>. Sostiene que el sector público representa un 63% del gasto y el sector privado un 37% de éste. La mitad del gasto privado corresponde a protección privada. Sostiene que el gasto privado es alto, lo que según, LyD puede explicar en cierto modo que las tasas de delincuencia (especialmente robo) no sean mayores en Chile. En relación a la seguridad privada: “la regulación que actualmente enfrenta el sector, hace pensar que probablemente está gastando más de lo necesario para lograr un determinado nivel de eficiencia, lo que de paso también contribuye a elevar el alto gasto privado. Por lo mismo debieran desregularse algunas áreas, como es el caso de los requisitos de vigilancia privada y las normas que regulan a las empresas en materia de seguridad, a fin de que ellas decidan que mecanismos son los adecuados”<sup>47</sup>.

Respecto a modificar la ley de control de armas propuesta por diputados, y que estudia el gobierno, LyD señaló que se limitaba la libertad de las personas y que lo único que se lograría es que los delincuentes tengan más armas. Propuso fomentar la capacitación en el manejo de éstas.

Respecto al tema carcelario, los argumentos y propuestas de LyD se refieren a la participación del sector privado en la construcción y administración de los recintos penitenciarios. Postula que el Estado debe tener un rol menor. El argumento comienza señalando que el bajo nivel educacional de los reos eleva la probabilidad de que éstos vuelvan a delinquir ya que no tienen una oportunidad laboral. El sector privado puede ofrecerles un oficio y una remuneración mientras cumplen su condena. Las ventajas de la incorporación de privados en la rehabilitación son: el Estado puede exigir a los privados que equipen y/o construyan talleres en buenas condiciones y los privados obtendrán mano de obra más barata.

LyD postula la modificación del Reglamento de Gendarmería para facilitar la participación de los privados. En una primera etapa se puede traspasar los servicios demandados por gendarmería, como por ejemplo, transporte, vestuario, alimentación. Posteriormente los privados pueden administrar los recintos que albergan a reclusos de baja peligrosidad y posteriormente, licitar la construcción y administración de las cárceles.

---

46. LyD, *Temas Públicos*, 31 diciembre de 1995, N°272, pág. 5.

47. LyD. (1995). pág.6.

Si bien LyD ha estimado como positivo el aumento de inversión en materia carcelaria implementada por el gobierno del Presidente Frei, postula que éste es insuficiente. Lo anterior basado en que: en Chile, siguiendo la tendencia mundial, los costos de administración penal aumentarán (aunque no aumente población penal), la tasa de criminalidad en Chile es alta, los proyectos de construcción de gendarmería compiten con otros más rentables socialmente. “Es necesario incorporar con el máximo de fuerza al sector privado, con sus recursos y capacidad empresarial<sup>48</sup>. El sector privado puede realizar importantes aportes a la gestión del sistema.

LyD postula un endurecimiento de las penas. Respecto a la libertad provisional, otro de los temas de debate en la materia en los últimos años, LyD señala que ésta se debe denegar cuando el que la solicita es reincidente. Añade que los jueces si tienen la facultad para denegar este beneficio amparados en las facultades discrecionales que le entrega la constitución y el Código de Procedimiento Penal. No obstante, LyD critica a los jueces que la conceden ampliamente, pues según datos de Carabineros, un 70% de los detenidos son reincidentes<sup>49</sup>. Además de proponer que no se otorgue este beneficio a reincidentes, propone limitar la libertad condicional y el indulto.

Respecto a las penas, LyD sostiene que entre 1985 y 1993 las penas que en promedio recibían los delincuentes por delito de robo, violación y homicidio cayeron en más de 20%<sup>50</sup>, es decir, mientras que en 1985 los delincuentes condenados por delitos de robo en promedio servían condenas de cinco años y cinco meses, en 1993 dicho promedio había caído a 3 años y nueve meses. Las penas si disuaden. En Chile no es que sean bajas, es que no se cumplen, lo que provoca una pérdida de confianza en el sistema judicial y sensación de impunidad del delincuente.

En relación al aumento de la delincuencia, LyD sostiene que la gente tiene desconfianza en instituciones claves como los tribunales y la policía. Las causas son: la rebaja en las penas, baja probabilidad de ser aprehendido y condenado (40 de cien delitos se denuncian, y de los 40 , el 4% termina en conde-

---

48. LyD, *Temas Públicos*, 31 de mayo de 1996, N°289, pág. 2.

49. LyD, *Temas Públicos*, 26 de abril de 1996, N°284, pág.1.

50. LyD, *Temas Públicos*, 6 de septiembre de 1996, N°303, pág.1.

na)<sup>51</sup>, libertades provisionales y condicionales son demasiado permisivas, aplicación del indulto (disminuye costo delinquir), ininputabilidad de menores de 16 y sin discernimiento entre 16 y 18. “En definitiva, el delincuente ha recibido suficientes muestras de debilidad de la sociedad como para aumentar el número de delitos y la violencia aplicada a ellos. En la práctica asistimos al fenómeno de “profesionalización” de la delincuencia...<sup>52</sup>.

Criticando las políticas públicas del gobierno del Presidente Frei en la materia, LyD sostiene que el gobierno de la Concertación tiene una dificultad estructural para abordar los temas de seguridad ciudadana, lo que se manifiesta en una constante subestimación del valor del orden y la seguridad para las personas<sup>53</sup>. Las políticas inclinan la balanza a favor de los derechos de los detenidos, reos y delincuentes en contra de la tranquilidad ciudadana, prueba de lo cual son rebajadas las penas, indultos e iniciativas legales sobre el tema. Parte importante de la Concertación, aquella que se relaciona con el mundo socialista, tiene vínculos muy profundos con los movimientos violentistas y terroristas de los sesenta.

Las autoridades deben darle la importancia que se merece al tema. Lineamientos de política deben ser: modificaciones legales que aumenten castigo a los delincuentes, que incrementen las penas de algunos delitos, eliminen el indulto, cambien los procedimientos para la libertad provisional y las disposiciones sobre inimputabilidad y discernimiento; cambios en procedimientos judiciales que agilizen procesos; mayor dotación de recursos y modernización de las policías y mayor colaboración con los municipios y comunidad; y construcción de cárceles.

Otro tema que preocupa a LyD es el de la delincuencia juvenil. A parte de ser partidario de rebajar la edad de responsabilidad penal, LyD postula soluciones: frente a la deserción escolar, se debe considerar con cuidado con los jóvenes en riesgo; se debe fomentar la denuncia; aumentar las sanciones esperadas; contar con sanciones adecuadas (distintos tipos de penas); y contar con sentencias oportunas (si se tardan, el delincuente no ve relación entre delito y castigo).

---

51. LyD, *Temas Públicos*, 24 abril de 1998, N°381, pág.2.

52. LyD. (1998), pág.3.

53. LyD, *Temas Públicos*, 10 enero de 1997, N°321, pág.1.

Refiriéndose a Carabineros, LyD sostiene que si bien el gasto global en seguridad por habitante representa el nivel más alto en los últimos 20 años, el gasto en Carabineros tiene un rezago que se refleja en que aún no se supera niveles de 1992, ya que los reajustes se han dirigido a otras instituciones como Gendarmería e Investigaciones. Las instituciones dependientes de Defensa Nacional han sufrido un sistemático deterioro relativo en sus remuneraciones durante los gobiernos de la Concertación. Si ha sido un criterio político, este tiene un alto costo para la seguridad ( aumento real del gasto en personal entre 1990 y 1998 es de un 1.077% para Mideplan, de un 339% para la Secretaría General de Gobierno, de un 339% para la Presidencia y de un 82% para el Ministerio de Defensa). LyD postula que se debe focalizar la labor de Carabineros, radicada en una parte importante en tareas administrativas. Se deben establecer metas y convenios de gestión. La dependencia de las policías del Ministerio de Defensa no explica la poca eficiencia de Carabineros. En cambio, se debe cambiar el enfoque en el combate de la delincuencia de procedimiento a resultado: establecer un convenio Carabineros-Interior para cumplir metas anuales, complementado con un fondo con recursos a entregar en función del cumplimiento de los objetivos y transparencia total en materia de estadística.

### **3. Corporación Tiempo 2000**

La Corporación Tiempo 2000, entidad ligada a la Concertación, y que desarrolla un programa de asesoría legislativa (PAL), se ha referido al tema comentando los proyectos de ley en la materia (por ejemplo, el de detención por sospecha) y proponiendo orientaciones de políticas. Ha destacado el enfoque sobre ideologizado de la Derecha en el tema.

La Corporación postula que los indicios apuntan a un aumento de los delitos violentos y que además, el estilo de las noticias cultivadas por los medios de comunicación ha contribuido significativamente a consolidar el clima de inquietud ciudadana<sup>54</sup>. Santiago Escobar, director del Programa de Políticas Públicas de la Corporación, sostuvo que se ha ido desarrollando cierto tipo de delincuencia que es propia del tipo de cultura socio-espacial que se ha desarrollado en ciudades altamente segregadas<sup>55</sup>.

---

54. PAL, *Bitácora Legislativa*, N° 254, año VIII, 4-8 mayo de 1998.

55. La Tercera, 10 de octubre de 1999.

El PAL opina que en la actualidad la seguridad ciudadana es uno de los grandes temas de la agenda política nacional, “cuyas definiciones y aspectos técnicos quedan sujetos a la orientación estratégica global de política pública que deben hacer sus responsables”<sup>56</sup>, por lo que las soluciones no son sólo técnicas sino con una política de Estado sostenida en consensos que le permiten viabilidad en el tiempo.

El PAL sostiene que a diferencia de la Derecha, el gobierno sostiene que la delincuencia es un hecho social complejo que obedece a muchas causas, entre ellas la pobreza y marginación. Critica duramente la actitud de este sector, pues lo acusa de sobrepolitizar el tema y tratar de sacar dividendos políticos.

El PAL coincide con el PNUD en cuanto al rol de los medios de comunicación en elevar la percepción de inseguridad. “En nuestro medio, además de un estilo noticioso que realiza una saturación informativa en torno a la violencia, no existe un equilibrio informativo que permita proyectar los valores de contención de ella... En este campo, la acción de la Derecha se ha orientado a la construcción de un “estado de alarma pública”, que favorece su opción electoral, y frente a la cual argumentan como única solución más policías, más penas, más cárceles”<sup>57</sup>.

En cuanto a las políticas públicas en la materia, el PAL sostiene que no basta con aumentar los recursos materiales y humanos, sino que también se debe modificar su gestión apuntando a patrones de eficacia y eficiencia. Además destaca la colaboración ciudadana con la acción policial y la necesidad de un “pacto ético” entre los medios de comunicación, la policía y el sistema político que disminuya el tratamiento sensacionalista de la información referida a delincuencia. Es partidario además de trasladar la dependencia de Carabineros e Investigaciones al Ministerio del Interior. En relación a las normas sobre la materia, no es partidario de restringir la libertad provisional, pues es un derecho de todos los ciudadanos.

En relación a Carabineros, el PAL opina que éstos tienen un indebido protagonismo político en la institucionalidad del país, como lo es su participación en el Consejo de Seguridad Nacional y una excesiva autonomía, plasmada en la inamovilidad de su General Director durante los cuatro años de su mandato.

---

56. PAL. *La Seguridad Ciudadana y la Acción de los Gobiernos Democráticos*. Año IX. N°300. 18-22 octubre de 1999, pág. 45.

57. PAL. (1999), pág. 50.

El PAL postula que en materia policial se necesita una política similar a la de Defensa, suprapartidaria y permanente en el tiempo. Se debe definir que policía quiere la sociedad. Postula que para un manejo adecuado de las policías deben depender del poder político, radicado en el Ministerio del Interior.

#### **d. Actores locales**

Los principales actores del nivel local son los **alcaldes**, y la agrupación que los reúne: la Asociación Chilena de Municipalidades. Existe consenso entre los diversos actores de la importancia del nivel local en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, debido al conocimiento más cercano con la realidad delictual de cada sector. Los comités de seguridad ciudadana creados por el gobierno han sido objeto de debate en relación a su utilidad.

Por otra parte, los municipios han elaborado estrategias de combate a la delincuencia. Por ejemplo, Ñuñoa creó un Consejo de Seguridad Comunal donde participan autoridades municipales, vecinos y Carabineros, con el fin de coordinar políticas en la materia<sup>58</sup>.

Respecto al Plan Integral de Seguridad Ciudadana, anunciado por el gobierno en enero de 1999, varios alcaldes criticaron la ausencia de normas que endurecieran la penalidad de los delitos y la permanencia de la dependencia de Carabineros del Ministerio de Defensa. J. Ravinet, alcalde de la Municipalidad de Santiago y C. Alarcón, de la Municipalidad de Peñalolén, señalaron que se debe restringir la libertad provisional. Ravinet también señaló que Carabineros no debe custodiar actos masivos que tengan un beneficio privado. Respecto a las funciones de Carabineros, planteó que funcionarios municipales se encarguen del tránsito<sup>59</sup>.

En cuanto al tema de la racionalización de las funciones de Carabineros, el presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, G. Duarte, señaló que muchas de las funciones que dejará de desempeñar Carabineros deberán ser asumidas por los municipios, lo cual no es posible sin mayores recursos.

---

58. La Segunda, 6 de enero de 1999.

59. El Mercurio, 14 de enero de 1999.

En cuanto a los comités de seguridad ciudadana, creados por el gobierno, el año pasado actores vecinales discreparon de cifras oficiales sobre el número y funcionamiento de estos comités.

La División de Organizaciones Sociales del gobierno (DOS), dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, sostenía que en enero de 1999 existían 261 comités en 14 comunas de las 16 en que existe el programa, mientras que dirigentes vecinales señalaron que en algunas comunas son menos y en otras no están constituidos. La principal crítica de los dirigentes vecinales es que estos comités son una mala planificación del gobierno central, pues los énfasis deben ser distintos dependiendo de la comuna. Los vecinos son quienes mejor conocen los problemas de seguridad. “Los funcionarios de gobierno piensan el tema de la seguridad desde sus escritorios, como autoridades y no como pobladores”<sup>60</sup>. Añadieron que en el problema de la seguridad ciudadana inciden otros problemas como la cesantía y la falta de áreas verdes y deserción escolar. Sostienen que en las comunas donde los comités han funcionado, han partido de los propios vecinos. R. Durán, coordinador comités en Independencia, señalaba que se necesitan mayores recursos, ya que sólo han provenido de la DOS y no de los municipios.

Una evaluación positiva de los comités tiene Carabineros. Según el general de Carabineros, J. Bahamondez, los comités han aumentado las denuncias, lo que a su vez ha aumentado las detenciones en un 20%.

El gerente de la FPC, C. Valdivieso, sostuvo que hasta el año pasado los comités impulsados por la DOS no habían dado completa garantía de representación real de toda la comuna y además, les faltaba un fuerte apoyo de recursos porque estos comités fueron financiados con 110 millones de pesos, entregándoseles sólo 500 mil pesos a cada comité. Para Valdivieso, es importante centrar esfuerzos en el nivel local.

Otro punto de polémica ha sido las cifras sobre delitos entregadas por el gobierno durante 1999, pues algunos alcaldes se consideran afectados por éstas. El alcalde de la Municipalidad de Santiago, J. Ravinet, y C. Labbé, alcalde de la Municipalidad de Providencia, acusaron de error al subsecretario del Interior,

---

60. Dirigente Vecinal, El Mercurio, 8 de febrero de 1999.

G. Pickering respecto a las cifras. Según Ravinet el error se produce al calcular el número de delitos por 100 mil habitantes y no por la población efectiva de la comuna (esto es la población flotante y no sólo la población establecida en los censos)<sup>61</sup>. Añadió que las cifras de Carabineros arrojan tasas inferiores para su municipalidad.

#### e. Policías ✓

Las policías, especialmente Carabineros, han sido un actor de primer orden en las políticas de seguridad ciudadana, pues son los actores más directamente involucrados en la prevención y control de los delitos.

En cuanto a la participación de las policías en la discusión pública sobre seguridad ciudadana, Carabineros tiene una participación más notoria, pues es la policía más directamente involucrada en el control y represión de los delitos. Además, debido a la constante información en los medios de comunicación acerca de la delincuencia, Carabineros da a conocer cuáles son sus actividades para su combate.

En general Investigaciones ha aparecido en el debate público para dar a conocer los avances en su plan de modernización. Por ejemplo, a comienzos de 1999, el subsecretario de Investigaciones, Jorge Pantoja, dio a conocer una amplia reestructuración organizacional de la policía civil en el contexto del plan integral de seguridad anunciado por el gobierno. Según este proceso, en marzo de ese año quedaron liberados de labores administrativas 126 oficiales policiales. Según la Ley de Planta del Personal de septiembre de 1998, se creó el escalafón de oficiales administrativos. Además se comenzaron a externalizar algunos servicios.

Respecto a Carabineros, su General Director, M. Ugarte, anunció la puesta en marcha del plan estratégico de seguridad, el cual implicaba la combinación de tecnología, más la vinculación de las comisarías con los vecinos, capacitación y sueldos más justos para los carabineros como resultado de una policía eficiente. Añadió que los planes toman su tiempo, pero el compromiso es mantener los niveles actuales de delincuencia, que al menos no aumente<sup>62</sup>.

61. El Mercurio, 2 de junio de 1999.

62. La Segunda, 21 de abril de 1999

Dentro de los planes de racionalización, en abril de 1999 se incorporaron 400 carabineros pues se otorgaron los fondos para utilizar las 2.000 plazas vacantes de la Ley 19.127 y se comenzaron a externalizar algunos servicios, como la alimentación<sup>63</sup>.

También en relación a los planes de racionalización de su trabajo, Carabineros ha ordenado una serie de estudios para conocer mejor la realidad de la institución. Con la Facultad de Economía de la UC firmaron un convenio para determinar cuan rentables eran sus inversiones en cuarteles, en el despliegue de vehículos y en personal. El objetivo del programa de racionalización de los medios humanos y logísticos en que se encuentra abocado el alto mando de carabineros es reducir la diferencia actual de un carabinero por cada 750 habitantes hasta llegar a un efectivo policial por cada 350 habitantes. Además, Carabineros decidió establecer una reingeniería en los cuarteles, pues el número actual distrae personal en funciones administrativas. El óptimo es que exista un cuartel por comuna, a menos que la extensión comunal amerite un segundo.

En conjunto<sup>63</sup> con el ILPES, el Consejo Asesor de Carabineros realizó un estudio sobre las comunas del Gran Santiago. En el estudio “Costo Económico de los Delitos, Niveles de Vigilancia y Políticas de Seguridad Ciudadana en las comunas del Gran Santiago” de 1998 se concluyó que el costo económico de los delitos en el Gran Santiago ascendía a los 275 millones de dólares anuales, concentrando la Municipalidad de Santiago el 42% de este costo. Le siguen las comunas de Maipú, Las Condes, La Florida, Providencia y Ñuñoa. En relación a la oferta de servicios de vigilancia policial, expresado en unidades de vigilancia policial equivalentes (UVEq), el indicador varía entre 8.2 cada cien mil habitantes en la comuna de El Bosque y 75.9 en la comuna de Santiago. Las comunas con menos niveles de vigilancia policial coinciden, en general, con ser la más pobres de la zona, incluso por debajo del promedio, lo que implica un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales. La vigilancia policial tiene un déficit de 24% si se quiere que todas las comunas estén en la media de vigilancia policial<sup>64</sup>.

A partir de 1999 se puso en marcha el denominado “Plan Cuadrante” que divide la zona metropolitana en cuadrantes en los cuales las patrullas vigilan, con

63. El Mercurio, 21 de enero de 1999

64. Iván Silva Lara. (1998). *Costo Económico de los Delitos, Niveles de Vigilancia y Políticas de Seguridad Ciudadana en las Comunas del Gran Santiago*. Santiago. ILPES-Carabineros de Chile, pág. 3

el objetivo de lograr un mejor contacto con la comunidad. Dentro del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, el gobierno otorgó a Carabineros este año 2.000 millones de pesos para implementar el Plan Cuadrante para la vigilancia policial en el Gran Santiago, lo que implica más vehículos, equipos de comunicaciones y vestuario para el personal motorista<sup>65</sup>.

Además, Carabineros ha desarrollado una serie de planes para grupos o sectores específicos como la campaña “Seguridad Compartida”, “Bus Seguro”, seguridad especial para condominios, para mujeres, entre otros.

En relación a la delincuencia juvenil, un estudio del Consejo Asesor Superior de Carabineros determinó que el desempleo es un factor clave en delincuencia juvenil. Respecto a un nuevo sistema penal juvenil, Carabineros respalda baja en la edad de inimputabilidad de los menores de a 14 años<sup>66</sup>.

En relación al tema sobre los límites entre la seguridad pública y la privada, Carabineros defiende su rol exclusivo en materia de protección espacios públicos y de fiscalización de la seguridad privada. Postula que esta institución debe cobrar por los servicios que hagan al cuidado de espectáculos que tengan beneficios privados y que los concesionarios de obras de infraestructura vial paguen por la seguridad de los recintos concesionados. J \*

Por ejemplo, en enero de 1999, Carabineros, cursó 77 infracciones de las cuales 66 corresponden a instituciones bancarias y financieras por faltas cometidas al Decreto Ley N°3.607 que dispone de medidas de seguridad mínimas que deben adoptar estas empresas. Se revocó la autorización a 22 empresas que contaban con permisos para vender servicios de guardias de seguridad por mal funcionamiento. J \*

Carabineros anunció la tramitación legal de un proyecto que crea nuevas normas destinadas a entregar facultades a las empresas concesionarias de peajes para que asuman la protección de sus bienes y la recaudación. Carabineros sólo resguarda peajes públicos. El general inspector de Carabineros, J. Bahamonde, J \*

---

65. Discurso del Presidente de la República, Eduardo Frei Montalba en el Acto de Entrega de Vehículos a Carabineros de Chile, Santiago, 19 de noviembre de 1999.

66. El Mercurio, 6 de agosto de 1999.

señaló que los primeros llamados a optar por medidas de seguridad son los propios concesionarios, no es un tema que le corresponda a Carabineros. El proyecto establece la obligación de los concesionarios que recauden más de 500 U.F. en algún horario a adoptar medidas amparadas en la ley de seguridad privada.

También en relación al tema de la seguridad privada, el Ministerio de Defensa elaboró, a petición de Carabineros, un proyecto en que se establece que Carabineros cobrará por la seguridad en los espectáculos. En lo esencial se propone cobrar dependiendo de la convocatoria y cantidad de carabineros que se necesiten y que lo recaudado vaya a un fondo de seguridad. El ex general director de Carabineros, senador designado Cordero, es partidario de que lo recaudado vaya al personal policial y no a un fondo.

En materia de seguridad en bancos y financieras, Carabineros tiene trabada la fiscalización a empresas que manejen cifras superiores a 500 UF diarias, ya que el Ministerio del Interior no ha dictado el decreto correspondiente.

En relación a la normativa en la materia, Carabineros señaló que la Ley N°19.567 que puso fin a la detención por sospecha entorpecía la acción policial. Posteriormente el gobierno decidió que sólo sea válido el carnet de identidad y no otro documento.

En relación a las estrategias de combate a la delincuencia, Carabineros, Investigaciones y Gendarmería estimaron como muy importante la participación de la comunidad en la lucha contra la delincuencia. El general de Carabineros, J. Bahamonde, postuló que los cuarteles sean abiertos a la comunidad. D. Farcas, jefe de la División de Organizaciones Sociales, señaló que la labor de civiles es la más importante pues éstos conocen de cerca el problema.

Otro tema que ha generado debate público ha sido la fuga de reos desde recintos penitenciarios. Cada cierto tiempo estos hechos generan alarma pública. Gendarmería ha señalado que el déficit histórico que hay en materia carcelaria impide una política carcelaria que minimice las posibilidades de la fuga.

El director de Gendarmería, H. Espinoza, sostuvo que las fugas son síntomas del vertiginoso aumento de la población penal. La tasa de aumento anual es de

8%, es decir se suman anualmente 2.000 reos. En 1999 eran 28.500 y para el 2000 se espera 30.000. Añadió que sería más fácil abordar el crecimiento si se tuviera más personal, ya que según un diagnóstico de 1998, faltan 3.000 funcionarios. En 1999 eran 8.500, de los cuales 6.000 cumplen labores de vigilancia. Hay un nivel de hacinamiento del 30%, a pesar de los más de 115.000 metros construidos en los últimos cinco años. La crisis económica impidió que se incorporaran los 1.200 nuevos funcionarios autorizados por el Congreso, siendo incorporados sólo 300.

A lo anterior se añade, según H. Espinoza, que alrededor del 60% de los 28.500 reclusos del país tiene entre 18 y 26 años y que sobre el 50% es gente con alto compromiso delictual, con mayores niveles de violencia. A esto se suma el alto número de reincidentes. Espinoza señaló que el 56% condenados que cumplieron sus penas volvieron a delinquir, 1 de cada 5 reos con reclusión nocturna volvió a la cárcel por otro delito, un 16% de los que tenía libertad vigilada y un 6% de los que recibieron remisión condicional<sup>67</sup>.

Como forma de enfrentar esta situación señaló que se ha mejorado la infraestructura carcelaria, con nuevas cárceles como la de Arica y Valparaíso y se ha mejorado la capacitación del personal y los niveles de seguridad. Postuló buscar el cumplimiento de penas de medio libre para delitos de baja monta.

En materia de rehabilitación, en 1999 Gendarmería comenzó a aplicar un potenciamiento de la estrategia de rehabilitación social a través del perfeccionamiento laboral de los reclusos: aumentar en 20% respecto a 1998 la cantidad de presos contratados por empresarios. Por otro lado, uniformados, profesionales del área y reos coinciden en que mientras no se segregue por grupos de peligrosidad se hace difícil la rehabilitación.

## f. Partidos Políticos

Los partidos políticos inciden en las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no sólo a través de la legislación, sino también a través de opiniones sobre la materia. Incluso debido a la relevancia del tema para la opinión pública, la Cámara de Diputados creó una comisión especial para estudiar el tema, la cual entregó sus propuestas el año pasado.

67. El Mercurio, 27 de septiembre de 1999.

Por otro lado, especial relevancia han tenido en el debate público los partidos de Oposición, RN y UDI, pues además de las propuestas en la materia, utilizan la seguridad ciudadana como herramienta de crítica al gobierno. Estos partidos se nutren de las propuestas de los centros de estudios como LyD y la FPC. Por su parte la Concertación se ha concentrado más en los proyectos de ley en la materia, sin ser un actor destacado en las políticas de seguridad ciudadana.

La Oposición ha criticado las propuestas del gobierno en la materia. Respecto a las falencias del plan de enero de 1999, éstas se relacionan con la falta de mayores penalidades y la restricción de la libertad provisional.

Como se señaló al comienzo, dada la importancia de la seguridad ciudadana para la opinión pública, el año pasado la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial para estudiar el tema. Su presidente, Walker (PDC), informó que como una forma de frenar la creciente percepción de inseguridad en la ciudadanía solicitarían al gobierno el envío con urgencia del proyecto de ley que elimina las funciones administrativas de Carabineros. Según Walker en Chile existen 36.700 carabineros, de los cuales 8.500 cumplen labores administrativas. Lo aconsejable es que exista un carabinero cada 400 habitantes cuando en realidad hay uno por cada 2.600.

Posteriormente la Sala de la Cámara de Diputados aprobó el informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana en el que, entre otras cosas, se pidió terminar con la doble dependencia de las policías. El informe abordó dos aspectos: las medidas preventivas para evitar la delincuencia y el déficit institucional para enfrentarla.

Desde una óptica de énfasis en lo público, en materia de prevención se propuso: la creación de escuelas para padres para capacitarlos en comunicación afectiva; crear centros de rehabilitación de parejas y familias disfuncionales; la utilización de la infraestructura deportiva municipal y escolar para el uso del tiempo libre; crear comités de protección ciudadana a nivel local o poblacional; modificar la ley sobre construcción urbana para impedir hacinamientos; y establecer en todas las comunas centros de derechos del niño.

En cuanto al segundo punto, el de los problemas institucionales para combatir la delincuencia, se propuso: un sistema penitenciario que incluya al sector pri-

vado en el financiamiento y construcción de prisiones; formar al interior de Gendarmaría un grupo especialistas que evalúen a quienes gozan de algún beneficio intrapenitenciario; eliminar las celdas de castigo; que la Corte Suprema instruya a los jueces para que consideren siempre peligrosa para la sociedad la concesión de libertad provisional a condenados por delitos con robo con fuerza, homicidio, violación, negando el beneficio; y crear un servicio de control, seguimiento y evaluación los condenados con medias alternativas y beneficios penitenciarios.

La Comisión Especial de la Cámara de Diputados concluyó que la actual situación organizacional de Carabineros es caótica debido a la doble dependencia, superposición de mandos, y escasa voluntad de coordinación entre ambas policías. Frente a esta situación, la Comisión propuso: el traspaso de la dependencia de Carabineros al Ministerio del Interior y de Investigaciones al recién creado Ministerio Público o al Ministerio de Justicia; que la función de prevenir, reprimir e investigar sea asumida por organismos especializados; que la estructura de Carabineros tenga una descentralización a nivel regional y local; entregar recursos para aumentar en dos mil plazas Carabineros e incorporar exámenes psicológicos en el proceso de selección; y adscribir las funciones de Investigaciones a los futuros fiscales del Ministerio Público.

En materia legislativa la Comisión consideró necesario dictar leyes de responsabilidad penal del menor; de protección integral del menor y de subvenciones; una ley general de penitenciaría; y eliminar algunas funciones de Carabineros.

Respecto al proyecto de ley que elimina las labores administrativas de Carabineros, la Cámara aprobó el proyecto. Sin embargo, en septiembre de 1999 la Comisión de Constitución del Senado paró el proyecto a la espera de que se clarificara quién y con qué recursos se harían las labores que Carabineros dejará de cumplir. El gobierno comprometió los recursos y el proyecto, en diciembre de 1999, esperaba ser tratado por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado.

El senador H. Larraín (UDI), que coincidió con la Asociación de Receptores Judiciales, señaló que si las notificaciones que realiza actualmente Carabineros, una 24.000 anuales, se le entregan al Poder Judicial, el sistema no funcionará. El ex director general de Carabineros, R. Stange, se mostró contrario al

proyecto, y postuló entregar los recursos destinados a ésto a Carabineros para que aumente su dotación con personal retirado o civil que contara con el respaldo de la institución.

Por otro lado, de forma individual algunos parlamentarios han planteado inquietudes en la materia o mociones al respecto. Los diputados DC, Luksic, I. Walker, R. Walker, J. Mulet, R. Seguel, postularon que no basta tener más policías en las calles, sino que ellos deben tener más vinculación con las personas. Es necesario incorporar a los municipios y juntas de vecinos en el tema. Propusieron limitar la libertad provisional, aumentar las penas por delito de homicidio y reforzar la seguridad en el nivel local. Mulet planteó la necesidad de destinar para de esos 12 mil nuevos efectivos a regiones.

Dentro de la Oposición, destaca la diputada de RN, M. P. Guzmán, antes miembro de la FPC. La diputada ha propuesto entregar en concesión a privados el financiamiento y administración de las cárceles. Guzmán señala que la administración privada de cárceles ha tenido éxito en otros países y que pueden aplicarse tres modalidades de privatización: contratar empresas para que operen uno de los recintos existentes; recurrir al sector privado para que financie y construya con sistema de leasing, cediéndole la administración por un plazo fijo, y una vez que se hubiera pagado la inversión, el estado la administra y; concesión a privados del financiamiento y construcción y administración penal por un tiempo prorrogable de 20 a 25 años.

En relación al Plan Integral de Seguridad Ciudadana, la diputada señaló que uno de los efectos negativos que se observa al plan es la eventual saturación de las cárceles como consecuencia del aumento de detenciones. M.P. Guzmán (RN) sostuvo que la sobrepoblación penal aumentaría de 47% a 61% si el plan del gobierno tiene un mínimo de éxito y la eficacia policial aumenta en un 10%, lo que provocaría una situación ingobernable para Gendarmería. Por el contrario, destacó la actitud del gobierno de transparencia al dar a conocer cifras, que al menos, en un 70% son sustentadas técnicamente.

M. P. Guzmán (RN) y D. Paya (UDI) propusieron, además de establecer cárceles privadas, sancionar a los jueces que liberen a “delincuentes peligrosos”.

En relación a la delincuencia juvenil, las diputadas de RN, M.P. Guzmán y M. A. Cristi, y la alcaldesa de Lo Barnechea, M. Ehlers, plantearon que un plan

básico para prevenir la delincuencia juvenil debería promover la creación de escuelas para padres y centros de rehabilitación de parejas y familias disfuncionales por maltrato doméstico y el alcohol y las drogas. El currículum escolar debe incorporar aspectos formativos en un programa “educar para la vida”. Propusieron también utilizar la infraestructura deportiva de los municipios y de las escuelas durante la noche para maximizar el tiempo libre, aumentar la cobertura de educación diferencial y crear programas de refuerzo escolar e intensificar la educación técnico profesional y liceos vespertinos.

Respecto al tema anterior, el diputado A. Espina (RN) señaló que se deberían establecer los 16 años como edad de discernimiento permanente, pues en esa edad el joven tiene plena conciencia del delito que comete.

En la Concertación, los diputados J.P. Letelier (PS) y J. Bustos (PS) propusieron el año pasado modificar la Ley de Control de Armas con el fin de aumentar los requisitos para la obtención de la licencia y las penas por infringir dicha ley<sup>68</sup>. Carabineros está de acuerdo con estas modificaciones, al igual que el diputado A. Espina (RN). LyD criticó esta propuesta argumentando que se limitaba la libertad de las personas y que lo único que se lograría es que los delincuentes aumenten el control de las armas. Proponen fomentar la capacitación y conocimientos de éstas. Según Carabineros, ha aumentado en un 80% el número de armas incautadas de enero de 1998 a 1999. El aumento es por mayor eficacia en la fiscalización y la mayor facilidad con que los delincuentes las sacan de los hogares asaltados.

A su vez, la Dirección de Movilización Nacional informó sobre una fuerte alza del tráfico de armas desde 1997. Las policías sostienen que las armas provenientes de los robos son las que proveen al mercado ilegal, sin embargo las estadísticas que maneja la División de Control de Armas y Explosivos de la DGMN indican que el número de armas inscritas por particulares ha ido en disminución desde 1995, siendo 1998 el más bajo registrado en la última década. (22.029 en 1995, 17.417 en 1996, 16.676 en 1997 y 14.200 en 1998).

La UDI y el PDC han pedido el envío de la ley penal de menores ya que preocupa la violencia juvenil. Coloma y P. Walker coincidieron en la necesidad de aprobar imputabilidad de mayores de 14 años.

---

68. El Mercurio, 17 de marzo de 1999.

Por su parte el diputado A. Leal (PPD) ha solicitado una mejor distribución de los efectivos policiales en las comunas de la capital y mayor control de las barras bravas.

En la Cámara de Diputados se originó una polémica por restricciones a libertad de reos. S. Elgueta (DC), J. Bustos (PS) y M.P. Guzmán (RN) opinan que aumentar las penas y hacer más fuertes las restricciones para que los delincuentes obtengan su libertad provisional no necesariamente lleva a disminuir la delincuencia ni la comisión de delitos. Estiman que ellos significaría un cambio en la política penal que se fundamenta en la rehabilitación, además podría tener un efecto pernicioso si ella no van acompañadas de un mejoramiento penitenciario. El diputado Elgueta postula revisar el Código de Procedimiento Penal para que los delitos que atenten contra la vida tengan penas más altas. Para M.P. Guzmán lo esencial es acelerar la aprobación de la reforma penal porque se tendrá un seguimiento más acucioso a los procesos.

En relación a la libertad condicional, el diputado I. Walker (DC), postula que la verdadera respuesta a la inseguridad pública es la reforma procesal penal. Mientras se debe atacar dos cuestiones fundamentales: la libertad provisional y la libertad condicional.

El diputado Luksic (DC) postula el establecimiento de una jurisprudencia uniforme para los magistrados y la urgencia en la tramitación del proyecto de ley sobre libertad provisional.

### **g. Poder Judicial**

En general, el Poder Judicial ha participado en la discusión pública sobre la seguridad ciudadana defendiéndose de las críticas hechas por de diferentes actores en cuanto a la relajación en el cumplimiento de las normas que permiten que los inculcados por delitos salgan en libertad. La opinión pública ha criticado el criterio con que los jueces aplican las normas, especialmente la libertad provisional. Además, a raíz de las fugas de reos, se ha cuestionado la seguridad en los juzgados.

Incluso el gobierno ha criticado el desempeño de los jueces. El subsecretario del Interior, G. Pickering, acusó a los jueces de generar una sensación de impu-

nidad en la acción de los delincuentes, al otorgar fácilmente las libertades provisionales<sup>69</sup>. Esta afirmación fue apoyada por el presidente de la Comisión de Seguridad de la Cámara, P. Walker (DC).

El entonces Presidente de la Corte Suprema, R. Dávila, sostuvo que “si la sociedad chilena quiere de una mayor dureza contra los delincuentes, es necesario que se dicten las normas legales pertinentes”<sup>70</sup>. Reconoció, sin embargo, que con la actual legislación, los jueces podrían ser más severos, pero para ello se requiere uniformar criterios, lo que hará el pleno de la Corte Suprema. Sostuvo que los jueces están aplicando la ley al otorgar la libertad provisional y que existe un sistema de penas alternativas a la cárcel, que los jueces deben aplicar.

El presidente de la Asociación Nacional de Magistrados, H. Brito, señaló que son los jueces los que otorgan las libertades provisionales y no las policías, al comentar las afirmaciones de Pickering en relación a que las policía detiene a los delincuentes y los jueces los dejan en libertad<sup>71</sup>.

El Presidente Asociación Nacional de Magistrados, M. Carroza, señala que hay diferentes tipos de libertades dependiendo de la etapa del juicio. Argumentó que la pretensión de solucionar el problema de la seguridad ciudadana desconociendo derechos constitucionales, olvidando las causas directas más frecuentes de la criminalidad, como el desempleo y el bajo nivel educacional e imputando responsabilidad a los jueces, constituyen orientaciones que no solucionarán los problemas.

En relación a la seguridad en los juzgados, después de un informe del ministro J. Dahm sobre las deficiencias en la materia, la Corporación Administrativa del Poder Judicial implementó los cambios, principalmente en mejoramiento de infraestructura. La Asociación Regional de Magistrados Metropolitana propuso disminuir las posibilidades de fuga con la contratación de funcionarios externos para notificar a los reos en los recintos penitenciarios. Además, se decidió formalizar la notificación vía fax. El presidente de la Corte Suprema, R. Dávila descartó que los funcionarios judiciales se trasladen hasta los penales.

---

69. El Mercurio, 17 de diciembre de 1999.

70. El Mercurio, 21 de julio de 1999.

71. El Mercurio, 17 de diciembre de 1999.

A. Ulloa, vicepresidente de la Asociación Regional de Magistrados de Santiago, sostuvo que el problema es de recursos, ya que muchas de las propuestas del ministro Dahm se relacionan con mejorar la infraestructura de los edificios.

## h. Medios de Comunicación

En general, los medios de comunicación escritos se refieren amplia y copiosamente al tema de la delincuencia. No sólo con noticias sobre determinado hecho puntual, sino también a través de editoriales. Coinciden en destacar el aumento de la delincuencia y la necesidad de tomar medidas. Critican al gobierno por la poca transparencia en la entrega de información delictual.

El Mercurio constantemente dedica editoriales al tema de la seguridad ciudadana. Es partidario de la reestructuración de las policías y del nivel local para enfocar el tema.

En relación a la delincuencia juvenil postula como urgente reformar el sistema educacional que produce marginalidad y delincuencia. Arguye una falta de flexibilidad del sistema de educación para conocer diferentes realidades, lo que favorece que no se acoja a menores en riesgo. Postula que se ha hecho poco en materia de prevención de la delincuencia juvenil. Se debe privilegiar el aspecto pragmático, que permita el desarrollo de la capacidad de aprendizaje laboral, que actualmente no puede encauzarse en las vías existentes, debido a que éstas acentúan erróneamente un centralismo estatal proteccionista.

El Mercurio sostiene que urge un nuevo sistema de justicia juvenil en el cual se establezca la responsabilidad penal desde los 14. Añade que es innecesaria la intervención judicial respecto de los que requieren de protección por encontrarse en riesgo, en cambio el sistema actual los mezcla a ambos. Es fundamental que el estado propicie resueltamente la colaboración del sector privado, el descongelamiento de las subvenciones y la ampliación de los subsidios y exenciones tributarias.

En cuanto a instalar industrias al interior de las cárceles, El Mercurio ha sostenido que aunque la instalación de faenas productivas en recintos carcelarios presenta incentivos económicos debido a que las entidades privadas no deben pagar arriendo, éstos se ven contrarrestados por la incertidumbre que genera la

ausencia de regulación. En general coincide con las propuestas de la Oposición. Por ejemplo, postula que debido al déficit histórico en materia de cárceles es necesario incorporar al sector privado. Coincide también en la necesidad de tener “mano dura” con los delincuentes. La gran innovación del plan neoyorquino es que la policía empezó a actuar con firmeza y a hacer cumplir las leyes.

El Mercurio también ha criticado la cifras delictuales entregadas por el gobierno. Sostiene que las afirmaciones oficiales sobre la positiva evaluación del plan de seguridad deberían apoyarse en cifras comprobables y públicas. Las cifras ratifican temor a la delincuencia. En los sectores más pobres hay más temor pues hay más delitos y son más violentos. Chile no cuenta todavía con una política nacional técnicamente estructurada para prevenir y controlar la delincuencia.

En relación a la seguridad en los juzgados, El Mercurio sostuvo que los sistemas de seguridad en lo relativo al traslado y comparencia de reos tienen que ser urgentemente revisados para que brinden garantías mínimas no sólo a los reos sino también a los funcionarios y a la población

El Mercurio también critica los cambios a Ley de Armas propuestos por parlamentarios, ya que, sostiene, cambiando la ley no se alterará la facilidad con que el hampa adquiere o fabrica armas.

En materia de libertad provisional, El Mercurio opina que hay una política errática en materia de libertad provisional, ni se cuenta con una política global. Posteriormente añade que la discusión sobre la libertad provisional distrae esfuerzos de lo importante, que la tramitación de un nuevo sistema de justicia penal.

La Tercera también se ha referido a la seguridad ciudadana en sus editoriales. Ha enfatizado la prevención y participación ciudadana, criticando el aumento del armamentismo privado, pues es peligroso pues no todas las personas saben usarlas. La experiencia de los países que han debido enfrentar una alta criminalidad revela que no es a través de la autodefensa como se controla el crimen.

La Tercera ha criticado que el gobierno no haya difundido las cifras sobre delincuencia, lo que no permite su comparación. Añade que pocos temas se han manejado con tanta tortuosidad y poca transparencia como la información so-

bre seguridad ciudadana. El gobierno no ha entregado la información estadística veraz y transparente.

En relación a la delincuencia juvenil, La Tercera postula que la responsabilidad penal de los menores debe ser abordada legalmente, ya que el aumento de la criminalidad juvenil es un problema emergente.

La Tercera ha postulado que para obtener logros en materia de seguridad, el trabajo policial debe ir acompañado de un sistema carcelario eficiente. Además, el trabajo policial es ineficiente.

La Tercera apoyó la restricción a la libertad provisional.

Por su parte, la Nación ha destacado la importancia de la participación ciudadana en la materia. Los comités de protección ciudadana son una expresión moderna del combate contra la delincuencia, que parte de la base que los organismos policiales deben conquistar la cooperación de la población. En relación a las armas, La Nación apoya la moción que restringe la tenencia de armas. Postula la necesidad de fiscalizar mejor y poner más restricciones a su obtención.

Las Últimas Noticias estimó como positivo que la construcción de nuevas cárceles y La Segunda señaló que el gobierno debe establecer claramente la prioridad del tema de la seguridad ciudadana para disminuir la desconfianza ciudadana. Añadió que no basta con contar con más recursos, sino que se deben usar más eficientemente .

## **i. Otros**

Otros actores vinculados al tema se relacionan con demandas y propuestas concretas vinculadas al tema de la seguridad privada, la situación de los jóvenes y hechos delictuales puntuales.

En relación a los límites entre la seguridad pública y privada, el presidente de la Asociación Nacional de Fútbol Profesional (ANFP), M. Mosquera, respaldó la propuesta de que Carabineros cobre por la seguridad de los eventos privados. En cambio, los dirigentes de los clubes deportivos rechazaron esta posibilidad,

argumentando que desde el punto de vista de las falencias económicas de los equipos chilenos, sería complicado y que esto daría paso a la privatización de Carabineros, y que bajo este criterio, los clubes podrían escoger los métodos de seguridad a aplicar. A este se añadió el argumento de que la calidad de los organismos sin fines de lucro que define a los clubes deportivos exige a que carabineros pueda cobrar<sup>72</sup>.

En relación a la delincuencia juvenil, actores vinculados al mundo católico opinan que la solución va más allá de aumentar los castigos. El sicólogo del Hogar de Cristo, P. Egenau, sostiene que la pobreza no es la causa de la delincuencia juvenil, que está en otros factores sociales como la deshumanización o tecnologización<sup>73</sup>. El sacerdote, R. Tupper, señala que las medidas se han centrado demasiado en el aspecto represivo y que se debe estimular la participación de los jóvenes en otras actividades.

Grupos rockeros han propuesto la realización de conciertos en poblaciones para sacar a los jóvenes de la violencia. Los grupos “Glup” y “Lucybell” han señalado que lo que falta es una infraestructura cultural para jóvenes de escasos recursos que los saque de la violencia y los permita expresarse.

El año pasado, dirigentes de la locomoción colectiva de la RM acordaron un paro por crimen de un chofer. Exigieron exigir la creación de brigadas especiales que se encarguen de la seguridad en las micros, casetas de seguridad para cobradores y beneficios para las viudas. El presidente de la Confederación de Trabajadores del Transporte (Conatrach), P. Monsalve, dijo que no se ha coordinado ningún tipo de plan con la autoridad y que el subsecretario G. Pickering no ha aceptado sus propuestas en la materia. Criticaron también a Carabineros y al Plan “Bus Seguro”, pues no había logrado protegerlos<sup>74</sup>.

Posteriormente, se estableció un acuerdo tripartito, entre dueños de buses, trabajadores y el gobierno, en materia de seguridad. Se acordaron las siguientes medidas: incremento de efectivos en 98 paraderos y la totalidad de los microbuses de la capital, a través de la creación de una brigada especial de carabineros; el sub-

---

72. El Mercurio, 16 de enero de 1999.

73. El Mercurio, 22 de marzo de 1999.

74. El Mercurio, 26 de octubre de 1999.

secretario G. Pickering se comprometió a dar urgencia al proyecto que restringe libertad provisional; se acordó establecer una comisión encabezada por el intendente E. Velasco en la cual participarían secretarios regionales ministeriales de los ministerios de Transporte y Vivienda, representantes de municipios y empresarios, con el propósito de regularizar la situación de los inmuebles donde hay terminales de la locomoción colectiva. Los empresarios se comprometieron en tres meses a instalar cobradores.

En el ámbito internacional, el Comité Técnico de Derechos Humanos de la ONU dio una serie de recomendaciones tendientes a garantizar los derechos civiles de los delincuentes, entre las cuales se encuentran el eliminar detención en condiciones de incomunicación<sup>75</sup>. El senador de RN, S. Diez, criticó esta medida, pues con ello primaban los derechos de los delincuentes por sobre el de las víctimas.

---

75. El Mercurio, 17 de julio de 1999.

## 6. Conclusiones

Como se ha observado a lo largo de este trabajo, las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana están caracterizadas por la diversidad de actores y temas involucrados. Esto se traduce en que las modificaciones que se quieran realizar en ellas implican una serie de discusiones y negociaciones que la convierten en un área compleja de la agenda pública, sobre todo, si a esto se añade el gran impacto público del tema y de cualquier modificación en las políticas públicas correspondientes.

Desde el punto de vista del gobierno, a la necesidad de articular los diversos actores en el tema y de responder a la opinión pública sobre un tema que para ella es prioritaria, se agrega el tema de la institucionalidad pública, su coordinación, y los recursos que se entregan. Todo esto, a su vez, depende de la decisión política con que se aborde el tema y la prioridad que se le dé.

Por otro lado, a pesar de las numerosas propuestas técnicas que circulan en el debate público, las definiciones de fondo se relacionan con el enfoque que se quiere dar a las políticas en la materia, lo cual significa decisiones políticas acerca del tema. Está pendiente en Chile un debate acerca de cómo abordar la seguridad ciudadana, ya que no se puede pensar que las políticas en la materia sólo se relacionan con el aumento de las normas que castiguen a los delincuentes. Dentro de este debate se debe incluir aspectos tan relevantes como, cuál debe ser la institucionalidad pública a cargo del tema, los recursos que se deben destinar, cuál es la estrategia de mediano y largo plazo, cuales son los límites de la seguridad privada, cuáles son las normas que queremos, el rol de las policías, entre otros.

Tres aspectos del debate actual en seguridad ciudadana y de sus actores debilitan la posibilidad de establecer un debate nacional en el tema, con miras a establecer una política de Estado en la materia.

Un primer aspecto se relaciona con la forma en que la Derecha ha tratado el tema, pues su excesiva ideologización le impide un diagnóstico más objetivo de las actuales políticas públicas, y sobre todo de las causas que originan la delincuencia en sociedades como la nuestra. La Derecha ha dejado de lado un análisis más completo de lo que implica la seguridad ciudadana en las sociedades modernas, la incidencia de la concentración y segregación urbanas, el efecto de la distribución del ingreso, de la pobreza, el rol de las policías en un contexto democrático, la violencia intrafamiliar, entre otros. Puede que técnicamente, los institutos de estudios ligados a este sector tengan propuestas técnicas destacables y susceptibles de incorporar en las políticas públicas, sin embargo, queda pendiente las definiciones de fondo en el tema, la orientación que deben tener las políticas públicas en la materia, y un compromiso de la Derecha de no contribuir al aumento de la percepción de inseguridad de la gente con la publicación frecuente de estadísticas e informes que dan cuenta del aumento de los delitos y de la sensación de inseguridad de la gente. Esta información si se utiliza sin los reparos adecuados, puede contribuir a aumentar la percepción de inseguridad, sin que las políticas públicas puedan reaccionar al mismo tiempo.

Un segundo aspecto se relaciona con los partidos de la Concertación. El mundo político y técnico ligado a este conglomerado político no ha sabido contrarrestar la forma y el fondo con que la Derecha ha impuesto el tema. Si bien parlamentarios ligados a este sector y el instituto de estudios Corporación Tiempo 2000 han contribuido con una mirada distinta, esto no ha sido suficiente para generar un debate de fondo en el tema que incorpore todos los elementos, desde las causas hasta las estrategias. Los parlamentarios han actuado principalmente a través de la vía legislativa, como las mociones sobre libertad provisional o sobre la Ley de Control de Armas, pero no han situado el tema en la prioridad de política de Estado que tiene. Por otro lado, la Corporación Tiempo 2000, si bien tiene una mirada integral del tema y propone una discusión que plantea la seguridad ciudadana con un enfoque integral y democrático, no es una institución dedicada exclusivamente al tema. Por otro lado, instituciones como el CED, también ligados a la Concertación, no ha alcanzado notoriedad pública, lo que le resta fuerza a la hora del debate.

A lo anterior se suma lo desarrollado por las autoridades. Si bien el gobierno del Presidente Frei, a medida que aumentó el interés ciudadano en el tema, lo priorizó en la agenda pública, dicha priorización tuvo un enfoque de corto pla-

zo que no permitió un debate de fondo sobre el tema. Puede ser que generar una discusión para establecer los acuerdos necesarios para crear una política de Estado implicara una fuerte dosis de voluntad política, que no encontró el espacio suficiente en las prioridades de la agenda del gobierno para esos años.

Un tercer aspecto se relaciona con los medios de comunicación y el rol que éstos tienen en el aumento de la percepción de inseguridad de la gente. Mientras los medios de comunicación no acepten, como señala el PAL, enfocar el tema desde una perspectiva de compromiso con la opinión pública y no de manera sensacionalista, es difícil que la gente perciba el efecto de las políticas públicas en la materia. Esto no significa que los medios de comunicación no informen sobre los hechos delictuales que son noticia, pero los límites en la cantidad y en la forma en que se presentan los hechos puede distorsionar la magnitud real de los hechos delictuales.

Por otro lado, y retomando el punto de vista del gobierno, lo deseable es que las políticas públicas en seguridad ciudadana sean coherentes con la propuesta política de quienes están a cargo del gobierno. No se puede pensar, por ejemplo, en una política de seguridad ciudadana centrada en la represión y el castigo con un plan de gobierno que valora la democracia y la rehabilitación de quienes han delinquido. La seguridad ciudadana, como la mayoría de las políticas públicas expresa una idea, una propuesta política, de cómo resolver determinado problema.

Asimismo, hoy en día la seguridad ciudadana se ha convertido en un requisito para la calidad de vida de las personas. Lo deseable es que las políticas de seguridad ciudadana estén insertas en lo que se ha denominado seguridad humana, que es el conjunto de condiciones, en todos los ámbitos de la vida de las personas, que le permite desarrollarse. Estas son la seguridad económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal, de la comunidad y política<sup>82</sup>.

Lo anterior implica analizar estas políticas desde una óptica que integre los diferentes ámbitos de la vida de las personas. La pobreza, el desempleo, la segregación urbana, la violencia intrafamiliar, entre otros, son problemas a partir de los cuales se elaboran políticas públicas que a su vez inciden en la seguri-

---

82. PNUD. (1998), pág. 79.

dad ciudadana<sup>83</sup>. Por eso es que es importante que en esta área de política pública se dé una efectiva coordinación entre las divergencias agencias y servicios públicos que están involucradas en la materia.

A partir del enfoque anterior el gobierno podría generar un debate para establecer los aspectos involucrados en una política de Estado en la materia. Sobre todo considerando que existen áreas en que se podrían establecer consensos con los actores involucrados.

Esta política de Estado debería considerar todos las etapas involucradas en la seguridad ciudadana; la prevención, el control del delito, la sanción y el cumplimiento de la pena. El gobierno del Presidente Frei priorizó los esfuerzos en el control del delito y en la sanción, a través de la modernización de las policías y la reforma al proceso penal respectivamente. Independiente de que estos aspectos de la política pública deben continuar, es necesario reforzar la prevención de los delitos.

El gobierno debe generar consensos en la materia que permitan establecer a institucionalidad más coordinada, entregar más recursos (especialmente a través de fondos que beneficien proyectos comunitarios) y generar políticas públicas en cada una de las áreas involucradas.

En materia de prevención, el foco debe estar en los jóvenes, pues el aumento de su participación en hechos delictuales ha sido notoria. Esto implica preocuparse de los jóvenes en situación de riesgo, y en los espacios para que desarrollen su tiempo libre. En este punto la perspectiva regional y local son importantes, pues es en estos espacios donde se conocen más directamente los problemas particulares de cada localidad. El tema de los espacios públicos puede ser abordado no sólo desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, sino también como una manera de mejorar la calidad de vida de las personas. Habilitar los colegios hasta más tarde, construir canchas y lugares donde practica música deben ser estrategias prioritarias. Esto puede hacerse coordinadamente entre el nivel central y municipal, pues las comunas más pobres no pueden afrontar el gasto que esto significa. Podría implementarse algún tipo de fondo que tuviera contemplado la mantención de dicha infraestructura de manera compartida.

---

83. "La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana" I. Arriagada y L. Godoy. (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina*, CEPAL. Serie Políticas Sociales, N°32, pág. 9.

En cuanto al control del delito, el proceso de modernización de las policías debe continuar, especialmente para Investigaciones, quien desempeñará un rol destacado en el nuevo sistema penal. Aquí no sólo se debe priorizar el mejoramiento de la infraestructura física, sino también el perfeccionamiento constante de los recursos humanos de la institución. Además debe discutirse el tema de la dependencia de las policías, pues se lograría una mejor coordinación si ambas dependieran del Ministerio del Interior, el órgano público encargado del tema. Además se debe analizar el rol de las policías en un sistema democrático y cómo se traduce esto en las prácticas policiales cotidianas y mejorar la modalidad de asignación de recursos de las policías.

Otro tema de debate pendiente es acerca del control de las labores de las policías y del Poder Judicial, dos actores destacados en materia de seguridad ciudadana. Se deben generar políticas que aseguren el desempeño de estas funciones de acuerdo a las normas éticas establecidas por la sociedad.

En cuanto al sistema penal, éste es un cambio de largo plazo, pues si bien el próximo año deberían empezar a funcionar el sistema en las regiones piloto, queda por continuar construyendo tribunales y recintos para las fiscalías, así como capacitar al personal y analizar cómo se producirá el proceso de traspaso de un sistema a otro. En este ámbito la decisión política debe estar en asegurar los recursos financieros para la implementación del nuevo sistema y la capacitación de los recursos humanos involucrados en el cambio.

En el mediano plazo es necesario abordar el tema carcelario, lo cual implica el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y la labor de rehabilitación al interior de las cárceles. Se ha planteado, especialmente, desde la Derecha, la participación de los privados en este ámbito. Si se decide su participación, debe establecerse claramente las áreas que estos participarán.

Por otro lado, en el corto plazo se debe concluir los cambios legislativos que disminuyen algunas funciones de Carabineros, como las notificaciones judiciales. Además, se debe perfeccionar la información estadística para la toma de decisiones así como para orientar los recursos públicos y poder entregarla de manera ordenada y clara a la opinión pública. Asimismo, es necesario aumentar la transparencia de la información al respecto a nivel regional y comunal.

Como se señaló, el espacio comunal es muy importante en las estrategias para abordar la seguridad ciudadana. A lo anteriormente señalado en relación a las políticas de prevención, se debe estimular la creación de planes comunales de seguridad ciudadana y la interlocución entre los municipios, Carabineros y la comunidad. En materia de recursos, es también prioritario entregar recursos para mejorar los focos físicos de inseguridad en los diferentes sectores de la comunas. Estos recursos podrían asignarse a partir de los índices comunales de delincuencia y en las comunas con mayor cantidad de estos lugares, o más participativamente, estableciendo un fondo concursable para los municipios, juntas de vecinos o comités de seguridad ciudadana. Desde el nivel central es importante establecer un criterio que compense las desigualdades entre un municipio y otro.

El gobierno de Frei implementó los comités de seguridad ciudadana en la Región Metropolitana, como una instancia de participación de la gente para solucionar temas de seguridad ciudadana. Es necesario darles apoyo para que permanezcan en el tiempo y mayores recursos para su funcionamiento.

A nivel regional, se debería estimular la participación de instituciones públicas en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para que financie proyectos en la materia. Por ejemplo, el año pasado, Gendarmería construyó un liceo técnico para los reclusos de Valparaíso con aportes de este fondo.

Paralelamente la política pública que se implemente debe ir acompañada de una campaña comunicacional que de cuenta pedagógicamente de las acciones del gobierno en la materia y que contrarreste la constante información de los medios de comunicación. Tan importante como disminuir los índices de delincuencia es elevar la percepción de seguridad de los ciudadanos.

## 7. Bibliografía

- I. Arriagada y L. Godoy. (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina*. Serie Políticas Sociales, N° 32. Santiago. Cepal.
- BID. (1998). *¿Cómo se Mide la Violencia?* Santiago. Departamento de Desarrollo Sostenido del BID. Pág. 1.
- CEP. (1998). *Encuesta de Opinión Pública Junio de 1998*. Santiago. CEP.
- CEP. (1999). *Encuesta de Opinión Pública Octubre de 1999*. Santiago. CEP.
- Eduardo Frei. (1999). *Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1998 al 21 de Mayo de 1999*. Santiago. Secretaría de Comunicación y Cultura.
- Fundación Paz Ciudadana
- (1998). *Anuario de Estadísticas Criminales*. Santiago. Fundación Paz Ciudadana
- (1997, 1998, 1999). *Conceptos*. N° 1-6.
- (1998). *Propuestas para la Prevención y Control del Delito*. Santiago. FPC.
- Libertad y Desarrollo (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999). *Temas Públicos*. Santiago. Libertad y Desarrollo.
- Ives Meny y J. Claude Thoenig. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona. Editorial Ariel Ciencia Política.
- Ministerio de Hacienda. (1999). *Comunicado de Prensa sobre el Presupuesto 2000*. Santiago. Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Hacienda. (1999). *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 1998*. Santiago. Dirección de Presupuesto.
- Ministerio del Interior. (1999). *Informe del Tercer Trimestre de 1999 del Plan Integral de Seguridad Ciudadana*. Santiago. Subsecretaría de Interior.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (1999). *Chile Balance 1998*. Santiago. Secretaría de Comunicación y Cultura.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (1999). *Percepciones Ciudadanas Acerca de la Crisis Energética y las Medidas de Gobierno*. Santiago. Secretaría de Comunicación y Cultura.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1999). *Espacio Seguro, Vivienda y Seguridad*. Santiago.

## Programa de Asesoría Legislativa.

- (1998). *Bitácora Legislativa*. Año VIII. N°254. Santiago. Corporación Tiempo 2000.
- (1999). *La Seguridad Ciudadana y la Acción de los Gobiernos Democráticos*. Año IX. N°300. 18-22 de octubre.
- PNUD. (1998). *Desarrollo Humano en Chile: Las Paradojas de la Modernización*. Chile. Santiago. PNUD.
- Iván Silva Lara. (1998). *Costo Económico de los Delitos, Niveles de Vigilancia y Políticas de Seguridad Ciudadana en las Comunas del Gran Santiago*. Santiago. ILPES-Carabineros de Chile.
- Manuel Tamayo. (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En: Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.

## Diarios (revisión de prensa de 1999 principalmente):

- *El Mercurio*.
- *La Tercera*.
- *La Epoca*.
- *Las Ultimas Noticias*,
- *La Segunda*.

## Anexo

### Programa Presidencial de Ricardo Lagos:

#### **SEGURIDAD EN NUESTROS BARRIOS Y CIUDADES**

**La seguridad es, en lo esencial, la posibilidad efectiva de gozar tranquilamente de nuestros derechos y libertades. Esta aspiración se expresa en la demanda por seguridad ciudadana. El gobierno de Ricardo Lagos tendrá entre sus tareas prioritarias la protección de la seguridad de la vida y de los bienes de las personas mediante un enfrentamiento integral de la delincuencia.**

#### **Seguridad Ciudadana**

La seguridad ciudadana es un bien social que sólo se alcanza plenamente a través de la acción concertada de las familias, las comunidades intermedias y el Estado. Ella incluye la lucha contra la delincuencia, pero va mucho más allá de esto. La seguridad ciudadana exige la creación de condiciones sociales y culturales que generen igualdad de oportunidades para que todas las personas, especialmente los más jóvenes, puedan distribuir su tiempo entre el trabajo, el esparcimiento y la vida familiar. El combate a la delincuencia tiene en su base la acción preventiva, pues de poco o nada sirve aumentar las penas en forma indiscriminado si no existe una presencia policial eficiente y una organización vecinal eficaz que disuadan a los delincuentes. El gobierno de Ricardo Lagos asumirá a fondo la legítima inquietud de las familias por la magnitud y gravedad que presenta el fenómeno de la delincuencia, y se compromete a realizar un verdadero programa nacional por la seguridad ciudadana con la participación de la comunidad, los municipios y las policías.

**Fortaleceremos la acción de la policía** en coordinación y cooperación con la comunidad y los municipios. Aumentaremos la dotación policial y sus remuneraciones, velando por la modernización, localización y tecnificación de Carabineros e Investigaciones.

**Desarrollaremos programas de prevención de la delincuencia, en los ámbitos escolar y preescolar, laboral y comunitario.** Para ello potenciaremos una red que articule los centros abiertos, las instituciones y organizaciones sociales y a la comunidad, para acercar la prevención y la atención temprana a los grupos que lo requieran.

**Promoveremos la recuperación, cuidado y construcción de espacios públicos.** A través de programas estatales y de las normativas municipales. Los proyectos habitacionales que se realizan con fondos públicos promoverán la construcción de auténticos barrios para facilitar la acción comunitaria de prevención y control de la delincuencia.

**Ampliaremos los criterios de uso de las áreas verdes y colegios.** Para conseguir su mayor aprovechamiento deportivo y recreativo por parte de la comunidad. Mejoraremos la seguridad e iluminación de canchas, plazas y sitios eriazos.

**Estableceremos compromisos locales de seguridad ciudadana,** mediante planes de acción que incorporen metas concretas por comuna.

**Apoyaremos las iniciativas vecinales de seguridad ciudadana** por la vía de fondos concursables y daremos reconocimiento legal a los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana.

**Lucharemos para erradicar el maltrato infantil y toda forma de violencia intrafamiliar** y velaremos por el cumplimiento y difusión de las normas que la sancionan, elaborando programas a nivel escolar que contribuyan al desarrollo de actitudes no violentas y solidarias de los jóvenes, y que los capaciten en mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

**Fortaleceremos la coordinación gubernamental de las políticas y acciones relativas a la seguridad ciudadana.** Esto incluye el traslado de la dependencia de las policías desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior.

**Concluiremos e implementaremos la Reforma del Sistema de Enjuiciamiento Criminal,** la que permitirá una persecución más eficaz de la delincuencia, garantizará los derechos de víctimas e imputados, y abreviará los procesos, mediante un juicio oral y público, previa investigación de un órgano independiente denominado Ministerio Público.

**Se promoverá la revisión integral de la legislación penal** a objeto de velar por la coherencia del sistema de penas y su efectivo cumplimiento.

**Seguiremos expandiendo y mejorando nuestro sistema carcelario**, avanzando hacia cárceles más seguras y funcionales a la aplicación de planes efectivos de rehabilitación para los reclusos mediante el trabajo y desarrollando incentivos para que el sector privado cree empleos para aquellos que se quieran reinsertar. El sistema penitenciario hará efectiva la separación rigurosa entre los delincuentes peligrosos y los primerizos.

**Eliminaremos la discriminación contra los jóvenes adictos.** Combatiremos por todos los medios la deserción escolar de los jóvenes en situación de riesgo. Apoyaremos aquellos programas de pre-acogida, para garantizar la atención de los drogodependientes de mayor vulnerabilidad social.

**Focalizaremos la acción en el gran crimen organizado** y dotaremos a los tribunales de justicia de los instrumentos legales que permitan discriminar entre el gran delito del narcotráfico y el delito del microtráfico.

## **Programa Presidencial de Joaquín Lavín**

### **GANARLE A LA DELINCUENCIA EN TODO CHILE**

¡Hay que terminar con la fiesta de los delincuentes! En Chile hay muchas calles y barrios que de noche son controlados por los delincuentes. Y no sólo eso. Las salidas de las escuelas y liceos se han convertido en lugares peligrosos, porque hay asaltantes que atacan a los niños cuando vuelven a sus casas después de estudiar.

Las estadísticas dicen que entre 1990 y 1999 más de tres millones de personas han sido víctimas de la delincuencia y que, en la actualidad, se cometen 1.041 delitos diariamente. Es decir, en Chile, cada dos minutos una persona es víctima de la delincuencia.

Hay mucha gente que no conoce estas estadísticas, pero sabe muy claramente (en muchos casos por experiencia propia) lo que ellas significan: que en muchos barrios y poblaciones de Chile no se puede caminar tranquilamente por las calles, no se puede salir de noche ni volver tarde a la casa.

Lo que pasa hoy día no es casualidad. Se debe a que los gobiernos de los últimos 10 años han actuado con mano blanda. ¡No han sido capaces de ponerse firmes con la delincuencia! Mientras aumentan los asaltos, los homicidios, y las violaciones, la autoridad indulta y modifica las leyes para reducir las penas. Cuando se requieren señales claras y firmes contra la delincuencia, la autoridad envía señales débiles. Es el mundo al revés. Es el mundo en que pierden los ciudadanos honestos, pacíficos y trabajadores.

La delincuencia está en la raíz de la desigualdad de oportunidades, pues ella afecta muy fuertemente a las personas de menores ingresos. Les quita una parte de sus bienes y les desvaloriza el resto. Les quita oportunidades de surgir. Les cambia la vida diaria.

Muchas personas en Chile no se atreven a salir de noche de sus casas por temor a ser asaltados. Ni siquiera pueden ir a ver una película los días viernes o

sábado, ya que cuando vuelven no pueden entrar a su población que está tomada por la delincuencia. Por la misma razón hay muchas personas que no consiguen progresar en sus trabajos porque no pueden asistir a los cursos vespertinos que necesitan para mejorar su calificación.

El gobierno debe usar las dos manos para combatir la delincuencia. La mano firme que sanciona efectivamente a los delincuentes y la mano suave que previene y rehabilita especialmente a los jóvenes. Eso es lo que debe hacer el gobierno y éstas son las líneas concretas de acción que hay que seguir para lograrlo:

### **Aumentar la vigilancia policial en las calles y los barrios.**

Hay que reordenar las funciones policiales para que los carabineros se concentren en la vigilancia y el patrullaje. Debemos contar con 16.000 carabineros más en las calles, los que, unidos a un sistema de mini-retenes y retenes móviles ubicados en las zonas de más alto riesgo y peligrosidad, se traducirán en mayor protección para las personas y una mayor y más eficiente combate a la delincuencia. La acción policial se realizará en mayor coordinación con la comunidad con la evaluación periódica de los planes locales para reducir la delincuencia.

Además, y para proteger especialmente a los niños y devolverles la tranquilidad a muchas familias, hay que implementar un sistema de vigilancia especial a la salida de las escuelas y liceos que incluya carabineros y guardias municipales.

### **Tener a los delincuentes en las cárceles y no en las calles.**

Los delincuentes deben cumplir sus condenas en la cárcel y no salir fácilmente en libertad. Para ello hay que restringir la libertad provisional, creando instituciones como la Oficina Técnica de Libertad Provisional. Además, es necesario crear un nuevo sistema de medidas alternativas a las penas que se oriente efectivamente a la reinserción social de los condenados, administrado por una dirección de ejecución de penas y cuya supervisión corresponda a un juez especial.

Además, hay que construir cárceles especiales en lugares aislados para ubicar en ellas a los delincuentes condenados por los delitos más graves, tales como homicidio y violación, y construir nuevas cárceles que permitan separar efectivamente a los delincuentes habituales y reincidentes de los jóvenes que delinquen por primera vez.

Las cárceles deben perfeccionar el sistema de talleres industriales, generalizando su aplicación para mejorar las posibilidades de rehabilitación de reclusos.

### **Enviar señales claras contra la delincuencia.**

Mientras no exista cadena perpetua efectiva en Chile, el gobierno no debe indultar a las personas que son condenadas a muerte por los tribunales de justicia. La señal debe ser que, en Chile, las penas se cumplen.

Además, hay que simplificar el actual sistema de denuncias de delitos, promoviendo en la opinión pública una actitud que involucre a toda la ciudadanía en el combate a la delincuencia.

### **Combatir el narcotráfico.**

Se deben coordinar todos los esfuerzos para terminar con el narcotráfico y sus redes de delincuencia y corrupción, antes de que se apodere del país. Para eso hay que desarrollar campañas especiales de prevención de la drogadicción a nivel escolar y hay que crear fiscalías municipales anti-droga que apoyen y protejan a quienes denuncien o colaboren con el combate al narcotráfico. Además, es necesario aumentar las penas para los narcotraficantes que venden droga a niños o los usen para distribuirla. Y, para evitar la corrupción que genera el narcotráfico, hay que exigir a todas las personas que ocupen cargos públicos de importancia que se sometan a exámenes periódicos para detectar el consumo de droga.

Asimismo, debe perfeccionarse la labor de CONACE (Corporación Nacional de Control de Drogas y Estupefacientes), desburocratizándolo, descentralizándolo, creando un sistema de evaluación por resultados de sus programas y aplicando una Política Nacional contra la Droga que tenga metas anuales de evaluación pública.

### **Descentralizar las decisiones en materia de combate a la delincuencia.**

Para ello hay que crear en cada comuna del país un Plan de Seguridad Ciudadana que se elabore con la participación de toda la comunidad, se refiera tanto a la prevención como al control de la delincuencia y permita que las decisiones en materia de combate a la delincuencia guarden relación con la realidad de cada localidad. Además, se debe perfeccionar la información sobre delincuencia, realizando encuestas anuales de victimización y creando un sistema especiali-

zado y confiable de difusión de información en materia de delincuencia y justicia criminal.

### **Establecer un Sistema de Justicia de Menores.**

Como país hay que hacer un esfuerzo especial para evitar que los jóvenes sean atrapados por las redes de la delincuencia. Cabe recordar que, en 1998, la mitad de los robos con violencia fueron perpetrados por menores de 20 años. Es perentorio aumentar las acciones para prevenir los delitos, especialmente de los jóvenes. Ello requiere la creación de un Plan Nacional de Rescate e Integración de Jóvenes que los extraiga de la cultura desintegradora de la calle y les ofrezca opciones atractivas de utilización del tiempo libre. Rol fundamental en este plan tendrán los Municipios y la enseñanza básica y media. Al respecto se introducirán en los currículum escolares la enseñanza obligatoria de «mecanismos de solución pacífica de conflictos y de mediación escolar». Para acabar con esta realidad delictual hay que reemplazar el sistema actual de justicia para uno basado exclusivamente en el juicio de discernimiento, por uno que se oriente principalmente a la rehabilitación y reinserción social de los jóvenes y contemple procedimientos especiales y sanciones más acordes con la realidad juvenil.

### **Incentivar la carrera en las Fuerzas de Orden y Seguridad (Carabineros e Investigaciones).**

Para ello hay que mejorar las políticas de personal y de remuneraciones de estas fuerzas de manera de generar incentivos adecuados y premiar el desempeño y la labor profesional.