
políticas sociales

Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política

Eduardo López Regonesi



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, noviembre de 2000

Este documento fue preparado por el señor Eduardo López Regonesi, cientista político, periodista y profesor de Historia y Geografía. Corresponde a una versión revisada y actualizada del documento del mismo nombre elaborado por el autor para el Programa de Asesoría Legislativa, de la Corporación Tiempo 2000.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1451-P

ISBN: 92-1-321678-5

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.126

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Consideraciones preliminares	7
II. El caso chileno	9
1. Estadística delictual	9
2. Análisis de la estadística delictual según distintas fuentes	16
3. Percepción de la delincuencia	17
4. Políticas públicas para enfrentar la delincuencia	18
III. Política de Estado que compromete al conjunto de la sociedad	19
1. Políticas de Estado y participación ciudadana para enfrentar el delito	19
2. Políticas de Estado y participación ciudadana para prevenir el delito	20
IV. Lucha contra las drogas	23
1. Política de drogas en Chile	23
2. La propuesta de la CEPAL	27
V. El terrorismo	31
1. Respuestas para enfrentar el terrorismo	32
2. Situación en Chile	33
3. Tareas de inteligencia	34
VI. Reformas del sistema procesal penal	37

VII. El sistema penitenciario y las penas	41
1. Detenidos, procesados y las penas	41
2. Prioridades penitenciarias: los condenados.....	42
3. Aportes privados en materia penitenciaria	42
4. Formas de cumplir las penas	42
Bibliografía	45

Índice de cuadros

Cuadro 1	10
Cuadro 1.a	10
Cuadro 1.b	11
Cuadro 2	12
Cuadro 2.a	12
Cuadro 3	13
Cuadro 3.a	13
Cuadro 4	14
Cuadro 4.a	14
Cuadro 5	15
Cuadro 5.a	15

Índice de gráficos

Gráfico 1	10
Gráfico 1a	11
Gráfico 2	12
Gráfico 3	13
Gráfico 4	14
Gráfico 5	15

Resumen

La seguridad ciudadana se ha constituido en tema de preocupación prioritaria en la sociedad chilena en el último tiempo. Por lo mismo, requiere abordarse tanto en lo práctico como en lo teórico, distinguiendo también, en cuanto a los problemas que la amenazan, la magnitud objetiva de la percepción subjetiva. No siempre las bases estadísticas reflejan la realidad ni bastan para construir conocimiento concluyente, y se requiere avanzar en métodos apropiados para reflejar la situación real con la información cuantitativa.

La seguridad ciudadana es multidimensional y en ella intervienen una serie de factores y actores de diferente índole. En Chile se vinculan el Estado y sus instituciones, particularmente, las de Orden, Seguridad, Defensa e Inteligencia; otras instituciones públicas como el Poder Judicial y los Ministerios del Interior, Justicia y Salud; e instituciones privadas como la Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el Instituto Libertad y Desarrollo, y la Corporación Tiempo 2000, entre otras.

Este informe puede considerarse como una reflexión sobre los temas más importantes vinculados a la seguridad ciudadana, entre los cuales cabe destacar la delincuencia y las políticas públicas tendientes a enfrentarla; el rol del Estado y de la ciudadanía frente al delito; la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y los sistemas penitenciario y penal. Es necesario recoger las opiniones y acciones de los actores, organizaciones e instituciones involucradas.

I. Consideraciones preliminares

Existe consenso en que la seguridad ciudadana es una condición esencial para el desarrollo de las personas y de sus instituciones, aunque pueden existir diferencias en cuanto a las formas y medios para alcanzarla. En democracia, lo fundamental es que esta actividad sea transparente y sujeta a los principios de un Estado de derecho y a la convivencia pacífica.

Si bien la preocupación y demanda social por mayor seguridad ciudadana son relativamente nuevas en Chile, en buena parte de los países industrializados se remonta al menos tres décadas y está correlacionada con altos índices de delincuencia. En Estados Unidos, la demanda por seguridad ciudadana adquirió fuerza en la década del 70, y en Canadá, Francia, España, Holanda y Alemania se observó el mismo fenómeno. Esta preocupación se correlaciona, por lo general, con altos índices de delincuencia (ver Gráfico 1).

El aumento de la delincuencia y el temor de la ciudadanía de ser víctima de un delito son fenómenos que, al parecer, se dan en todas las sociedades contemporáneas, aun cuando las posibilidades, frecuencia y violencia que tienen sus habitantes de ser víctimas de un delito son distintas en los diferentes países.

La delincuencia se explica por múltiples causas, tales como las brechas de inequidad, la inestabilidad social, la concentración urbana y los niveles de control social. El control de la delincuencia es un problema de Estado, ya que para enfrentarla se requiere de políticas de seguridad pública bien definidas, que cuenten con una adecuada inversión y financiamiento. La lucha contra la delincuencia demanda tecnologías y equipamiento modernos, así como una adecuada infraestructura.

II. El caso chileno

1. Estadística delictual

La delincuencia puede ser analizada a partir de las estadísticas disponibles con vistas a conocer su evolución y comportamiento actual. En este sentido, se ha hecho un gran esfuerzo en Chile, donde se ha contado con la colaboración de Carabineros, la Policía de Investigaciones, el Servicio de Gendarmería, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Poder Judicial, que generan y recopilan los datos respectivos. Por otra parte, la Fundación Paz Ciudadana recolecta y presenta en un solo documento, anualmente actualizado, toda la información estadística más relevante sobre delincuencia.

El análisis de las estadísticas es fundamental para realizar un examen objetivo de la delincuencia y evitar los sesgos de percepción que suelen ser muy marcados en materia de seguridad ciudadana. A pesar de los esfuerzos por disponer de estadísticas completas y confiables, Chile todavía no cuenta con diagnósticos cabales y consistentes. Las denuncias a Carabineros, las causas ingresadas a los Tribunales y los delitos investigados por Investigaciones, no siempre coinciden, lo que produce diferencias apreciables a la hora de analizar estos indicadores.

Con todo, las denuncias a Carabineros son la base más objetiva de las estadísticas sobre la delincuencia, y son el punto de partida de cualquier análisis sobre su crecimiento y evolución. Estas estadísticas criminales se presentan en forma de índices por cada 100 000 habitantes, para corregir las cifras por el efecto de población y poder realizar mediciones comparativas confiables.

Cuadro 1

ROBO

Año	Total país	Cada 100 000 hbtes	Indice
1986	65 916	534,8	100
1987	67 816	541,1	101,2
1988	60 719	476,4	89,1
1989	61 083	471,4	88,1
1990	76 709	585,6	109,5
1991	81 604	612,7	114,6
1992	74.182	547,7	102,4
1993	74 779	543,0	101,5
1994	72 058	514,9	96,3
1995	72 544	510,5	95,5
1996	81 694	566,6	105,9
1997	82 183	562,0	105,1
1998	87 792	592,3	110,7

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario estadísticas criminales, 1998.

Cuadro 1.a

ROBO CON FUERZA

	FRECUENCIAS Y TASAS DE DENUNCIAS		
	Primer semestre 1998	Primer semestre 1999	Variación '99/98'
Robo con fuerza	39 212	45 318	15,6%
Tasa cada 100 000 habitantes	264,9	302,1	37,2

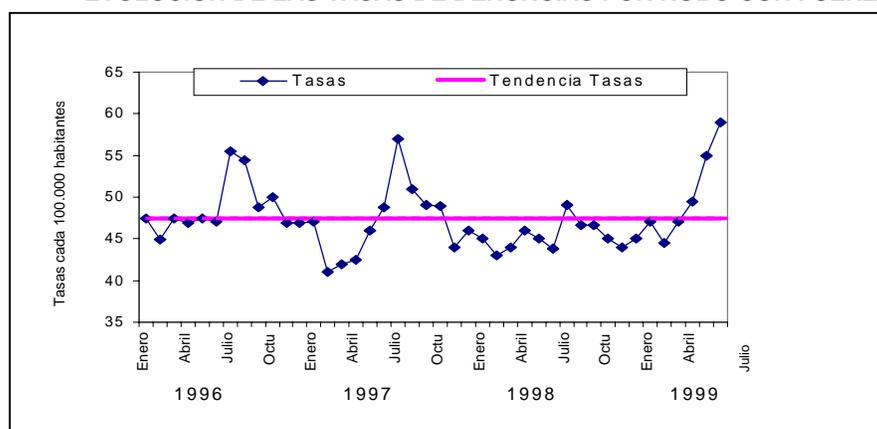
Fuente: Informe Ministerio del Interior. 1999.

Nota: Durante el primer semestre de 1999, el robo con fuerza aumentó en 37.2 denuncias más cada cien mil habitantes (15.6%) respecto a igual período de 1998. En términos absolutos esto equivale a 6 106 casos más.

En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre, respecto del primer trimestre del presente año, se registró un aumento de 21.1 denuncias más cada cien mil habitantes (15,4%). Es decir 3.234 denuncias más.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR ROBO CON FUERZA



Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999.

Nota: Entre enero y junio del presente año, se aprecia el mismo comportamiento en la curva de tasas de denuncias por robo con fuerza, que en años anteriores. En este sentido, es probable que las tasas sigan aumentando hasta el mes de julio, donde es posible observar la tasa más alta en cada año considerado. Sin perjuicio de lo anterior, se constata que la curva de tendencias es cercana a cero, es decir, la tendencia de las tasas de denuncias se mantiene en el tiempo.

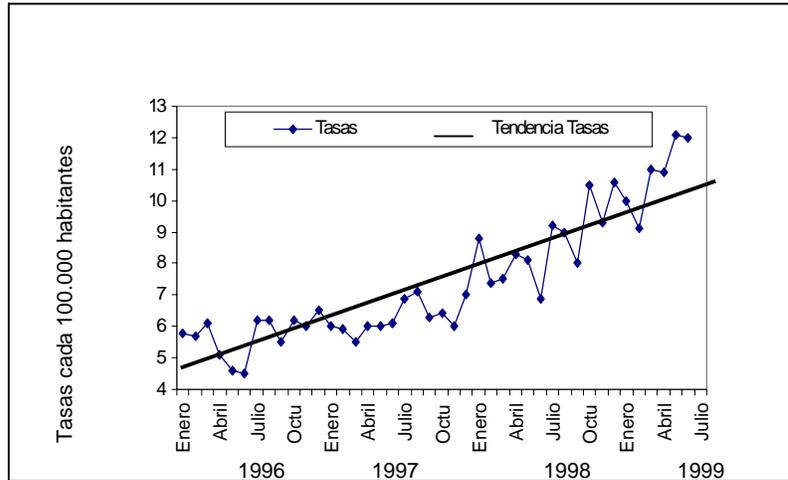
Cuadro 1.b
ROBO CON VIOLENCIA O INTIMIDACION

	FRECUENCIAS Y TASA DE DENUNCIAS		
	Primer semestre 1998	Primer semestre 1999	Variación '99/98'
Robo con violencia	7.015	9.828	40,1%
Tasa cada 100 000 habitantes	47,4	65,5	18,1

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Durante el primer semestre de 1999, el robo con violencia o intimidación aumentó en 18.1 denuncias más cada cien mil habitantes (40,1%) respecto a igual período de 1998. En términos absolutos esto equivale a 2 813 casos. En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre, respecto del primer trimestre del presente año, se registró un aumento de 4.8 denuncias más cada cien mil habitantes (15,9%). Es decir, 724 denuncias más.

Gráfico 1.a
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR ROBO CON VIOLENCIA



Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999.

Nota: La tendencia histórica de las tasas de denuncias por robo con violencia o intimidación aumentan mensualmente y no es posible percibir estacionalidades en este comportamiento.

Cuadro 2
HURTO

Año	Total país	Cada 100 000 hbtes	Indice
1986	20 350	165,1	100,0
1987	22 954	183,1	110,9
1988	19 802	155,4	94,1
1989	17 685	136,5	82,7
1990	19 118	145,9	88,4
1991	18 205	136,7	82,8
1992	15 457	114,1	69,1
1993	16 102	116,9	70,8
1994	17 576	125,6	76,1
1995	19 769	139,1	84,3
1996	25 088	174,0	105,4
1997	24 940	170,6	103,3
1998	27 559	185,9	112,6

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario estadísticas criminales, 1998

Cuadro 2.a
HURTO

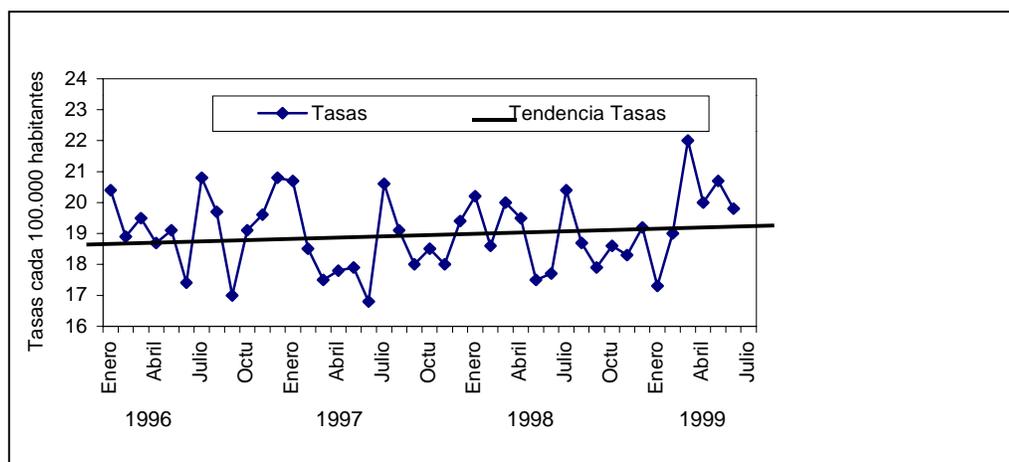
	FRECUENCIAS Y TASAS DE DENUNCIAS		
	Primer semestre 1998	Primer semestre 1999	Variación '99/98'
Hurto			
Tasa cada 100 000 habitantes	16 770	17 743	5,8%
	113,3	118,3	5,0

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Durante el primer semestre de 1999, el hurto aumentó en 5 denuncias más cada cien mil habitantes (5,8%) respecto a igual período de 1998. En términos absolutos esto equivale a 973 casos.

En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre, respecto del primer trimestre del presente año, se registró un aumento de 2.3 denuncias más cada cien mil habitantes (4,3%). Es decir, 371 denuncias más.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR HURTO



Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999.

Nota: En la curva de tasas de denuncias por hurto no se observan estacionalidades, mientras que la línea de tendencia histórica se muestra estable en el tiempo.

Cuadro 3
HOMICIDIO

Año	Total país	Cada 100 000 hbtes	Indice
1986	542	4,40	100
1987	294	2,35	53,3
1988	292	2,29	52,1
1989	286	2,21	50,2
1990	400	3,05	69,4
1991	348	2,61	59,4
1992	300	2,21	50,4
1993	370	2,69	61,1
1994	336	2,40	54,6
1995	272	1,91	43,5
1996	254	1,76	40,1
1997	260	1,78	40,4
1998	249	1,68	38,2

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario Estadísticas Criminales, 1998

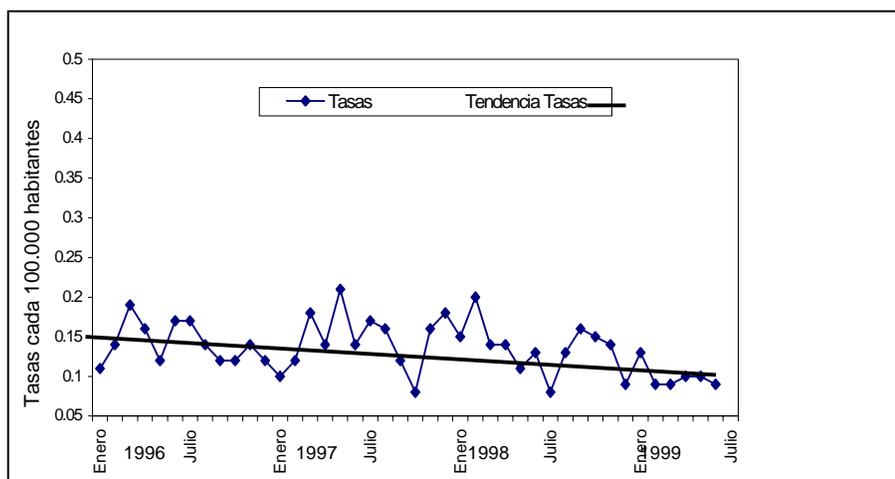
Cuadro 3.a
HOMICIDIO

	FRECUENCIAS Y TASAS DE DENUNCIAS		
	Primer semestre 1998	Primer semestre 1999	Variación '99/98'
Homicidio	126	90	-28,6%
Tasa cada 100 000 habitantes	0,9	0,6	-0,3

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Durante el primer semestre de 1999, el homicidio disminuyó en 0.3 denuncias menos cada cien mil habitantes (-28,6%) respecto a igual período de 1998. En términos absolutos esto equivale a 36 casos menos.

En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre, respecto del primer trimestre del presente año, se registró una disminución de 4 casos (-8,5%), sin embargo, en términos de tasa cada cien mil habitantes no se registra variación.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR HOMICIDIO

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999.

Nota: No se observan estacionalidades en la curva de tasas de denuncias mensuales por homicidio entre 1996 y 1999. Sin perjuicio de lo anterior, la pendiente de la línea de tendencia es cercana a cero, lo que implica una estabilización en las tasas de denuncias por este delito.

**Cuadro 4
VIOLACIÓN**

Año	Total país	Cada 100 000 hbtes	Indice
1986	726	5,89	100
1987	830	6,62	112,4
1988	766	6,01	102,0
1989	582	4,49	76,2
1990	753	5,75	97,6
1991	760	5,71	96,9
1992	869	6,42	108,9
1993	810	5,88	99,9
1994	961	6,87	116,6
1995	884	6,22	105,6
1996	892	6,19	105,0
1997	993	6,79	115,3
1998	1052	7,10	120,5

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario estadísticas criminales, 1998.

**Cuadro 4.a
VIOLACIÓN**

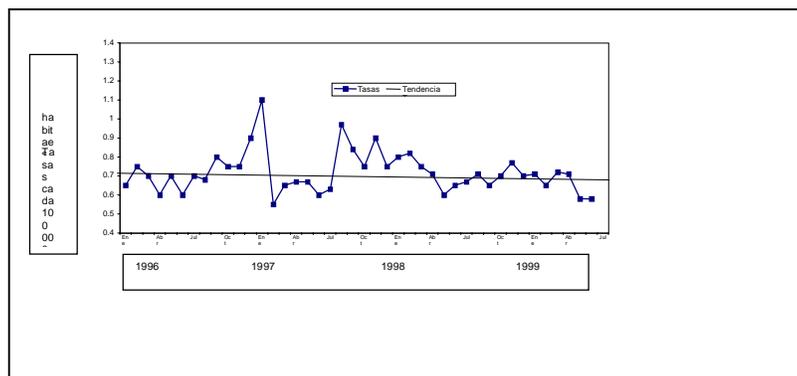
	FRECUENCIAS Y TASAS DE DENUNCIAS		
	Primer semestre 1998	Primer semestre 1999	Variación '99/98'
Violación	677	614	-9,3%
Tasa cada 100 000 habitantes	4,6	4,1	-0,5

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Durante el primer semestre de 1999, la violación disminuyó en 0.5 denuncias menos cada cien mil habitantes (-9.3%) respecto a igual periodo de 1998. En términos absolutos esto equivale a 63 casos.

En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre, respecto del primer trimestre del presente año, se registró una disminución de 0.3 denuncias menos cada cien mil habitantes (-11.7%). Es decir 38 denuncias menos.

**Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR VIOLACIÓN**



Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Al considerar la curva mensual de tasas de denuncias mensuales no es posible constatar ciclos ni estacionalidades. Sin perjuicio de lo anterior, la pendiente cercana a cero, implica una mantención en las tasas por violación.

Cuadro 5
DAÑOS

Año	Total país	Cada 100 000 hbtes	Indice
1986	28 143	228,3	100,0
1987	27 815	221,9	97,2
1988	28 259	221,7	97,1
1989	27 357	211,1	92,5
1990	26 424	201,7	88,3
1991	26 291	197,4	86,4
1992	29 033	214,3	93,9
1993	34 155	248,0	108,6
1994	38.918	278,1	121,8
1995	40 293	283,5	124,2
1996	42 158	292,4	128,0
1997	50 227	343,5	150,4
1998	54 009	364,4	159,6

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario estadísticas criminales, 1998

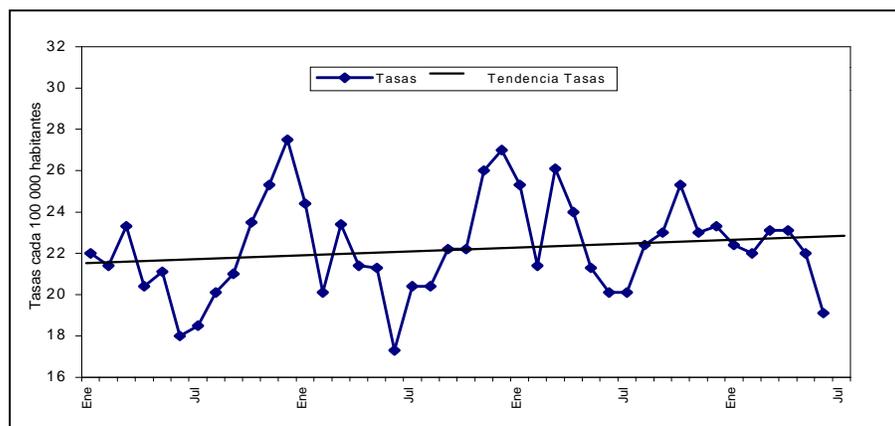
Cuadro 5.a
LESIONES

	FRECUENCIAS Y TASAS DE DENUNCIAS		
	PRIMER SEMESTRE 1998	PRIMER SEMESTRE 1999	VARIACIÓN '99/98'
LESIONES	20 544	19 842	-3,4%
TASAS CADA 100 000 HABITANTES	138,8	132,3	-6,5

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999

Nota: Durante el primer semestre de 1999, las lesiones disminuyeron en 6.5 denuncias menos cada cien mil habitantes (-3.4%) respecto a igual período de 1998. En términos absolutos esto equivale a 702 casos menos.

En cuanto a la variación experimentada durante el segundo trimestre respecto del primer trimestre del presente año se registró una disminución de 3.3 denuncias menos cada cien mil habitantes (-4.6%). Es decir 466 denuncias menos.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DENUNCIAS POR LESIONES

Fuente: Informe Ministerio del Interior, 1999.

Nota: La evolución mensual de la tasa de denuncias presenta un comportamiento similar durante todos los años considerados. De esta manera, se espera un aumento de las mismas a contar de julio.

2. Análisis de la estadística delictual según distintas fuentes

a) Fundación Paz Ciudadana

El análisis de la Estadística delictual que proporciona la Fundación Paz Ciudadana, basado en los índices por cada 100 000 habitantes, refleja que:

-las *denuncias por robo* experimentaron una disminución en los años 1988 y 1989, pero en los dos años siguientes aumentaron notablemente, alcanzando su máximo histórico en 1991, con 612.7 denuncias por cada 100 000 habitantes. Posteriormente, volvieron a disminuir hasta 1995, pero desde 1996 se observa un incremento hasta 1998: 566.6; 562.0 y 592.3 respectivamente, sin alcanzar el máximo histórico de 1991.

-las *denuncias por hurto* muestran una disminución entre 1987 y 1992, de 183.1 a 114.1 por cada 100 000 habitantes. A partir de 1993 se observa un aumento hasta alcanzar en 1998 un índice de 185.9, levemente superior al de 1987.

-las *denuncias por homicidio* disminuyeron entre 1986 y 1989, de 4.4 a 2.21 por cada 100 000 habitantes. En 1990 experimentaron un alza significativa alcanzando 3.05, pero desde 1991 a 1998 comienza una disminución progresiva, de 2.61 hasta 1.68 por cada 100 000 habitantes.

-las *denuncias por violación* fueron de 6.62 por cada 100 000 habitantes en 1987, y en 1989 disminuyeron a 4.49. Los años siguientes mantuvieron un comportamiento estable hasta 1994, año en que aumentaron a 6.87. Volvieron a disminuir en 1995 y 1996, pero en 1997 aumentaron a 6.79 y en 1998 a 7.1 denuncias por cada 100 000 habitantes.

-las *denuncias por drogas* en 1988 llegaron a 0.46, disminuyeron hasta 0.2 en 1991, y luego volvieron a aumentar a 0.46 en 1996. En 1997 descendieron a 0.28 y en 1998 aumentaron a 0.59 denuncias por cada 100 000 habitantes.

-las *denuncias por daño* disminuyeron de 228.3 en 1986 a 197.4 en 1991, pero aumentaron entre 1992 y 1998 de 214.3 a 364.4 denuncias por cada 100 000 habitantes.

Al hacer un balance de las estadísticas se puede afirmar que en 1998 no se observó un crecimiento significativo de las denuncias y que los índices siguieron su tendencia histórica. Pero por otro lado preocupa el aumento de las denuncias por robo con violencia, robo con fuerza, hurto y daños, que aunque en algunos casos no superan los máximos históricos, provocan un sensible impacto social en relación con la percepción de inseguridad ciudadana.

b) Instituto Libertad y Desarrollo

El Instituto Libertad y Desarrollo amplía la secuencia temporal a veinte años, y afirma que entre 1977 y 1996 el robo aumentó en 120%; y al comparar las denuncias ocurridas en 1995 y en 1996, sostiene que la delincuencia aumentó en 12.6%.

Para el Instituto Libertad y Desarrollo, la delincuencia está creciendo y se debe enfrentar con señales claras, revisar las políticas públicas que existen en materia policial, judicial y carcelaria, así como asignar recursos. Considera que la delincuencia es un problema grave, y que requiere sofisticar el análisis y la discusión de las políticas públicas que se deben aplicar para solucionarlo.

c) Ministerio del Interior

Las siguientes estadísticas tienen como fuente el Ministerio del Interior:

-*Robo con violencia*: se mantiene relativamente estable entre enero de 1996 y diciembre de 1997, pero a partir de enero de 1998 comienza un continuo ascenso. El primer semestre de 1998 se

hicieron 7 015 denuncias, 47.4 por cada 100 000 habitantes, y el primer semestre de 1999 se hicieron 9.828 denuncias, 65.5 por cada 100 000 habitantes, lo que representa un aumento del 40.1% en dicho período. El crecimiento en el territorio nacional no es similar y los aumentos son más fuertes en la Región Metropolitana y las regiones III, IV, V y VIII, particularmente las ciudades.

-Hurto: la tendencia histórica de la tasa de denuncias se muestra estable en el tiempo y no se observan estacionalidades, aunque sí se destacan tasas de denuncia particularmente elevadas en las regiones VII y XI.

-Lesiones: la evolución mensual de la tasa de denuncias presenta un comportamiento similar durante los años 1996-1999, aunque sobresalen por tasas más elevadas las regiones II y XI y, por el crecimiento experimentado, la II región.

-Homicidio: no se observan estacionalidades en la curva de tasas de denuncias mensuales entre 1996 y 1999; la tendencia es a disminuir y la pendiente de la línea de tendencia es cercana a cero en casi todas las regiones. Sólo sobresalen las regiones III, VI y IX.

-Violación: no presenta ciclos ni estacionalidades y la pendiente de la línea de tendencia es cercana a cero.

3. Percepción de la delincuencia

Si las estadísticas no reflejan un crecimiento alarmante de la delincuencia, la percepción ciudadana muestra una tendencia distinta. Esta percepción o sensación subjetiva de que la delincuencia aumenta de manera acelerada es la principal razón que lleva a las autoridades de gobierno y otras instituciones a priorizar el tema.

La Fundación Paz Ciudadana realizó, en mayo de 1997, un estudio acerca de la "Delincuencia y opinión pública", que es sugerente respecto de una percepción subjetiva de la delincuencia que no se corresponde con las estadísticas de delincuencia. Según las conclusiones de ese estudio, el 69% de los encuestados opina que hay más delincuencia que hace un año, y que el fenómeno delictual es más violento que antes. La gente siente especial temor de ser víctima de un asalto cuando regresa a su casa al anochecer (68% de los encuestados), en el centro de la ciudad (67% de los encuestados) y cuando sale de su vivienda (60% de los encuestados). Los ciudadanos también sienten miedo al caminar solos por su barrio y temen ser víctima de un robo dentro de su casa durante la noche.

A pesar de que los índices de temor o miedo son muy altos, sólo el 30% señaló haber sufrido un robo o intento de robo sin violencia física, en algún lugar público y un 11% dijo haber sido víctima de un robo o intento de robo con violencia física en espacios públicos. Es evidente que la percepción de la delincuencia no se basa de las experiencias individuales de cada encuestado, sino en un conjunto de elementos externos.

En el estudio de opinión pública realizado por el Centro de Estudios Públicos, en julio de 1997, los encuestados del sector urbano consideraron la pobreza en primer lugar y la delincuencia en segundo lugar, entre los problemas a los que el gobierno debiera dedicar un mayor esfuerzo para lograr mejores soluciones. Le siguen, en orden descendente, la salud, los sueldos, el empleo, la educación, las drogas, la corrupción, la vivienda, la inflación, el sistema judicial, los derechos humanos, la protección al medio ambiente, la infraestructura y las reformas constitucionales.

A pesar de que la delincuencia es un problema que engloba a toda la sociedad, las encuestas realizadas por instituciones vinculadas a la oposición política al Gobierno enfatizan que a éste le corresponde solucionarlo, y evalúan mal su gestión. También ha pasado a constituir un tema de

fuerte competencia política: la bandera de la seguridad ciudadana constituye una demanda que recogen las distintas fuerzas políticas en la competencia electoral y construyen discursos para captar mayor apoyo sobre la base de dicha bandera. Los medios de comunicación también contribuyen a la percepción generalizada de inseguridad, imprimiendo a la crónica roja ribetes de espectacularidad que logran alto impacto público.

También se ha planteado un enfoque económico que advierte sobre la rentabilidad de la delincuencia. Bajo esta perspectiva que identifica seguridad con protección, habría correlación entre el incremento de riqueza y la delincuencia, dada la mayor cantidad y diversidad de bienes susceptibles de robo o apropiación ilícita. Esta visión ha servido para argumentar en favor de la intervención de privados en el enfrentamiento de la delincuencia. Sin embargo, los argumentos en favor de la instalación de servicios privados de protección a la propiedad se vuelven cuestionables ética y políticamente. Se argumenta en su contra que, de permitirse los servicios privados de policía, la seguridad ciudadana dependería de quien pueda pagarla, generando una distribución regresiva de la seguridad. También se argumenta que la seguridad ciudadana nace de un compromiso y un derecho de la sociedad democrática en su conjunto, por lo cual su responsabilidad debe recaer principalmente en el Estado y las políticas públicas.

4. Políticas públicas para enfrentar la delincuencia

La política de los sucesivos gobiernos de la Concertación, y su decisión de enfrentar la delincuencia, se enmarcan dentro de una concepción democrática que debe compatibilizar el control social con el Estado de Derecho. El gobierno de Aylwin debió asumir la seguridad ciudadana en condiciones nada favorables, ya que debía cambiar el estilo represivo del gobierno militar hacia uno democrático, en circunstancias en que la delincuencia registraba sus niveles más altos.

Por ello, el Estado dedicó mayores recursos a optimizar la eficiencia de los órganos policiales y generó iniciativas en busca de consensos sociales y políticos para enfrentar el problema, promulgando la ley que creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Esta Dirección ha sido el soporte técnico del gobierno en materia de seguridad ciudadana, y en él concurren las autoridades ministeriales, los órganos policiales, instituciones diversas y la ciudadanía. Durante su gobierno se tomaron además otras medidas, tales como el aumento de la dotación y los recursos de Carabineros, el aumento de recursos para Investigaciones y para Gendarmería, la coordinación del trabajo de las policías civil y uniformada, el diseño de una política de seguridad ciudadana, basada en el trabajo con la comunidad y no en la represión, la desarticulación de los grupos terroristas, y la expulsión de miembros de Investigaciones que tenían un comportamiento reñido con las normas y reglamentos de la institución.

El gobierno del Presidente Frei profundizó el compromiso gubernamental con la seguridad ciudadana, y en las Bases programáticas de su gobierno reconoce la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento, con decisión y éxito, de los problemas que plantea la seguridad ciudadana; señala que se debe comprometer al conjunto de la sociedad nacional en la política del Estado; establece como objetivos enfrentar el terrorismo, la delincuencia común y la delincuencia juvenil, así como luchar contra las drogas; reconoce que el vandalismo también afecta la seguridad ciudadana; y propone mejorar el sistema penitenciario, reformar el sistema procesal penal y fortalecer Carabineros e Investigaciones

III. Política de Estado que compromete al conjunto de la sociedad

1. Políticas de Estado y participación ciudadana para enfrentar el delito

La política de seguridad asumida por los gobiernos de la Concertación no sólo contempla la acción de las fuerzas de orden y seguridad, sino que involucra al conjunto de la sociedad. En este sentido se han impulsado diferentes iniciativas con vistas a incorporar a la comunidad.

A comienzos del año 1993, el gobierno inició el Subprograma de Seguridad Vecinal, con fondos pertenecientes al Programa de Mejoramiento Urbano. Este Programa permitía que los Consejos Regionales distribuyeran recursos aportados por el gobierno central para financiar proyectos referidos a la seguridad ciudadana y que serían prestados por los municipios. Durante el primer año de vigencia del Subprograma, las organizaciones presentaron proyectos al municipio. Con posterioridad, el municipio realizó directamente la selección de proyectos. Esta iniciativa presenta deficiencias debido a la inexistencia de conceptos claros de participación ciudadana: el Subprograma no es suficientemente conocido por los dirigentes vecinales; algunos de los proyectos presentados no fueron financiados;

los proyectos presentados no obedecieron a un plan preciso de seguridad, y los fondos eran limitados. No obstante, las acciones en el ámbito municipal, sobre todo en comunas populares, contribuyeron a que los vecinos ejerzan un mayor control social informal y se creen organizaciones comunitarias y vecinales que permiten enfrentar los delitos con mayor eficacia. La organización vecinal coadyuva a una mayor coordinación con Carabineros para enfrentar la delincuencia, lo que constituye un gran avance puesto que facilita su acción en lugares donde les resulta difícil actuar cuando no existen buenas relaciones con la comunidad.

Algunos municipios han creado Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana para intercambiar información respecto de la situación de la delincuencia en la zona, incentivar la colaboración ciudadana con la policía y adoptar medidas de competencia municipal, que tengan efectos positivos sobre la tasa delictual.

En los municipios donde viven personas de mayores ingresos, como Las Condes, Providencia y Vitacura, también se han diseñado acciones para contribuir a la seguridad ciudadana: proporcionar recursos a Carabineros; crear un cuerpo de vigilantes municipales; instalar sistemas colectivos de alarmas; cerrar accesos a pasajes; levantar panderetas; formar patrullas mixtas entre funcionarios municipales y carabineros e instalar línea telefónica de emergencia. El modelo de Las Condes coordina la acción de Carabineros, el municipio y la comunidad para poder enfrentar y reducir la delincuencia. Los habitantes de estos municipios también utilizan servicios de seguridad privados, con miras a evitar la comisión de delitos. Como consecuencia de la implementación de estas medidas, los índices de delincuencia han disminuido significativamente.

Para enfrentar el problema de la seguridad ciudadana hay una diversidad de enfoques. Por un lado se ha propuesto desregularizar la seguridad ciudadana para permitir el funcionamiento de un servicio integrado de seguridad pública y privada. Por otro lado se ha propuesto transformar la seguridad ciudadana en una actividad privada, regulada por el mercado, y que no sea una responsabilidad exclusiva de Carabineros, tal como lo establece la ley. Ambas posiciones, según sus adversarios, contradicen el principio de que la seguridad pública es un bien público y una gestión del Estado.

2. Políticas de Estado y participación ciudadana para prevenir el delito

En la actualidad parece existir un amplio consenso de que prevenir el delito es mejor que reprimirlo, y que la represión es una función del Estado, que dispone del Cuerpo de Carabineros para hacerlo con mayor eficiencia y menor costo.

La prevención es una forma de intervenir ex-ante y requiere acciones específicas para:

- Identificar las condiciones físicas y sociales que facilitan la comisión de delitos y adoptar las medidas de seguridad para reducir las oportunidades de cometerlos;
- Identificar grupos de riesgo y desarrollar acciones que impidan su conversión en delincuentes: educación, trabajo, recreación y salud.
- Reforzar la convivencia y resolver los problemas que inciden en la delincuencia; y
- Controlar a los delincuentes que ya han cometido delitos para evitar la reincidencia.

El Estado puede contribuir a la prevención a través de:

- Reforzar la acción policial preventiva y su presencia física en los lugares de riesgo. El servicio a pie tiene un importante efecto preventivo;

- Determinar el rol complementario de ambas policías. En la actualidad no están bien definidas y se confunden. El rol preventivo es una función de Carabineros y rol de investigación corresponde la Policía de Investigaciones, pero en los hechos las funciones se duplican. Carabineros e Investigaciones podrían aumentar su efectividad para prevenir el delito, actuando coordinadamente en la prevención-investigación;
- Fortalecer las relaciones entre carabineros y la comunidad; y
- Mejorar la infraestructura: iluminación de sitios oscuros, eliminación de sitios eriazos, habilitación de construcciones abandonadas, creación de lugares de recreación y espacios colectivos que faciliten la convivencia comunitaria, y el control informal de las conductas individuales.

Estas medidas, para tener un efecto preventivo eficaz, deben contar con el apoyo y participación activa de la comunidad.

La actual Ley N° 18 965, Orgánica Constitucional de Municipalidades, otorga atribuciones que pueden utilizarse para prevenir la delincuencia. Algunos municipios han establecido programas de seguridad ciudadana: organización de fiscalías, cierre de pasajes y apoyo material a Carabineros e Investigaciones. Pero en materia de prevención de la delincuencia aún se pueden adoptar otras iniciativas, como:

- Perfeccionar el Sub Programa de Seguridad Vecinal, con miras a que los programas de las organizaciones vecinales no sólo enfrenten la delincuencia, sino que contribuyan a prevenirla con medidas específicas y soluciones innovadoras, susceptibles de ser evaluadas para conocer su impacto;
- Planificar una política preventiva vecinal coordinada con Carabineros, que cuente con apoyo gubernamental permanente a través del Ministerio del Interior;
- Crear Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana que elaboren medidas de competencia municipal para prevenir la delincuencia;
- Utilizar los medios de comunicación para difundir las experiencias exitosas en materia de prevención de la delincuencia; y
- Definir los grupos y zonas de riesgo para diseñar políticas de prevención social efectivas, basadas no sólo en datos estadísticos sino también en investigaciones y estudios de la realidad.

Debe señalarse, por último, que la delincuencia es un fenómeno social, sobre todo urbano, donde factores como la desigualdad social, la marginalidad, la pobreza, el entorno familiar y comunitario, tienen una gran incidencia en sus índices. La prevención, por lo tanto, debe apuntar a erradicar las causas sociales, con programas públicos de educación, vivienda, salud y recreación, entre otros.

Todos los sectores sociales y políticos están de acuerdo y coinciden en señalar que la seguridad ciudadana es una tarea del Estado y de toda la sociedad, aunque existen discrepancias acerca de las formas de participación que se pueden implementar. La mejor perspectiva parece ser la que propone la participación ciudadana en la prevención del delito y la colaboración de toda la comunidad con las fuerzas de orden y seguridad.

IV. Lucha contra las drogas

1. Política de drogas en Chile

Es necesario definir las responsabilidades individuales, de la comunidad y del Estado en relación a problemas asociados al consumo y tráfico de drogas.

a) La responsabilidad individual

En un contexto democrático es fundamental delimitar correctamente las responsabilidades de los individuos en materia de consumo, ya que aunque existen regulaciones precisas, cada persona es autónoma para decidir, de acuerdo con su libertad, voluntad y capacidad de discriminación, la actitud y los riesgos que debe asumir frente al consumo de drogas.

Para asumir una actitud correcta y responsable, en relación con el consumo de drogas, la persona necesita formación e información ciudadana. Los individuos necesitan formación intelectual y moral, así como información adecuada, plena y veraz acerca del tema. Esto tiene relación con el individuo y los mecanismos de socialización: la educación, la familia, la comunicación pública y los sistemas de información.

En materia de drogas, la responsabilidad está referida, fundamentalmente, al consumidor. Consumir presupone una responsabilidad individual, es un acto libre y voluntario, aun cuando la visión medicalizada omite esa realidad y ve al consumidor como un enfermo.

En este ámbito, las políticas públicas se dirigen, preferentemente, a la prevención del consumo y, en los casos que hay consumo, a la rehabilitación y tratamiento.

Para prevenir el consumo es importante que la información y la formación comiencen en las etapas de socialización primaria: escolaridad, educación familiar, sociabilidad, entre otros, y continúen en la socialización intermedia y tardía: información, círculos de debate, centros de datos, entre otros.

b) La responsabilidad comunitaria

Además de la responsabilidad individual existe la colectiva, que se refiere al control social preventivo que puede ejercer la comunidad, y a la creación de entornos o atmósferas sociales adecuadas para la rehabilitación y reinserción social de los drogadictos.

En materia de responsabilidad comunitaria existe un aspecto importante: el control del territorio, algo fundamental para la seguridad ciudadana y particularmente en relación con el consumo y tráfico de drogas. La comunidad se expresa en un territorio, que como espacio público tiene vivencias concretas que pueden ser controladas. Esta es una actividad compleja que conjuga elementos culturales, sociales, espaciales y socioeconómicos específicos de cada entorno.

En la prevención del consumo y el tráfico de drogas, el control del territorio es fundamental, ya que las personas vinculadas viven dentro de una comunidad que puede ejercer un efectivo control sobre ellas. El control que ejercen los ciudadanos es un elemento esencial de la seguridad ciudadana.

La comunidad no puede impedir el consumo y la venta de drogas, pero el control social preventivo puede contribuir a erradicar o disminuir ambos problemas. La comunidad está en condiciones de crear atmósferas sociales que promuevan e influyan a rechazar la droga mediante varios mecanismos como: la rehabilitación y la reinserción social de quienes la consumen; sanción social a los consumidores y traficantes, y la colaboración con las policías y autoridades.

Además, la comunidad puede diseñar proyectos y colaborar efectivamente en la ejecución de las políticas que implementen el Estado u otras instituciones vinculadas al tema, propiciando la participación en la solución de los problemas.

c) La responsabilidad del Estado

Existe una responsabilidad fundamental: la del Estado, que tiene la misión de proveer un orden jurídico y dar una orientación política en esta materia, encaminada a que se expresen y desarrollen las responsabilidades individuales y colectivas, así como a alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales, para prevenir, controlar y reprimir el consumo y tráfico de drogas.

En Chile hay un déficit de gestión estratégica en relación con la droga. Existe un énfasis en la tecnología y en la penalización, pero hay poco razonamiento y debate del contenido de las políticas. No hay políticas integrales y coherentes, y no se han abordado todos los aspectos que se deberían considerar para garantizar la seguridad ciudadana.

La acción del Estado debería estar orientada en tres direcciones:

i) Desarrollo de políticas de regulación y fomento para el ámbito social

- *Formación de ciudadanía.* Este es un punto básico de la prevención, ya que los ciudadanos desempeñan un rol fundamental en cualquier política. Los pilares del proceso formativo, en materia de drogas son la familia y el sistema escolar, que deben comenzar a actuar desde épocas tempranas para lograr que el individuo aprenda.

Históricamente, a la sociedad chilena le ha sido difícil transparentar temas complejos y formar ciudadanos capaces de enfrentarlos exitosamente. Por ello, no se incluyen en los currículos ni se aprovechan las oportunidades del sistema educacional. El problema de la droga debería ser una preocupación del Ministerio de Educación y de todos los establecimientos educacionales.

- *Transparencia en la información.* El tema de la droga debe dejar de ser un misterio para la sociedad o identificarse erróneamente sólo con mafias, policías y bandas. Debe transformarse en un tema cotidiano, que la ciudadanía domine y conozca adecuadamente, con una formación e información correctas para que la prevención se active de manera eficiente y se logre involucrar masiva y organizadamente a la sociedad.

El Estado debe procurar que la ciudadanía disponga de canales de formación e información adecuados para uso y consulta, misión que no puede ser delegada en forma exclusiva a los medios de comunicación, ya que no siempre forman e informan adecuada y oportunamente.

- *Generación de fondos y proyectos concursables para la comunidad organizada.* El Estado debe fomentar, orientar y viabilizar todas las acciones relacionadas con la droga -prevención, rehabilitación, tratamiento y reinserción-, de manera que se oriente el interés ciudadano y se potencie el gasto que se realiza.

Es necesario que los proyectos vinculados a la droga respondan a una política coherente y se vinculen con los demás esfuerzos que se realizan, de manera que se produzca un acople efectivo de todas las iniciativas y se canalicen adecuadamente todos los recursos públicos y privados disponibles.

ii) Desarrollo de la coordinación interinstitucional como responsabilidad del Estado

Los esfuerzos que realiza el Estado en materia de drogas sólo tendrán resultados positivos si se coordina el trabajo de todas las instituciones públicas involucradas y se definen los procedimientos, plazos y condiciones en que desarrollan su actividad. La autoridad política debe mantener una interlocución coherente en relación con el amplio conjunto de temas involucrados.

La institucionalidad del tema drogas abarca un conjunto de instrumentos que tienen como objetivos controlar el uso indebido y el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas:

- *Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).* Es un comité interministerial que asesora al Presidente de la República en todas las materias relacionadas con la prevención y control del uso indebido, producción y tráfico ilícito de drogas; además, tiene como función proponer al Ejecutivo una política nacional y asesorarlo en las tareas de coordinación de todas las instituciones y organismos de la Administración del Estado que tengan que ver con el tema.

También presenta medidas para concretar la política nacional; promover el estudio, investigación y recopilación de antecedentes sobre la materia, y proponer las modificaciones normativas; requerir información y asesoría a organismos públicos y privados, y establecer vínculos con los organismos internacionales abocados al tema.

- *Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas.* Son acciones sistemáticas destinadas a desarrollar una acción integral, coherente, concertada y de largo plazo, para prevenir el uso, reducir la demanda, controlar la oferta, eliminar el tráfico, así como tratar y rehabilitar a las personas afectadas por el consumo de drogas

psicoactivas. Involucran a todos los servicios públicos y entidades privadas vinculadas al tema.

En cuanto a políticas generales, se propone elaborar y poner en práctica un Plan Nacional; contribuir a la prevención del consumo, evaluando las tendencias de su uso y promoviendo el desarrollo de programas preventivos; desarrollar sistemas de fiscalización y control de precursores y sustancias químicas; definir y ejecutar una política de tratamiento y rehabilitación; perfeccionar y adecuar permanentemente la normativa legal; dar cumplimiento a los acuerdos internacionales y prever el financiamiento necesario para la ejecución del Plan Nacional.

En cuanto a prevención, se propone capacitar y educar en la prevención, diseñar sistemas de información y fomentar la evaluación. Respecto del control de la oferta, se plantea fortalecer la fiscalización en el desvío de sustancias psicotrópicas; asegurar su uso médico; fiscalizar el uso de los químicos precursores; eliminar los cultivos ilícitos; desarticular el narcotráfico; desarrollar sistemas de información; promover modificaciones legales para sancionar adecuadamente; utilizar nuevas técnicas de investigación policial, y fortalecer el control territorial, aéreo y marítimo de fronteras.

Con respecto al tratamiento y la rehabilitación, se propone apoyar el esfuerzo público y privado en esta materia; planificar, evaluar, capacitar y fomentar la participación de la comunidad, y apoyar programas en cárceles y centros de trabajo.

- *Plan Nacional de Prevención de Drogas.* Es un instrumento específico para concretar los objetivos señalados por la Política, que recoge los programas de los órganos de la administración del Estado y debe servir de orientación para la acción de los gobiernos comunales, las organizaciones privadas y las comunidades locales.

El Plan Nacional es, en realidad, un conjunto de tres planes generales: prevención del consumo, control de la oferta y tratamiento y rehabilitación, cuyos objetivos y acciones corresponden a áreas especializadas y su ejecución es asumida por ministerios responsables y asociados.

La instancia responsable de cautelar y supervisar el cumplimiento global de la Política y el Plan Nacional es la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), que en la práctica no ha tenido la capacidad técnica de articulación y coordinación para hacerlo.

iii) La política policial como responsabilidad del Estado

Las policías desempeñan un papel importante en relación con el consumo y tráfico de drogas.

La Policía de Investigaciones tiene, entre otras misiones, contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública; prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado; dar cumplimiento a las órdenes emanadas de las autoridades judiciales y administrativas en los actos que intervengan como tribunales especiales, y prestar su cooperación a los tribunales con jurisdicción en lo criminal. Su labor es investigativa.

Respecto del tráfico de drogas, Investigaciones ha colaborado en la detención de los procesados por la justicia y los ha puesto a disposición de los juzgados del crimen. En 1994, Investigaciones investigó 2 737 delitos relacionados con drogas y puso a disposición de los juzgados del crimen a 2 010 personas. Ese mismo año, la Jefatura Nacional Antinarcóticos investigó 1 053 delitos. Investigaciones también ha participado en los decomisos de drogas, entre 1991 y mayo de 1995, con un total de 4 800 kilos decomisados. Investigaciones también ha

participado en las diligencias relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero, el cual es un delito anexo.

Carabineros, que fundamentalmente cumple una labor preventiva, durante 1995 recibió 60 denuncias por drogas y aprehendió a 10 672 personas relacionadas con drogas, de las cuales 2 602 estaban bajo la influencia de éstas. Carabineros tiene como misión controlar el narcotráfico en su aspecto preventivo. Trabaja en la búsqueda de información y en proporcionarla a la ciudadanía a través de unidades especializadas, para estos fines utiliza el Fono Drogas, que funciona en Santiago y se espera que en el futuro también opere en otras ciudades del país.

La acción de Carabineros se debe desarrollar en estrecho contacto con la ciudadanía, con el objeto de ejercer un control más eficaz sobre la comunidad y su territorio. Para estos fines se debe establecer y fomentar una relación de cooperación y confianza, así como coordinar las acciones de control, prevención, rehabilitación y reinserción. El desarrollo de acciones de confianza debe ser una meta.

2. La propuesta de la CEPAL

En la actualidad, el Estado busca regular el "problema-droga", precisar sus causas y definir los elementos que lo componen, iniciativa en la que han trabajado conjuntamente la CEPAL y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional Para el Control de Estupefacientes (CONACE). En abril de 1999 se dio a conocer el Informe final de la segunda etapa del Proyecto de Cooperación Técnica CEPAL-CONACE y aun cuando las conclusiones, propuestas y recomendaciones contenidas en este documento, están siendo sometidas a revisión y aún no son definitivas, es pertinente resumirlas para comprender cómo se aborda el tema en la actualidad desde la perspectiva de la política social.

De acuerdo al Informe de la CEPAL, los principales problemas derivados del consumo se concentran en la ingesta de alcohol y pasta básica de cocaína. En cuanto a la criminalidad asociada a las drogas, se observa que los *detenidos* por infringir la ley de drogas han crecido más que los detenidos por cualquier otro delito. En 1986 se detuvo a 35.7 personas por cada 100 000 habitantes, por delitos por drogas, mientras que en 1996 se detuvo a 73.5 personas. Los encarcelados por delitos por drogas durante el período 1985-1993 aumentaron en términos absolutos en 306% y en términos relativos en 243.8%, lo que representa 7 veces más del crecimiento promedio del conjunto de quienes ingresaron a la cárcel por otros delitos. No obstante hay una baja correlación entre detenidos y encarcelados, lo que podría ser debido a que aún existe una tipificación penal abierta y general. Finalmente, la *delincuencia femenina* asociada a los delitos por drogas va en aumento, al parecer por su vínculo con el pequeño tráfico como una forma de supervivencia. Esta es una situación social que debe explorarse a fondo para enfrentarla y atender adecuadamente los problemas vinculados a este sector de la población.

En el marco de una política moderna se debe definir el horizonte estratégico, los objetivos, de mediano y largo plazo que deben reflejarse con claridad y precisión. Al respecto el documento de la CEPAL plantea criterios normativos en los distintos campos de aplicación de la Política y el Plan de Prevención y Control de Drogas vigente en Chile, como se observa a continuación.

a) Respecto a los criterios de Política de prevención:

- Focalizar la prevención y concentrar los esfuerzos en la población más expuesta a la droga;
- Optimizar el impacto, conforme a criterios de bienestar social y calidad de vida;

- Minimizar los efectos negativos: sociales, económicos, y políticos derivados del consumo de drogas;
- Promover la conversación entre todos los ciudadanos y habilitar a la ciudadanía acerca de los problemas asociados al consumo de drogas;
- Impulsar una progresiva municipalización en el campo de la prevención, ya que es el mejor espacio para impulsar respuestas sistemáticas;
- Determinar un conjunto de definiciones claras y precisas acerca de los factores y variables que intervienen en la prevención de drogas.

b) Respetto a los criterios para el Plan de prevención:

- Promover la disminución del consumo y uso indebido de alcohol y otras drogas, así como las consecuencias asociadas a este consumo, incentivando el desarrollo integral de las personas, la familia y la comunidad;
- Desincentivar la demanda y el consumo abusivo de drogas, utilizando los medios de comunicación, la educación y la atención sanitaria; generar acciones de gobierno y de la comunidad y alimentar estudios de prevención,
- Estimular la conversación y la reflexión ciudadana acerca del consumo de drogas y su incidencia en la calidad de vida y el bienestar;
- Buscar alternativas al uso o abuso de drogas y satisfacer las necesidades que alimentan la demanda y el consumo.

c) Respetto a los criterios para la Política de control:

- Promover una política de control de tráfico y consumo de drogas que lo plantee como un problema social y no sólo o preferentemente como un tema criminal;
- Priorizar los esfuerzos para el control en los eslabones de la cadena en que puede lograrse una mayor reducción del volumen de oferta de drogas ilícitas y en quienes más lucran y delinquen con el tráfico;
- Incrementar la acción y coordinación de todas las instituciones que tienen la misión de fiscalizar el cumplimiento de la ley de control y represión del tráfico ilícito;
- Lograr que en los mecanismos de control de la oferta y los delitos asociados al narcotráfico se preserve el Estado de Derecho.

d) Respetto a los criterios para el Plan de control:

- Generar estrategias selectivas y concentrar los esfuerzos de control en las poblaciones de mayor riesgo;
- Hacer más eficaz el control y lograr que tenga un efecto mayor y más perdurable en la reducción de la oferta;
- Optimizar el uso de los recursos humanos y monetarios disponibles, que se utilizan en los mecanismos de control, y mejorar la eficiencia y eficacia;
- Propiciar reformas penales para terminar con las dificultades y distorsiones en la administración de justicia, causadas con la aplicación de la Ley 19 366. Entre

otras cosas, se propone modificar la tipificación del delito tráfico de drogas, de modo tal, que permita la ponderación y valoración del daño o peligro que este comportamiento puede llegar a producir a la salud pública, y no se ponga el énfasis en la sustancia u objeto material; y revisar la sanción penal en relación al consumo de drogas y sobre la tenencia para el consumo, teniendo en consideración que lo importante es el problema sanitario que está detrás de las drogas y no el estigma punitivo.

e) Respetto a los criterios de Política de tratamiento y rehabilitación:

- Articular todas las acciones y programas destinados al tratamiento y rehabilitación de los drogodependientes para ofrecerles salidas accesibles;
- Municipalizar la gestión y ejecución de los programas de rehabilitación para evitar su centralización;
- Asimilar los logros y fracasos registrados en otros países al aplicar las políticas y programas de tratamiento y rehabilitación;
- Propiciar que el sistema de salud especializado acoja a los drogodependientes sin estigmatizarlos ni condicionar los tratamientos para la abstinencia de la droga.

f) Respetto a los criterios del Plan de tratamiento y rehabilitación:

- Optimizar los servicios y velar porque sean utilizados por la población a la que están dirigidos;
- Lograr que los recursos disponibles sean utilizados con eficacia, eficiencia y equidad social en las posibilidades de atención;
- Implementar la municipalización de la gestión y ejecución de los programas asegurando que exista una concepción y soluciones adecuadas del problema y una provisión suficiente de recursos;
- Habilitar al drogodependiente para que reconozca la necesidad de abstenerse y para que genere capacidad y libertad para hacerlo y se decida a recurrir oportunamente a tratamiento y rehabilitación.

En síntesis, en Chile existen distintos planes y proyectos para prevenir el consumo de drogas. Por ende, se debería plantear una política eficaz de seguridad ciudadana que contemple la necesidad de redoblar los esfuerzos en ese sentido, ya que un menor consumo de drogas significa mayor seguridad ciudadana. Sobre todo, si se considera que el tráfico y consumo de drogas tiene incidencia en otros delitos y un gran impacto en la criminalidad. Muchos robos y hurtos tienen como objetivo adquirir recursos para comprar drogas. Por otra parte, el lavado de dinero, un delito anexo e inseparable al tráfico de drogas, mueve enormes sumas de dinero y sofisticadas redes criminales que actúan a nivel internacional.

Como se ha visto, un aspecto importante relacionado con la seguridad ciudadana es el Plan Nacional de Prevención y Control de Estupefacientes. Para un mejor cumplimiento es conveniente que la prevención y control de drogas estén a cargo del Ministerio del Interior, el tratamiento y rehabilitación del Ministerio de Salud, y la prevención de los Ministerios de Salud y de Educación. Todo esto sin perjuicio de articular una red que involucre a todas las instituciones públicas y

privadas. Es igualmente necesario afinar una política de territorio y darle mayor importancia a los municipios, pues ahí se ejerce un trabajo más eficaz.

También se debe desarrollar una inteligencia operativa eficiente, que detecte e identifique las organizaciones vinculadas a la droga y sus actividades delictuales para impedir que actúen. Finalmente, también debe evaluarse la situación legal, penal y carcelaria; sobre todo la capacidad real del Poder Judicial para atender y resolver los procesos por drogas, y del Sistema Penitenciario para recibir y atender a los detenidos, procesados y condenados.

V. El terrorismo

El terrorismo es una forma de violencia política que persigue desestabilizar una forma de gobierno, provocar cambios sociales estructurales o simplemente alterar las políticas públicas del Estado. El principal enemigo del terrorismo es el Estado y para atacarlo utiliza como armas, entre otras, los asesinatos, los secuestros, los atentados y los explosivos, dirigidos fundamentalmente contra blancos civiles. El terrorismo se vincula principalmente con la actividad de organizaciones y movimientos, y puede tener móviles políticos, xenofóbicos o religiosos.

Los fines del terrorismo son infundir temor e inseguridad en las personas y en el Estado; captar apoyo y ganar adherentes; forzar al Estado a reacciones violentas impopulares y ganar legitimidad por esa vía; presionar a las autoridades de gobierno para que accedan a sus demandas; y desestabilizar el orden político. El acto terrorista es un acto violento contra la vida de las personas, su integridad corporal, su salud, su libertad y se concreta en conductas propias de los delitos comunes: el homicidio, las lesiones, el secuestro y los daños.

En esta perspectiva, el terrorismo no constituye una forma especial de delincuencia, ya que los delitos tienen sanción propia en la legislación penal común. Pero el tratamiento especial del terrorismo se relaciona con su motivación, debido a que no son actos aislados u ocasionales sino hechos planificados de forma sistemática por organizaciones que, a través de medios violentos, persiguen lograr fines políticos.

La actividad terrorista provoca inseguridad y temor en la ciudadanía, y puede mermar los fundamentos democráticos de la sociedad. Por ello, los Estados se han visto obligados a dictar normas especiales que permitan evitar, prevenir y sancionar los delitos terroristas con la mayor eficacia posible. Para lograr este propósito se han promulgado normas de excepción que difieren de las que usualmente castigan los delitos comunes en cuanto a rigor de la pena: limitaciones en la libertad provisional, restricciones del derecho de amnistía e indulto, y la extradición del delito.

El delito terrorista requiere de un concepto muy claro para poder sancionar de forma correcta a las personas, así como aplicarles adecuadamente los recursos de la legislación penal especial, antiterrorista, cuando ello proceda. Para garantizar la seguridad ciudadana es importante que el Estado exprese su decisión de combatir el terrorismo y lo haga en los hechos, limitando al máximo la posibilidad de futuras acciones terroristas.

1. Respuestas para enfrentar el terrorismo

El Estado es quien puede y debe enfrentar al terrorismo, ya que dispone de la fuerza y los recursos para hacerlo. Las políticas antiterroristas apuntan a:

a) *Proteger los blancos.* El Estado puede proteger los blancos, con miras a impedir que los terroristas los ataquen, mediante la creación de sistemas de seguridad y protección humanos y materiales. Los blancos también se pueden proteger anticipándose a las acciones del terrorismo.

b) *Adecuar sistemas de Inteligencia para dismantelar organizaciones y reprimir acciones terroristas.* Las labores de Inteligencia son fundamentales para la lucha contra el terrorismo, ya que permiten obtener información sobre los grupos y movimientos, sus orientaciones, los dirigentes, los militantes, los contactos, las fuentes de aprovisionamiento y financiamiento, así como sobre las acciones previstas por los terroristas.

c) *Utilizar los medios masivos de comunicación para informar a la ciudadanía.* Es preciso informar a la ciudadanía acerca de las actividades terroristas para que conozca el tema. Es deseable que los medios informen sobre el terrorismo, destacando el efecto negativo de sus posiciones y acciones sobre la seguridad ciudadana y la estabilidad democrática, reforzando la opinión pública adversa a las acciones terroristas. Mediante los medios masivos se busca propiciar el apoyo de la ciudadanía a las acciones del Estado y acrecentar la credibilidad en las instituciones democráticas, con vistas a evitar que la ciudadanía pierda la confianza en ellas.

d) *Aislar a las organizaciones terroristas y generar consensos frente al terrorismo.* Para derrotar al terrorismo es fundamental aislarlo e impedir que reciba cualquier tipo de apoyo. Con esto se logra limitar su funcionamiento y sus acciones, disminuir y debilitar su militancia, y dificultar los contactos con partidos políticos y organizaciones sociales. Es preciso crear consensos para aislar el terrorismo, y generar diálogos para encontrar métodos y fórmulas ampliamente compartidas para enfrentar el terrorismo.

e) *Propiciar alternativas de reinserción y protección especial.* El Estado debe diseñar políticas encaminadas a reinsertar en la sociedad a las personas que abandonan los movimientos terroristas; y proteger a quienes, dentro del marco de la ley, colaboran con la lucha antiterrorista.

f) *Implementar políticas legislativas antiterroristas.* Casi todas las medidas antiterroristas implican leyes o regulaciones para implementarlas. Por lo tanto, es necesario construir un adecuado marco legal y penal antiterrorista especializado, a partir del marco constitucional. Para el caso chileno, en mayo de 1984 se aprobó la Ley Antiterrorista N° 18.314, que fue modificada por la Ley N° 18.937, de 1990, así como por la Ley N° 19.027, de 1991. A pesar de estas leyes, el concepto de delito terrorista o acto terrorista todavía es impreciso y, por

consiguiente, se hace difícil delimitar el campo de aplicación de las normas de excepción que castigan estos hechos, lo cual puede llegar, incluso, a provocar que se extiendan a personas o a conductas no terroristas.

g) *Fomentar y crear vínculos de cooperación internacional.* Dado que el terrorismo y sus organizaciones trascienden los límites nacionales, la lucha antiterrorista también traspasa los límites del país. El carácter transnacional de muchas organizaciones terroristas, así como la cooperación entre grupos terroristas que operan en distintos países, obliga a una respuesta internacional. Para enfrentar el terrorismo es necesario, pues, compartir experiencias e información con otros países, así como contar con cooperación internacional.

h) *Promover mayor integración social para prevenir la afiliación a organizaciones terroristas.* Los movimientos terroristas a menudo reclutan sus militantes entre personas marginadas económica y socialmente, o descontentos con el sistema. Por lo mismo, promover mayor integración y participación sociales, así como aumentar las posibilidades de empleo, genera mayor sentimiento de pertenencia a un orden instituido.

2. Situación en Chile

En los primeros años de gobierno de la Concertación se pensó que el terrorismo habría llegado a su fin con el advenimiento de la democracia. Por lo mismo, no se puso énfasis en la elaboración de políticas públicas para enfrentarlo y sólo se reafirmó que las tareas de prevención, información y represión estaban encargadas a Carabineros e Investigaciones.

La posición del gobierno cambió cuando se produjeron acciones terroristas: el asesinato del senador Jaime Guzmán, en abril de 1991; el secuestro de Cristián Edwards; la muerte del Coronel Fontaine; el atentado al General Leigh, y el casi centenar de asaltos bancarios. Entre el 1 de enero de 1990 y el 31 de mayo de 1992, de acuerdo con los informes realizados por Carabineros y la Policía de Investigaciones, se realizaron 1 482 acciones terroristas vinculadas a grupos de extrema izquierda, de las cuales 635 fueron adjudicadas y 847 no adjudicadas, a saber:

- 981 sabotajes con explosivos.
- 173 asaltos.
- 110 amenazas.
- 96 de propaganda.
- 89 de hostigamiento a la policía.
- 16 atentados selectivos.
- 14 recuperaciones de armas.

Las 635 acciones adjudicadas, que representan el 43% del total, fueron llevadas a cabo por el Movimiento Lautaro (355); el Frente Manuel Rodríguez (204); el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (40); el Ejército Guerrillero de los Pobres, Patria Libre (13), y otros (23).

Durante el período analizado también se produjeron 11 acciones terroristas vinculadas a grupos de extrema derecha: Comando 11 de Septiembre (2); Patria y Libertad (4); Movimiento Nacionalista Revolucionario (3); Movimiento Neo-nazi (1), y la Unión Fascista (1). Las acciones de estos grupos fueron, en su gran mayoría, asaltos a empresas, sabotajes incendiarios y con explosivos, así como acciones de propaganda.

Frente a ello el gobierno formuló propuestas para crear mecanismos justos y eficientes de seguridad del Estado. Así, el debate se trasladó hacia la definición del rol y las funciones de esa

oficina y la promulgación de una ley por el Parlamento. Los éxitos obtenidos por Investigaciones en la desactivación del movimiento Lautaro, y en la solución del secuestro de Cristián Edwards, dejaron circunscrita la discusión del tema a la necesidad de controlar el ámbito de acción de la inteligencia interna y, en especial, de sus aspectos políticos. El caso de espionaje político, protagonizado por organismos de inteligencia militar (DINE), reactivó la discusión sobre las repercusiones políticas de la actividad de inteligencia, la necesidad de su control y de que ésta se realizara con la debida legalidad.

Actualmente la sociedad chilena condena y rechaza tanto el terrorismo como la violencia, y en el país no existen escenarios que sugieran la reactivación de movimientos terroristas, dada la consolidación de los mecanismos democráticos para discutir y resolver los problemas nacionales. No obstante, todavía hay acciones a implementar para impedir que surjan nuevamente movimientos terroristas, a saber: propiciar mecanismos para una reinserción social; reforzar la convicción de que el terrorismo es rechazado y no constituye una opción para resolver conflictos políticos; así como privilegiar las acciones preventivas y no las represivas.

La disminución de la actividad terrorista ha centrado la discusión en la ley que debe regular a la Inteligencia, tema planteado por el gobierno del Presidente Aylwin, en 1990, y que también concitó la atención del Congreso. En 1992, la Cámara de Diputados trató el tema de la Inteligencia al discutir la situación generada por la denuncia de la existencia de los planes Halcón 1 y Halcón 2, elaborados por Investigaciones con el objetivo de seguir a militares del Ejército. Ello provocó la renuncia del director de Investigaciones, General (R) Horacio Toro. Para investigar el hecho, la Cámara creó una Comisión, presidida por el diputado demócrata cristiano Francisco Huenchumilla, que elaboró un informe y recomendaciones, que fueron entregados al ministro de Defensa.

En 1995, el tema de la Inteligencia fue discutido nuevamente en la Cámara, a raíz de las denuncias de consumo de drogas que hizo Francisco Javier Cuadra. La Comisión de Defensa Nacional inició la discusión de un anteproyecto de ley, relativo a las Bases Generales de los Servicios de Inteligencia y para establecer mecanismos de control parlamentario sobre esa actividad. La Comisión finalizó su trabajo en enero de 1997.

3. Tareas de Inteligencia

Como se señaló anteriormente, la Inteligencia desempeña un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo. En consecuencia, es fundamental la construcción de consensos sobre este tema. La Inteligencia es un tema controvertido pues existen distintos puntos de vista sobre el control y las normas que la deben regir, pero es indudable que un sistema democrático la necesita para preservar su estabilidad y proteger los derechos constitucionales; y porque la Inteligencia aporta conocimientos e información indispensables para que las autoridades del Estado tomen decisiones correctas en materias que afectan la seguridad nacional.

En la actualidad, el tema de la Inteligencia es objeto de debates, los que se centran en la legitimidad, la regulación, el uso y el control de los organismos que se pretenden crear en Chile. Estos servicios de Inteligencia han sido largamente debatidos en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados que, finalmente, ha elaborado un anteproyecto de ley relativo a las Bases Generales de los Servicios de Inteligencia.

Aun cuando todos los involucrados coinciden en señalar la importancia de crear un Sistema Nacional de Inteligencia, no existe un consenso nacional sobre su forma. Hay profundas diferencias entre los distintos sectores: gobierno, partidos políticos, organizaciones de derechos humanos y Fuerzas Armadas. Entre los principales partidos políticos, se plantean las siguientes posiciones:

a) *La Democracia Cristiana* considera que a las Fuerzas Armadas no les cabe una labor de inteligencia interna y que deben concentrarse en la seguridad externa del país. Recuerdan que la Constitución asigna a Carabineros e Investigaciones las labores de orden y seguridad internas.

b) *El Partido Por la Democracia* respalda la iniciativa de aumentar la coordinación entre los Servicios de Inteligencia y que la supervisión esté a cargo del Congreso.

c) *El Partido Socialista* considera que la Inteligencia debe depender del Ministerio del Interior y estar supervisada por el Congreso.

d) *Renovación Nacional* está de acuerdo con la creación de un organismo de Inteligencia dependiente del Presidente de la República, coordinado por los Ministerios del Interior y Defensa, con la supervisión del Congreso. No confía en la eficiencia de un organismo de seguridad dependiente del Ministerio del Interior, por lo cual privilegia los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y enfatiza que deben tener una responsabilidad de acción real.

e) *La Unión Demócrata Independiente* también considera necesaria la participación de las Fuerzas Armadas y considera fundamental aumentar las sanciones penales.

Los especialistas consideran que la descomposición de los grupos terroristas se debió a la acción de los servicios policiales y del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, que a través de un trabajo profesional lograron la detención de buena parte de las cúpulas directivas. Los propios grupos de ultraizquierda reconocen la efectividad de la labor del gobierno, aun cuando también asignan importancia a las condiciones políticas del país, en esa coyuntura, que contribuyeron a aislarlos.

Sin duda alguna, en la actualidad, la actividad terrorista ha disminuido y, prácticamente, no existe. No obstante, se debe continuar atendiendo a las causas y a los mecanismos de prevención, así como a la creación y mantención de un sistema carcelario eficiente y seguro, que no permita fugas, ni tampoco produzca en sus recintos un mayor deterioro y una mayor peligrosidad de los detenidos.

VI. Reformas del sistema procesal penal

El actual sistema procesal penal requiere de reformas sustanciales para incidir en mayores niveles de seguridad ciudadana, razón por la cual todos los sectores políticos apoyan su reforma y modernización. La mayor parte de la gente, toda vez que es encuestada respecto de su opinión de la justicia, coincide en señalar que es lenta, ineficiente, burocrática y que no contribuye a mejorar la seguridad ciudadana.

La reforma del sistema, calificada como una gran reforma de la justicia chilena, ha sido una preocupación prioritaria del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y se considera una tarea de Estado. Impulsada por el Ministerio de Justicia, esta iniciativa contó con la colaboración técnica de dos instituciones privadas: el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana.

Las urgentes modificaciones del procedimiento penal chileno son indispensables para darle coherencia con los valores de un Estado de Derecho que sea capaz de satisfacer las exigencias del debido proceso; garantizar el principio que obliga a tratar al imputado como inocente mientras no se dicte en su contra una sentencia condenatoria; y garantizar el derecho a defensa jurídica que tiene toda persona desde el momento mismo en que se le atribuye la comisión de un delito.

Sin embargo, no sólo se trata de salvaguardar el Estado de derecho, sino de hacer más eficiente el actual sistema de

procedimiento penal, ya que la mayoría de las causas -más del 90 %- terminan sobreesidas, sin lograr que se establezca la verdad del caso ni los derechos y sanciones punitivas que corresponde aplicar. Todo esto implica un alto índice de inseguridad jurídica para la víctima, el inculpado y para toda la sociedad.

Al analizar los porcentajes de causas terminadas en los Juzgados de Letras de Santiago en el año 1990, se puede comprobar esta realidad:

	Sentenciados %	No sentenciados %
Robo con fuerza	2.88	97.12
Violación	4.19	95.81
Tráfico de drogas	5.10	94.90
Lesiones	7.85	92.15
Robo con violencia	8.16	91.84
Hurto	15.59	84.41
Homicidio	47.63	2.37

Las modificaciones más importantes que introduce la reforma están destinadas a que los procesos concluyan con la sentencia y que, por consiguiente, los delincuentes reciban la sanción que merecen. Con este fin se separan las funciones de investigación y juicio, que actualmente recaen en el juez del Crimen, quien debe investigar, acusar y sentenciar. Además, como un juez generalmente lleva simultáneamente miles de causas, no puede dirigir adecuadamente la investigación y las policías terminan haciendo lo que pueden.

a) Principales reformas: Ministerio Público y Juicio Oral

Actualmente hay 79 jueces del crimen y 170 de competencia común, que sobre la base de un proceso escrito, burocrático, engorroso y mayoritariamente secreto, tienen a su cargo las funciones de investigar, acusar, sentenciar y, además, preocuparse de las labores administrativas de los tribunales. Las personas no sienten que tienen posibilidades de acceder a la justicia en igualdad de condiciones, ni que obtendrán una respuesta en un tiempo previsto.

En esas condiciones se hace necesario salir del Sistema Inquisitivo de Enjuiciamiento Criminal vigente y entrar en un Sistema Acusatorio, que sea totalmente distinto, centrado en la existencia de un debido proceso y que separe las funciones de investigar, acusar y juzgar.

El nuevo procedimiento penal establece el Ministerio Público, que tendrá la exclusividad de la investigación, para cuyo objetivo dirigirá a las policías y tendrá la responsabilidad de acusar y sostener la acción penal cuando corresponda, representando el interés de la víctima. El Ministerio Público contará con 642 fiscales especializados. Frente a él estará la Defensa Penal Pública que se preocupará de los intereses de los imputados, a través del trabajo de 432 abogados.

Las funciones principales del Ministerio Público serán:

- Realizar la investigación de los delitos en representación de la comunidad, dirigiendo a la policía y, para tal efecto, a los demás organismos auxiliares de la justicia.
- Preparar y formular la acusación del imputado de un delito ante el Tribunal del Juicio Oral, cuando corresponda.
- Presentar las pruebas ante el Tribunal y sostener la pretensión penal hasta el término de la audiencia oral.
- Otra reforma importante que contribuirá a que los juicios concluyan con sentencia es el Juicio Oral. El nuevo proceso penal será oral y además:
- el juicio se desarrollará en una o más audiencias públicas;

- intervendrán jueces, fiscal, querellantes, demandantes y defensor;
- en la audiencia se presentarán las pruebas;
- el acusado tendrá la opción de emitir opinión personal; y
- la resolución del tribunal de absolver o condenar al acusado se comunicará en la misma audiencia o a más tardar en 30 días.

La reforma que crea el Ministerio Público, Ley N° 19 519, fue publicada en el Diario Oficial del 16 de septiembre de 1997 y la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público fue promulgada el 8 de octubre de 1999.

La Ley Orgánica desarrolla y complementa la reforma constitucional de 1997, ubica institucionalmente al Ministerio Público, sus funciones, organización, así como los sistemas de control y responsabilidades. En sus artículos transitorios establece los plazos y la gradualidad para su entrada en vigencia. El sistema comenzará a funcionar el año 2000 y estará en marcha en todo el país el año 2003. La dirección del Ministerio Público corresponde al Fiscal nacional, en las regiones actúan 16 Fiscales Regionales, y además hay 625 fiscales adjuntos.

La seguridad ciudadana no se puede separar de la modernización de la justicia. Detectar a quienes cometen delitos y condenarlos, independientemente de si las sanciones son más o menos drásticas, es uno de los factores que puede contribuir a disminuir la tasa delictual y, por tanto, aumentar la seguridad. Un sistema que permite la impunidad de quienes delinquen incentiva la comisión de delitos, motivo por el cual un amplio sector político ha puesto mucho énfasis y ha apoyado con fuerza la Reforma Procesal, ya que considera que la mejor forma de combatir a la delincuencia es aplicando sanciones drásticas. Si los detenidos por comisión de delitos son procesados y condenados con severidad, se desestimula la delincuencia y se contribuye a su disminución. Un Sistema Judicial-Penal eficiente, es, pues, el paso más importante para combatir la delincuencia.

b) Observaciones finales

El gobierno impulsa la gran reforma de la justicia chilena y, en particular, la reforma procesal penal, a través del Ministerio de Justicia, y parte del principio de que es fundamental adecuar todas las instituciones del sector al desarrollo político, económico y social del país.

El Código de Procedimiento Penal anterior fue establecido en 1907 y tenía muchas imperfecciones, por ello nadie duda de la necesidad de su modernización. Además de sus repercusiones en el ámbito judicial, las reformas contribuirán a la seguridad ciudadana, puesto que agilizarán y darán mayores garantías a que el proceso criminal -denuncia, investigación, detención de los culpables, juicio, sanción, cárcel y eventual rehabilitación- se cumpla íntegramente con eficiencia y rapidez.

Enfrentar la delincuencia supone considerar un conjunto de factores y de medidas que se interrelacionan simultáneamente, por lo que no se puede apostar sólo a uno, como la reforma procesal penal, y menos pensar que con su reforma el tema de la seguridad ciudadana está casi resuelto. Enfatizar excesiva o unilateralmente una estrategia antidelictiva basada sólo en el aumento de las penas y en la severidad del castigo, no significa terminar con la delincuencia y esto puede provocar que el Estado incurra en grandes gastos, sin asegurar los resultados adecuados. Muchos delitos quedan sin resolver aun con un procedimiento penal eficiente y, por ende, el factor disuasivo de prevención que la pena posee, tiene un efecto limitado.

VII. El sistema penitenciario y las penas

1. Detenidos, procesados y condenados

Las estadísticas de Gendarmería disponibles sobre las personas recluidas en la década 1985-1994, muestran que desde 1986 los reclusos oscilan en una cantidad cercana a las 22 000 personas, con algunos aumentos significativos en 1987-88 y 89. Existen tres tipos de reclusos: los detenidos, los procesados y los condenados. En términos de porcentajes, se puede apreciar en el cuadro siguiente que muchos reclusos han sido detenidos sin estar procesados, y gran parte de la población carcelaria está siendo procesada sin haber recibido una condena.

Cuadro 6
PORCENTAJE DE DETENIDOS, PROCESADOS Y CONDENADOS
SOBRE EL TOTAL DE RECLUSOS

	Año 1985-90 %	Año 1991-93 %	Año 1994 %
Detenidos	9-10	14 aprox.	19,5
Procesados	42-47	42-47	42-47
Condenados	45-48	38 aprox.	36,5

Estos datos permiten concluir que la mayor parte de los reclusos, el 63.5% del total, en 1994 no habían recibido condenas. Este hecho torna más difícil implementar políticas eficaces de reinserción, pues sugiere que los condenados, los detenidos y procesados están en tránsito en los recintos penales y pueden salir en cualquier momento. Es preciso separar a los condenados de los

detenidos y procesados, ya que el grado de delincuencia es distinto y deben recibir un tratamiento diferente. Con los condenados se debe trabajar sobre todo en su reinserción social.

La segmentación también es necesaria para evitar que las unidades penales se conviertan en escuelas del delito. Mientras los condenados son, comprobadamente, delincuentes, los detenidos y procesados pueden no serlo, de hecho, y mientras dura el proceso se presumen inocentes. La convivencia de la población penal puede contribuir al aumento de la delincuencia, transformando personas que no son delincuentes en delincuentes.

2. Prioridades penitenciarias: los condenados

La política penitenciaria debe centrar su preocupación en los condenados, quienes deben separarse del resto de la población penal, con vistas a estructurar programas y políticas penitenciarias acordes con sus características de peligrosidad o "compromiso delictual".

Respecto de estos reclusos, Gendarmería reconoce las condiciones que hacen más viable acciones con miras a cambiar la actitud y facilitar su reinserción social cuando concluye la reclusión. Para cumplir con ese objetivo, es necesario detectar y aprovechar esas condiciones favorables, diseñando programas motivantes, en cantidad y variedad, de manera que la lucha contra la inclinación a delinquir sea efectiva. Esto es un paso importante, pues la seguridad ciudadana se beneficiará en la medida en que las personas favorecidas por estos programas no reincidan en la delincuencia. Lograr un cambio de conducta y la reinserción de los condenados, que egresan de los recintos penales, es una muestra de la efectividad de la acción penitenciaria, pues disminuye el compromiso delictual y la reincidencia.

También es necesario mejorar la infraestructura penitenciaria y crear nuevos establecimientos penales con espacios para la recreación, la educación y el trabajo. Para el año 1997 se contemplaron proyectos de reposición, ampliación y reconstrucción, que abarcan 60 445 metros cuadrados de edificación, cifra importante en comparación con períodos anteriores, pero insuficiente para superar el déficit histórico que existe en materia de centros penitenciarios.

Otro objetivo priorizado por Gendarmería para cumplir más eficazmente sus funciones, debe ser elevar su capacitación y mejorar las condiciones laborales. En este sentido, la nueva política penitenciaria considera los siguientes puntos como aspectos importantes: seleccionar rigurosamente al personal; capacitar mejor a los gendármenes para que asuman eficientemente su rol de vigilantes y de funcionarios, capaces de orientar y contribuir a la reinserción social de los ex-reclusos; establecer condiciones dignas de trabajo, así como perfeccionarlos y especializarlos mediante cursos.

3. Aportes privados en materia penitenciaria

La reinserción social de los condenados es un objetivo importante que se puede lograr mediante la capacitación y el trabajo. En esta tarea pueden participar activa y crecientemente los empresarios privados, capacitando y contratando a la población reclusa, para realizar trabajos dentro de los recintos penitenciarios, o bien cuando salen en libertad luego de cumplir su condena.

4. Formas de cumplir las penas

Otro tema relevante en relación con la política penitenciaria chilena se refiere a la forma de cumplir las penas. Existen actualmente dos formas, la cerrada y la abierta. Es difícil decidir cuál es

más apropiada, pues no hay datos confiables que permitan analizar las ventajas y desventajas de cada una. Generalmente, para tomar una decisión se utilizan argumentos basados en la represión del delincuente, que consideran el cumplimiento riguroso de la pena como una forma efectiva para desmotivarlo a delinquir.

El enfoque represivo para enfrentar la delincuencia prioriza el encarcelamiento, lo cual constituye una forma convencional de solucionar el problema. Las nuevas corrientes de la doctrina y la legislación, en cambio, restringen la pena de prisión a los casos absolutamente necesarios, debido a que existen fundadas dudas respecto a la eficacia de la privación de libertad en el cambio conductual de los delincuentes.

Las penas alternativas adquieren especial significación cuando se habla de modernizar la justicia y de una nueva política penitenciaria, así como cuando se busca mejorar las formas y condiciones para la reinserción social de aquellos individuos que han incurrido en delitos. A lo anterior se agrega que las penas alternativas disminuyen los gastos penitenciarios, debido a que no implican gastos en techo, comida o vigilancia.

En los foros internacionales donde se ha tratado el tema de la aplicación de las penas, se ha puesto énfasis en la función resocializadora que aquéllas deben cumplir, la cual se considera más importante que el castigo cuando el delito no es de extrema gravedad.

En Chile, desde 1983, cuando se promulgó la Ley N° 18 216, se aplican sanciones penales alternativas que sustituyen la privación de libertad, tales como la reclusión nocturna, la remisión condicional de la pena y la libertad vigilada. Estas medidas son resueltas por los Tribunales Criminales competentes, normadas por el Ministerio de Justicia y ejecutadas por Gendarmería, a través de los Centros de Reinserción Social.

Las personas que cumplen penas sustitutivas han aumentado. En agosto de 1997, la población penal con sistema alternativo, que cumplía la pena en un medio libre, era el 50.4% del total. Las medidas alternativas se cumplen en los 26 Centros de Reinserción Social y funcionan en igual número de ciudades del país.

El Ministerio de Justicia se ha propuesto profundizar, cuantitativa y cualitativamente, en la práctica de penas alternativas, pues éstas han tenido resultados favorables y las personas que han cumplido penas alternativas tienden a no reincidir en la comisión de delitos. Las tasas de reincidencia de las personas que cumplen condena en el sistema abierto son mucho menores que las del sistema cerrado, pues la vinculación con el medio les permite reinsertarse más fácilmente en la sociedad. Esto repercute directamente en la seguridad ciudadana, debido a que disminuye "el compromiso delictual" de las personas que han delinquido, en su mayoría marginados económica y socialmente. Al cambiar la conducta y reinsertarse, se desvinculan del circuito de vulnerabilidad.

Las medidas alternativas contribuyen a la seguridad ciudadana, ya que son un instrumento eficaz en la lucha contra la delincuencia. La nueva política penitenciaria diseñada por el Ministerio de Justicia contempla preparar un anteproyecto de reforma al sistema de medidas alternativas a la reclusión, con objeto de: mejorar la calidad de la atención del sistema; aumentar la credibilidad y confianza de la sociedad en el sistema; disminuir la reincidencia y los costos sociales y económicos; contribuir al fortalecimiento de la probidad y ética funcionarias; y mejorar los instrumentos legales y reglamentarios.

Bibliografía

- Bases programáticas del segundo Gobierno de la Concertación.
- Blanco, Rafael; Hugo Frühling, Eugenio Guzmán, (1995), Seguridad ciudadana: políticas públicas, Universidad Andrés Bello, Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones.
- Cámara de Diputados (1997), Anteproyecto de Ley relativo a las bases generales de los Servicios de Inteligencia.
- Centro de Estudios Públicos (1997), Estudios Públicos N°68, Primavera.
- ___(1997), Estudio Nacional de Opinión Pública, N°6, Documento de Trabajo N°271.
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) (1996), Estudio nacional de consumo de drogas, Informe final, CONACE, Ministerio del Interior.
- ___(1993), *Política y Plan Nacional de prevención y control de drogas*, Secretaría Ejecutiva CONACE, Ministerio del Interior.
- CEPAL (1992), Programa de Asesoría Legislativa, *El debate sobre la seguridad interna, las tareas de inteligencia y su control democrático*, Análisis de Actualidad N°46, Corporación Tiempo 2000, julio, p.38.
- CEPAL (1999), *Aprendiendo de la experiencia: propuestas para Avanzar en la política y el plan nacional de prevención y control de drogas*.
- CPU, CIEPLAN, CINDE, FLACSO, ICP-UC, (1992), *Estado y seguridad ciudadana*, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, CINDE, Cuadernos del Foro 90 N°3.
- Frühling, Hugo (1995), *El Estado frente al terrorismo*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago.
- Fundación Paz Ciudadana (1996), Análisis Empírico de la Delincuencia en Chile 1986-1995.
- ___(1997), Anuario de estadísticas criminales.
- ___(1998), Anuario de estadísticas criminales.
- ___(1997), Delincuencia y opinión pública, mayo.

- Gutiérrez Samohod, Luis (1991), *La política del Estado frente al terrorismo: La legislación antiterrorista y sus modificaciones*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Cuaderno N°14, septiembre.
- Hoecker, Loreto (1993), *Delincuencia y pobreza: elementos para el debate de una política criminal*, Centro de Estudios para el Desarrollo, CED.
- Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES (1995), Comisión Sudamericana de Paz, *Componentes y valor social de la seguridad ciudadana*, en Revista Persona y Sociedad, Volumen IX, N°3, diciembre.
- Instituto Libertad y Desarrollo (1995), *Causas del aumento de la delincuencia: un modelo de control*, Serie Opinión Política, N°39, julio.
- ___(1995), *Políticas públicas y delincuencia: una agenda político-social*, Serie Opinión Política, N°36, enero.
- ___(1995), *Seguridad ciudadana y regulaciones necesarias*, Serie Temas Públicos, N°230, marzo.
- ___(1997), *Aumento de la delincuencia: nuevas tendencias*, Serie Temas Públicos, N°353, septiembre.
- Ministerio de Justicia, *Gran reforma de la justicia chilena*.
- ___(1996), *Funcionamiento y resultados. Medidas alternativas a la reclusión*, División Defensa Nacional, abril.
- ___(1999), *Ley 19519 que crea el Ministerio Público*.
- ___(1999), *Ley 19640 orgánica constitucional del Ministerio Público*.
- ___(1999), *Nuevo Código Procesal Penal*, Unidad Coordinadora Reforma Procesal Penal, Boletín N° 630-07.
- Ministerio del Interior (1995), *Seguridad ciudadana, democracia y participación*, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.
- ___(1999), *Informe del Comité de Seguridad*, 1999.



Serie políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.

- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I,(LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud (LC/L.1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)

- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00) septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Ernesto Cohen y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P) Número de venta S.00.II.106, (US\$10.00), octubre de 2000.
- 42 Sergio Martinic y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.II: Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432-Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110. (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 42 Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa (en prensa).
- 42 Silvia Montoya y Pedro Luis Barros Silva, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol.IV: Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (en prensa).
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina, (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125, (US\$10.00), noviembre de 2000.
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Peru (LC/L.1176), marzo 1999.
- Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años 90 (LC/L.1179-P), agosto 1999.
- Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), octubre de 2000.

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax:..... E.mail:
--