

PERIODO
PRESIDENCIAL
006434
ARCHIVO

POLITICAS Y PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

INDICE

	Página
I	INTRODUCCION
II	OBJETIVOS GENERALES
III	DIAGNOSTICO GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA
	3.1. Evolución y Características de la Delincuencia
	3.2. La Actuación del Estado en el Terreno de la Seguridad Ciudadana
	3.3. Conclusiones del Diagnóstico
IV	POLITICAS GENERALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA
V	PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA
	5.1. Consideraciones Generales
	5.2. Estructura del Plan Nacional
VI	DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL
	6.1. Plan General de Perfeccionamiento del Sistema de Acopio y Procesamiento de Información
	6.2. Plan General de Medidas Sociales Tendientes a Reafirmar las Actuales Normas de Convivencia
	6.3. Plan General de Prevención e Investigación del Delito
	6.4. Plan General de Coordinación policial
	6.5. Plan General Relativo a la Modernización de las Instituciones Policiales
	6.6. Plan General de Reforma a la Justicia Penal
	6.7. Plan General de Aplicación de las Penas y Reformas al Sistema Carcelario
VII	COORDINACION Y EVALUACION DEL PLAN
	ANEXOS

I INTRODUCCION

La convivencia pacífica y armónica de los ciudadanos con pleno respeto a la legalidad vigente, constituye un objetivo fundamental del Estado. En consonancia con ello, la Constitución Política establece en su artículo 1º que el Estado "debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad su mayor realización material y espiritual posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

En nuestro país se ha venido observando que un elevado porcentaje de la población percibe que su seguridad personal y la de sus bienes se encuentran en riesgo a manos de la acción delincinencial. Considerando la naturaleza y magnitud del problema, que se encuentra presente en todas las sociedades, el Gobierno ha emprendido la preparación de una propuesta con el fin de poner en práctica una serie de medidas destinadas a garantizar de manera más adecuada la seguridad ciudadana, para lo cual se requiere unir las voluntades de todos los sectores representativos del país.

Con apoyo del Poder Legislativo, se ha realizado un esfuerzo importante destinado a aumentar los recursos materiales y humanos de las instituciones del Estado que cumplen un rol en la prevención del delito, en la captura y enjuiciamiento de su hechor y en su custodia y rehabilitación posteriores.

A modo de somero ejemplo, cabe destacar que se aumentó en 6.400 las plazas de Carabineros en cuatro años y en 500 las plazas de la Policía de Investigaciones. Adicionalmente, se dotó a ambas policías de medios destinados a mejorar su infraestructura, sus medios de comunicación y los vehículos destinados a funciones operativas. El aumento presupuestario permitió restablecer beneficios económicos suspendidos.

Este esfuerzo presupuestario se repite en el caso de organismos dependientes del Ministerio de Justicia cuya competencia incide en la mantención de la paz social. En el caso del Servicio Nacional de Menores se ha ampliado la cobertura de sus sistemas de rehabilitación conductual y diagnóstico de menores, lo que ha permitido un incremento de un 54,1% en comparación con las plazas existentes en 1989. La dotación de Gendarmería de Chile que evidenciaba un fuerte déficit de personal, experimentó un incremento de un 27,02% entre 1990 y 1993. Por otra parte, las inversiones realizadas en infraestructura carcelaria y que se encuentran en ejecución significarán un 23,53% de aumento real de la superficie construida.

También se ha aprobado la creación de doce nuevos Juzgados del Crimen, diez de los cuales han de instalarse en Santiago.

La colaboración entre los poderes públicos ha sido vital para la aprobación de proyectos de ley cuyo objetivo es perfeccionar el funcionamiento del sistema de justicia penal y crear instituciones que colaboren en la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

Entre los programas destinados a cautelar debidamente la seguridad ciudadana y a mejorar la coordinación y eficiencia de las políticas públicas destinadas a preservarla, el Ministerio del Interior formó, con aprobación de S.E. el Presidente de la República, un grupo de trabajo destinado a elaborar un Plan de Seguridad Ciudadana para los próximos cuatro años. Este grupo

debía proponer al Gobierno medidas, proyectos y acciones que permitan alcanzar los niveles de orden y convivencia pacífica que a todos nos interesan.

Fiel al propósito de que dicho Plan fuera representativo del sentir nacional, el Presidente de la República invitó al Senado y a la Cámara de Diputados para que cada Corporación designara a dos de sus miembros a fin de integrar dicho grupo. De manera similar, el Gobierno solicitó a la Excelentísima Corte Suprema que nominara un magistrado con igual propósito. El Senado acordó designar a los senadores don Arturo Frei Bolívar y a don Miguel Otero Lathrop, mientras que la Cámara de Diputados hizo lo propio, designando a don Alberto Espina y a don Martín Manterola para que en su representación formaran parte del grupo que redactaría dicho Plan. La Corte Suprema acordó nombrar al magistrado don Ismael Contreras para la referida misión.

Este grupo de trabajo fue presidido por el Ministro del Interior don Enrique Krauss Rusque y lo integraron además el Sr. Subsecretario del Interior don Belisario Velasco, el Sr. Subsecretario de Carabineros don Jorge Kinderman, el Sr. Subsecretario de Investigaciones don Jorge Pantoja, el General de Carabineros don Mario Morales, el Prefecto de Investigaciones don José Barra Palma, el Director de Seguridad Pública e Informaciones don Isidro Solís y los asesores del Ministro del Interior señores Rodrigo Asenjo y Hugo Frühling. Este último desempeñó la función de coordinador del grupo. Participaron activamente en gran número de sesiones otros jefes policiales, como los Generales de Carabineros don Alfredo Nuñez, don Oscar Tapia y don Juan Vilches y los Prefectos Inspectores señores Juan Fieldhouse y Simón Tapia de la Policía de Investigaciones.

Labor Desarrollada por el Grupo de Trabajo

La reunión constitutiva del grupo se realizó el día 28 de julio de 1993 y en ella se acordó que se realizarían sesiones semanales a las que se invitaría a presentar aportes escritos a distintas instituciones del Estado y a entidades académicas y privadas con competencia en el terreno de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Además, en su primera sesión se abocó a diseñar un programa de trabajo que consultó las cinco etapas siguientes:

- 1.- Diagnóstico de la situación prevaleciente en materia de seguridad ciudadana.
- 2.- Estudio de factores sociales asociados al incremento del delito y la violencia.
- 3.- Determinación de la situación en que se encuentra en la actualidad el empleo de recursos humanos y materiales asignados a las instituciones policiales.
- 4.- Análisis respecto de la eficiencia, funcionamiento e impacto de la labor realizada por la Justicia del Crimen, por el Servicio Nacional de Menores y por Gendarmería de Chile.
- 5.- Formulación de proposiciones tendientes a ejecutar un conjunto de acciones coherentes y sistemáticas que involucren tanto a instituciones del Estado como a organismos privados y que

aseguren la convivencia pacífica entre los ciudadanos, con pleno respeto por la legalidad vigente.

En el curso de su labor, el grupo de trabajo examinó información estadística proveniente de Carabineros y de la Policía de Investigaciones referente tanto a la realidad delictual del país, como a sus necesidades institucionales. Además, recibió aportes técnicos de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones relativos al diagnóstico de la situación actual en materia de seguridad ciudadana. Concurrieron a realizar exposiciones referentes a sus servicios la Sra. Directora del Servicio Nacional de Menores y el Director de Gendarmería de Chile.

El Sr. Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial entregó información estadística procesada por dicha institución y referida a la actuación de la Justicia del Crimen. Asimismo, el grupo discutió sobre "Alternativas de Modernización a la Justicia Penal" con académicos que han realizado un trabajo sistemático sobre el tema.

El grupo de trabajo comisionó también a uno de sus miembros con el fin de que visitara algunos Juzgados del Crimen de Santiago y San Miguel, a fin de analizar la tramitación dada a las llamadas "causas de mesón". Se trata de causas que ingresan a un libro especial de ingresos y que se distinguen por no existir antecedentes que permitan acreditar el delito ni sus autores. En tales casos, generalmente de denuncias de robos con fuerza en las cosas o hurtos, los jueces se limitan a interrogar a los denunciados y a ordenar la investigación policial correspondiente. Si tal investigación no arroja resultados, los jueces archivan el proceso. Del examen de esa realidad se desprenden propuestas destinadas a asegurar la transparencia de este procedimiento y que pueden encontrarse más adelante.

Información y análisis complementarios a los señalados fueron presentados por la Asociación de Municipalidades, la Corporación de Promoción Universitaria, el Centro de Estudios del Desarrollo, la Fundación Paz Ciudadana y el Consejo Nacional de Televisión.

El Ministerio del Interior cumple con dejar pública constancia del interés y aporte de los integrantes del grupo de trabajo, en las numerosas reuniones de estudio y análisis que se logró efectuar. De igual forma extiende este reconocimiento a los funcionarios, expertos y académicos que hicieron exposiciones sobre materias atinentes al tema de la seguridad.

Sin embargo, limitaciones de tiempo y la falta de estudios sistemáticos previos sobre algunos temas han impedido que cumplamos a cabalidad con lo que nos habíamos propuesto.

El Plan de Seguridad Ciudadana que se entrega a S.E. el Presidente de la República incluye un diagnóstico general de la situación de seguridad ciudadana existente en el país, así como la definición de un conjunto de planes específicos y proposiciones destinadas a integrar de manera coherente los esfuerzos que hoy se realizan para prevenir la ocurrencia de conductas contrarias a las normas sociales, para reducir drásticamente las tasas de delincuencia y para promover una convivencia pacífica y armónica entre los ciudadanos. Además, se menciona a los ministerios y entidades públicas que asumen la responsabilidad de efectuar los estudios correspondientes.

El Ministro del Interior considera que estas proposiciones constituyen un punto de partida para la ejecución de políticas y

cursos de acción. Sin embargo, se trata todavía de ideas generales que exigen, a su vez, un análisis pormenorizado y la definición de medidas puntuales para alcanzar los objetivos generales fijados.

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

II OBJETIVOS GENERALES

En el marco de lo ya dicho, es posible identificar los siguientes objetivos generales del trabajo de la Comisión:

1.- Realizar un diagnóstico de la situación actual en materia de seguridad ciudadana que abarque tanto una precisión de la realidad delictual que vive el país, como la descripción de los factores sociales que se asocian a ella.

2.- Determinar las necesidades, así como las medidas más adecuadas para el desarrollo y modernización del conjunto de las instituciones involucradas en la prevención e investigación del delito y en el enjuiciamiento y custodia posterior del delincuente.

3.- Definir a partir de este diagnóstico un conjunto de políticas generales en materia de seguridad ciudadana.

4.- Elaborar proposiciones que permitan integrar la labor que realizan los diversos ministerios y organismos públicos, fijando responsables de su coordinación y evaluación.

El diagnóstico que sigue en el capítulo III se refiere fundamentalmente a la evolución de la delincuencia de acuerdo con estadísticas policiales, así como a una descripción de los roles e insuficiencias institucionales que afectan a algunos organismos públicos con responsabilidad en el área.

En relación con lo primero, se trata de un análisis exploratorio, ya que es sabido que las estadísticas criminales adolecen de algunas limitaciones y por no existir suficientes estudios rigurosos adicionales sobre la materia. No hemos ahondado en el análisis de los factores sociales que se asocian al delito, por la complejidad de dicho tema y porque resulta difícil aislar las diversas variables intervinientes. Sin embargo, hemos dedicado atención a la desigual distribución de oportunidades como un aspecto fundamental que debe abordar toda política de largo plazo en esta materia.

En cuanto al segundo objetivo arriba señalado, nos hemos limitado a realizar planteamientos de carácter general que debieran ser llevados a la práctica y precisados a continuación de una evaluación técnica del empleo actual de recursos por parte de las instituciones. Los informes entregados por las instituciones policiales se refieren a los aspectos cuantitativos del problema. Los cursos de acción que se describen más adelante, debieran constituir orientaciones que fijen el marco de las medidas más precisas a aplicar, haciendo presente que es obligación del Estado buscar optimizar y modernizar la función pública.

Los objetivos N^{os}. 3 y 4 han sido alcanzados, aunque como ya lo hemos dicho, deben ser traducidos en el futuro en proposiciones muy concretas por parte de los Ministerios que este informe señala. Es probable también que, como consecuencia de estudios más acabados sea necesario hacer adecuaciones al Plan Nacional que incluye este informe.

III DIAGNOSTICO GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

3.1. Evolución y Características de la Delincuencia

Las encuestas de opinión pública realizadas durante los últimos años demuestran una alta preocupación por el tema de la seguridad ciudadana. Un reciente estudio de opinión pública da cuenta que un 58.5% de los encuestados piensan que la delincuencia aumentó en 1993 en relación al año anterior, mientras que un 40.4% sostienen que se mantiene igual, o que ha disminuido.¹

Tal como lo demuestran diversos estudios realizados en distintos países, siempre existe una distancia entre las percepciones y la realidad, la que debe ser establecida a través de criterios objetivos. Las fuentes de las opiniones subjetivas pueden provenir de sentimientos de vulnerabilidad personal, del conocimiento directo de algunos delitos de gran espectacularidad sufridos por otra persona, o del conocimiento de hechos delictivos a través de los medios de comunicación.

Las estadísticas criminales constituyen un antecedente de importancia para apreciar la cuantía del hecho criminal, los cambios en la violencia del delito, la distribución geográfica del hecho delictual, permitiendo además elaborar predicciones y realizar proposiciones en materia de Política Criminal. De allí la enorme importancia que reviste que los sistemas estadísticos sean comparables entre si y que reflejen adecuadamente el número de delitos cometidos. En el caso de las tasas de delincuencia, la fuente principal de información proviene de las policías.

Desarrollo Histórico de las Tasas de Delincuencia

Este análisis exploratorio se basa en cifras de Carabineros y de la Policía de Investigaciones que no son comparables ni complementarias, ya que Carabineros de Chile contabiliza las denuncias que recibe de parte de personas afectadas por delitos, mientras que la Policía de Investigaciones basa sus estadísticas en las órdenes de investigar emanadas de los tribunales. Es necesario consignar, asimismo, que puede producirse confusión respecto de casos efectivamente ocurridos.

La tasa de denuncias por crímenes y simples delitos registradas por Carabineros en todo el país entre 1980 y 1992, refleja una tendencia al alza, aunque con fluctuaciones. Las tasas más altas por 100.000 habitantes se dan en los años 1986, 1985, 1987, 1984 y 1991, en ese orden². La Región Metropolitana muestra tasas que son más elevadas que las del conjunto del país. Los años en que se producen tasas más elevadas de denuncias en esta Región corresponden a 1986, 1985, 1990 y 1991, en ese orden³.

¹ "Estudio Social y de Opinión Pública" N°19, Marzo de 1993, Centro de Estudios Públicos.

² Anexos, Cuadro N°1.

³ Anexos, Cuadro N°2.

Las cifras de la Policía de Investigaciones corroboran las tendencias anteriores, aunque la tasa de delitos investigados por cada 100.000 habitantes en todo el país muestra tendencias de crecimiento mucho menos nítidas que las que se desprenden de las cifras de Carabineros. Las tasas más altas del período corresponden a 1986, 1987, 1985, 1990 y 1991, en ese orden⁴.

Delitos de Mayor Connotación Social

Naturalmente que la evolución de las denuncias por crímenes y simples delitos refleja una sumatoria de los diversos delitos que se denuncian a la policía. En consecuencia, se ha seleccionado a delitos como la violación, el homicidio, el robo y las lesiones para determinar su evolución en el curso de los últimos años. Estos son delitos que se distinguen por la entidad del bien jurídico infringido, o por tratarse de los delitos que se cometen con mayor frecuencia.

En relación con estos tipos penales significativos, corresponde formular los siguientes comentarios:

Tal como se desprende del Cuadro N°5 que se encuentra en los Anexos, al comparar la evolución de estos delitos, se constata que las denuncias de robo son las que experimentan un crecimiento más sostenido y consistente durante el período 1980-1992. Durante tal lapso, se produce inicialmente un alza de la tasa de robos, que llega a su punto culminante en 1986. El porcentaje de aumento que se da entre ambos años es muy alto: 103.2%. En años recientes se produce una tendencia a la baja que dura entre 1987 y 1989. Durante 1990 y 1991 la tasa de robos aumenta de manera importante: 29.3%. En 1992 vuelve a bajar y se mantiene en niveles similares a 1987.

Si se extiende el período cubierto por las estadísticas de Carabineros, para incluir las tasas de denuncias registradas por estos delitos desde 1948 a 1992, se llega a las siguientes conclusiones:

En el caso de las violaciones, homicidios y lesiones, las tasas de denuncias por 100.000 habitantes son más altas en períodos previos a la segunda mitad de los años ochenta que en años posteriores. Por ejemplo, la tasa promedio anual de homicidios correspondiente al período 1970 - 1979 es considerablemente mayor que la que corresponde a 1980 - 1989.

El caso de los robos es diferente. Una revisión de las tasas de denuncias por robos por cada 100.000 habitantes, en el período 1948-1992, demuestra que éstas han aumentado de manera sostenida, aunque el incremento más importante se produce en la década de los años 80 y 90⁵. Asimismo, las tasas de denuncias por robos son más altas en la Región Metropolitana que en el conjunto del país.

⁴ Anexos, Cuadros N° 3 y 4.

⁵ Anexos, Cuadro N°6.

Delitos Violentos

Existe la percepción extendida en sectores de la ciudadanía, que se habría producido un incremento de los delitos violentos. Con el objeto de determinar la exactitud de esta apreciación, hemos definido como delitos violentos a la violación, al parricidio, homicidio, infanticidio, intento de homicidio, robo con violencia o intimidación y robo con homicidio. Para el análisis de su evolución consideramos sólo las cifras de la Policía de Investigaciones, ya que Carabineros de Chile no distinguía con anterioridad a 1991, entre robos con violencia o intimidación y robo con fuerza en las cosas.

Las cifras disponibles permiten afirmar que de acuerdo con esta definición de delitos violentos, éstos constituyen entre un 4% y un 5% del total de delitos investigados por la Policía de Investigaciones. El robo con violencia o intimidación es el delito que tiene mayor incidencia en el total de delitos violentos, con un rango de 1.7% a 3.6% del total de delitos⁶.

En números absolutos las violaciones tienden a disminuir. Lo mismo sucede con el parricidio, el homicidio, el infanticidio y el intento de homicidio. Sólo en el caso de robo con violencia o intimidación se produce un aumento tanto en términos de números absolutos, como de porcentaje de hechos en relación con el total de delitos investigados. Cabe hacer notar, sin embargo, que en 1992 los robos con violencia disminuyen fuertemente en relación con 1991. Los robos con homicidio aumentan en números absolutos en 1990 y 1991, pero disminuyen también en 1992.

La situación de la Región Metropolitana es similar, aunque la presencia de la violencia es mayor. Los delitos llamados violentos oscilan en Santiago entre el 3.2% del total de delitos investigados en 1982 y el 6.6% en 1992⁷.

Las modificaciones que experimenta el porcentaje de delitos violentos se deben fundamentalmente al aumento del robo con violencia, ya que los otros delitos experimentan variaciones menos pronunciadas y pesan considerablemente menos en el total de delitos violentos.

Otros Delitos

En relación con otros delitos que no pueden ser analizados a través de las denuncias hechas a la policía, se detecta en Chile un aumento del tráfico de drogas, especialmente en las regiones fronterizas del país y por la vía marítima. A ello se suma un aumento en el consumo indebido de drogas, que incide en que se incurra en conductas ilícitas bajo los efectos de las drogas o para obtenerlas⁸.

Una evidencia de este incremento pareciera ser el incremento de la droga decomisada por ambas policías, aunque ello también

⁶ Anexos, Cuadro N°7.

⁷ Anexos, Cuadro N°8

⁸ "Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas", República de Chile, Ministerio del Interior, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, 1993, p. 11.

expresa el mayor control policial existente.

El terrorismo constituye todavía un considerable peligro para la seguridad ciudadana. Se trata de pequeños grupos organizados y audaces, dispuestos a utilizar las armas con el objeto de desestabilizar al Estado democrático a través de la comisión de graves delitos y de la desobediencia a la autoridad legítima.

La información existente permite aseverar que estos grupos han perdido parte importante del apoyo social con el que contaron, lo que ha deteriorado seriamente su influencia. Sin embargo, su actuación persiste.

Balance de la Evolución Delictual Reciente

Las tendencias recientes de la acción delictual parecen corresponder a una evolución mundial. Un reciente estudio de Naciones Unidas respecto de las tendencias del delito en el mundo durante el período 1970 - 1985, arriba a las siguientes conclusiones: "De la respuesta de un alto número de países, se desprende lo siguiente: se constata en primer lugar un aumento mayor de cierto tipo de delitos. Es así como un 70% de los países declararon que los delitos de drogas habían experimentado crecimientos sustanciales. Menos de un 50% de los países encuestados expresaron que habrían aumentado los secuestros y el homicidio intencional. En cambio, un 60% de los países declararon que habrían experimentado un incremento de los robos en el período en cuestión. Es curioso observar que los países desarrollados de Europa Occidental y América del Norte constataron en una mayor proporción que otros países, tanto el incremento de los delitos violentos, como del delito contra la propiedad"⁹.

Perfil del Delincuente

Las cifras históricas de las estadísticas penitenciarias señalan que el grueso de la población de procesados y condenados se encuentra entre los veinte y los treinta y cinco años de edad.

Cabe hacer notar que entre 1991 y 1992 se observa un aumento porcentual de la población condenada que se encuentra en el tramo etáreo entre 18 y 30 años, mientras que el resto de los tramos etáreos decrecen. Sin embargo, estas cifras no son enteramente concluyentes, por abarcar sólo a condenados y dar cuenta de la evolución en tan sólo dos años.

Las estadísticas existentes respecto de la delincuencia juvenil no entregan un panorama completo que permita apreciar si se ha producido o no un aumento de ésta en años recientes.

En lo que se refiere a menores de 18 años, datos de aprehendidos por Carabineros correspondientes a los últimos años arrojan que alrededor de un 25% de los aprehendidos por robo corresponden a menores de 18 años, aunque se percibe una disminución en 1992¹⁰.

⁹ Naciones Unidas, Tendencias del Delito y la Justicia Penal Durante el Período 1970 - 1985 en el Contexto de los Cambios Socioeconómicos, Nueva York, 1992.

¹⁰ Anexos, Cuadro N°9.

No es posible afirmar que la infracción a la ley penal es un problema exclusivo de la juventud que se encuentra en la pobreza. Numerosos estudios internacionales demuestran que infracciones de distinta gravedad se producen en todo el espectro social, prevaleciendo eso sí pautas diferenciales de conducta indebida.

Sin embargo, no cabe duda que la falta de igualdad en el ingreso a las oportunidades, especialmente en el medio urbano, constituye uno de los factores más importantes que pueden asociarse a conductas delictuales ocasionales o habituales.

Una muestra de 1.177 personas integrantes de la población penal procesada o condenada entre 18 y 26 años, demuestra características marcadas de escasa capacitación para el trabajo y un predominio como consecuencia, de ocupaciones no especializadas en las que perciben bajas remuneraciones. Se trata de personas que consumen habitualmente alcohol o drogas¹¹.

En materia de escolaridad, los analfabetos y quienes sólo alcanzan el 4º básico suman un 21.3%, lo que es bastante alto, dado que es presumible que quienes sólo alcanzan el 4º básico son en su gran mayoría analfabetos por desuso.

Por otra parte, el 45% se ubica entre el 5º y el 8º básico, hecho que implica una preparación muy precaria para conseguir trabajo estable y de buen nivel de remuneración¹².

3.2. La Actuación del Estado en el Terreno de la Seguridad del Ciudadano

Un conjunto de organismos públicos cumplen funciones en el campo de la seguridad ciudadana. La Comisión recibió información referente a su labor, necesidades y planes futuros.

En particular, dicha información se centró en la situación de ambas policías, en el rol actual de los municipios en la materia, en el impacto de la labor de rehabilitación conductual que realiza el Servicio Nacional de Menores, en el funcionamiento de la Justicia del Crimen y del sistema penitenciario.

Las políticas generales que detalla el capítulo siguiente asumen un diagnóstico parcial de la tarea que realizan estas instituciones y quisiéramos explicitar brevemente algunos de sus aspectos más relevantes.

Las Funciones del Municipio a Nivel Preventivo.

La ocurrencia del delito en un medio urbano específico plantea la importancia de concertar esfuerzos de las instituciones públicas y de la comunidad local tendientes a dificultar que estos hechos ocurran. Para ello resulta central entender que la comunidad organizada puede jugar un papel fundamental en la prevención de situaciones que facilitan la comisión de delitos y que su colaboración con la policía es condición necesaria, para que estos esfuerzos sean coronados por el éxito.

La actual Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades,

¹¹ Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, "Delincuencia en Chile. Evolución y Perspectivas", 1993, p. 12.

¹² Anexo, Cuadros Nº 10, 11 y 12.

establece que los municipios tienen la finalidad de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico social y cultural de las respectivas comunas" (Artículo Nº1). Asimismo, otros artículos de la misma ley confieren a los municipios facultades en el ámbito de la planificación y regulación urbana de las comunas, de la promoción del desarrollo comunitario, de la educación y de la promoción del empleo.

A pesar de que los municipios carecen de facultades explícitas en materia de seguridad ciudadana, muchos de ellos, particularmente en la Región Metropolitana, han emprendido una serie de acciones que buscan otorgar mayor tranquilidad a sus habitantes. Esto se ha materializado en que en algunos municipios se ha constituido una Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana que se relaciona con ambas policías, se ha proporcionado apoyo material en equipamiento e infraestructura a Carabineros de Chile, se han creado Fiscalías municipales y se ha puesto especial cuidado en proveer de iluminación a las calles.

Actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso, un proyecto de ley que modifica la ley 18.695, con el objeto de otorgar facultades expresas a los municipios para asumir la defensa ante los Tribunales de Justicia, de personas víctimas de delitos y a colaborar con las autoridades competentes en materias relativas a la seguridad ciudadana.

El Accionar del Servicio Nacional de Menores en Materia de Rehabilitación Conductual

Chile vive el serio problema de los menores en conflicto con la justicia. Para enfrentarlo, la cobertura y financiamiento otorgados al Servicio Nacional de Menores se han incrementado fuertemente en años recientes.

El diagnóstico realizado por dicho Servicio parece corresponder plenamente a la realidad: resulta evidente que SENAME no cubre todas las necesidades de rehabilitación conductual requeridas. Las autoridades del servicio han puesto énfasis en el mejoramiento de la calidad de las prestaciones ofrecidas por sus sistemas de rehabilitación.¹³ Esto se debe a que los porcentajes de egresos con éxito de las personas sujetas a Centros de Rehabilitación Conductual interno son bajos y no superan el 17%. Por otra parte, datos provenientes de la misma institución demuestran que entre 1987 y 1993 un 35% de los jóvenes de 16-17 años reingresan al sistema al año y que los reingresos de jóvenes de 12-15 años alcanza a un 25% aproximadamente¹⁴

El Funcionamiento de la Justicia del Crimen

Los especialistas en Derecho Penal hace ya mucho tiempo que realizan críticas a la legislación de Procedimiento Penal vigente en el país. A ellas se suman críticas, muchas veces injustas, respecto del comportamiento de los jueces frente al imputado de cometer un delito.

¹³ Servicio Nacional de Menores, "Rehabilitación Conductual: Diagnóstico, Realizaciones y Propuesta del Servicio Nacional de Menores", Santiago, Septiembre de 1993.

¹⁴ Ibid., pgs. 20-22.

En términos generales los comentarios negativos al Procedimiento Penal vigente y a la Justicia Criminal son conocidos y aquí nos limitamos a describirlos:

- En cuanto al esclarecimiento de los delitos, se postula que el juez al asumir en nuestro sistema las funciones de Juez Instructor, de Acusador y de Sentenciador, carece de la posibilidad real de conducir el sumario y de llevar la investigación a buen término. Esto se vería agravado por la gran cantidad de causas que los abruman, unido a la escasez de medios y al hecho que se trata de un sistema escriturado de lata tramitación.
- La crítica al proceso penal actual asevera que éste no protege adecuadamente los derechos del inculcado, en la medida en que la prueba se genera, en la mayor parte de los casos durante la etapa sumarial del proceso, por regla general secreta y que tiene un peso decisivo en la sentencia final. En efecto, el juicio o plenario muy rara vez arriba a conclusiones diferentes del sumario, ya que el juez que lo instruye es además quien sentencia. A ello se suma la deficiente cobertura de los sistemas de asistencia legal para personas de bajos ingresos que existen.
- En tercer lugar, no está consagrado en nuestro país un principio de selección de lo que debiera investigarse, lo que trae como consecuencia que "todo debe investigarse". Como ello no resulta factible, tanto la policía como la judicatura recurren a criterios de selectividad que no obedecen a normas preestablecidas y basadas en razones de política criminal.

De la discusión llevada a cabo en la Comisión se desprenden dos órdenes de programas de medidas que buscan enfrentar algunos de los problemas señalados y que se examinan en el capítulo pertinente.

Gendarmería de Chile y el Sistema Penitenciario

En la actualidad, Gendarmería de Chile atiende a 41.694 personas. De éstas, 20.258 son reclusos y 21.436 se encuentran beneficiados por alguna medida alternativa.

Destaca en estas cifras que algo más del 60% de los reclusos sean procesados o detenidos y que sólo el 38.8% sean condenados. El elevado porcentaje de procesados y detenidos se expresa en que en nuestro país existe una alta relación comparativa entre población penal y habitantes.

Durante los últimos años se ha realizado un fuerte incremento del presupuesto de Gendarmería, lo que ha redundado en un aumento de personal, mejoramiento de sus condiciones de trabajo y mayor presupuesto para mejorar la infraestructura.

A pesar de lo anteriormente señalado, no cabe duda que el sistema penitenciario enfrenta serias dificultades. Desde luego, existen serias restricciones en materia de mecanismos que habiliten la rehabilitación de los reclusos. Para comenzar, el trabajo y la capacitación para ejercer un oficio constituyen los mejores mecanismos de una política de rehabilitación. Sin embargo, a nivel nacional sólo un 21,7% de los reclusos trabajan. Los promedios más altos se encuentran en zonas agrícolas. Es imprescindible aumentar la inversión en talleres de capacitación debidamente equipados y capacitar al personal a cargo del proceso rehabilitador para incentivar a los

internos a tener una actitud positiva que los habilite a participar en estos programas.

Una dificultad adicional para el proceso de rehabilitación se encuentra en el hecho de que existe sólo la posibilidad limitada de contar con recintos que permitan segregar a los reclusos de acuerdo con su grado de compromiso delictual, de manera tal que los de alto compromiso delictual no convivan con aquellos que han cometido infracciones menores o que son primerizos. Una experiencia exitosa a este respecto, ha sido realizada por el Centro de Detención Preventiva de San Miguel. Con ese mismo objetivo se encuentra en estudio un centro de detenidos en Santiago con 500 plazas, así como la construcción de cuatro módulos para 800 procesados cada uno, también en Santiago.

Tanto el análisis precedente respecto de la evolución de la delincuencia, como el que se refiere a las instituciones del Estado que tienen facultades en este ámbito, entregan algunas conclusiones que son recogidas en este Plan.

3.3. Conclusiones del Diagnóstico

Del examen de diversos antecedentes se comprueba que en los últimos años en Chile la seguridad ciudadana se ha ido constituyendo en uno de los temas de principal preocupación de los ciudadanos. El problema delictual existe, es una realidad. Más aún, las cifras parecieran indicar un incremento relativo de los robos con intimidación y es frecuente que se cometan mediante el uso de armas. Sin embargo, la información existente es alentadora.

Muchos delitos han experimentado disminuciones tanto en cifras absolutas como en tasas (cantidad de delitos por cada 100.000 habitantes). Así por ejemplo al examinar el total de denuncias por crímenes y simples delitos, a nivel nacional en el período 1980 - 1992 se comprueba que es el año 1986 en que se registra la tasa de delitos más alta, siendo un 18% superior a la de 1992.

En el caso de las violaciones, la tasa más altas del mismo período se registra en 1983, en 1990 la de homicidios y también en 1990 la de robos.

El clima de inseguridad se contagia y no es propicio para enfrentar con racionalidad el problema de seguridad que efectivamente vive el país. Ello obliga a un manejo prudente de la información sobre estos temas, de manera que ésta sea situada en un contexto apropiado por parte del ciudadano.

No cabe duda que un eficaz antídoto contra reacciones puramente subjetivas es la existencia de información, estadísticas y estudios desarrollados con rigor científico que documenten la situación existente y que aporten antecedentes válidos para la toma de decisiones a nivel político.

La delincuencia es un fenómeno asociado a múltiples variables sociales y que no se resuelve solamente mediante el desarrollo económico. La realidad de los países más desarrollados así lo demuestra. Es necesario enfrentarla mediante políticas **integrales, coherentes, sistemáticas y de largo plazo** de carácter social y preventivo, sin olvidar que el delito debe ser reprimido como testimonio del rechazo que produce en la sociedad.

Políticas **integrales** en cuanto comprenden el conjunto de acciones que en las diversas áreas del quehacer social inciden sobre el problema y

porque involucran a los servicios públicos y entidades privadas relacionados con éste; **coherentes** en cuanto a la consistencia de las medidas específicas que se lleven a cabo con los objetivos generales que se tuvieron a la vista en este Plan y con las políticas generales que éste contempla; **sistemáticas** en cuanto se trata de un accionar permanente y que se evalúa de manera constante; y de largo plazo por el tiempo que es necesario para que estas políticas surtan el efecto deseado.

La aplicación de políticas de esta especie requiere necesariamente superar las insuficiencias institucionales a las que nos referimos brevemente.

IV POLITICAS GENERALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las políticas en esta materia son las siguientes:

- 1.- Elaborar y poner en práctica un Plan Nacional multidisciplinario, de mediano y largo plazo, en cuya ejecución participen los organismos de la Administración del Estado y las organizaciones privadas, que tenga como principal objetivo la prevención de las conductas ilícitas, actuando sobre las causas que inciden en ellas y dificultando la comisión de delitos, considerando cursos de acción específicos frente al uso de la violencia, su adecuado control y represión de acuerdo con la ley y la reinserción social de quienes lo realizan.
- 2.- Establecer al Ministerio del Interior como coordinador de los programas específicos que desarrollarán los órganos de la Administración del Estado y promotor de la participación de organizaciones privadas en la ejecución del Plan, debiendo para ello velar permanentemente por su debido cumplimiento.
- 3.- Promover el análisis riguroso del fenómeno delictual y la evaluación de las estrategias destinadas a controlarlo, mediante estudios que aporten antecedentes válidos para la elaboración de políticas públicas en este ámbito. Un componente principal de este esfuerzo radica en construir indicadores estadísticos modernos y homogéneos, fácilmente accesibles para los investigadores.
- 4.- Prevenir la expansión del delito mediante el desarrollo de políticas sociales destinadas a la integración social de la población que infringe la ley penal. Estas políticas deben dirigirse hacia los sectores en más alto riesgo e implican acciones en el terreno de la recreación, la creación de nuevos programas educativos que incentiven la resolución pacífica de controversias, la prevención del consumo de alcohol y estupefacientes.
- 5.- Evaluar e impulsar las modificaciones legales e institucionales que se requieren para enfrentar de manera más eficaz la rehabilitación conductual de menores en conflicto con la justicia.
- 6.- Promover medidas preventivas que tienden a dificultar la comisión de delitos y que involucran el accionar de las municipalidades y organizaciones vecinales, con asesoría de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y de las policías.
- 7.- Impulsar el desarrollo de la relación existente entre la policía y los sectores poblacionales urbanos, mediante un contacto frecuente y sistemático de ésta con los sectores vecinales y la puesta en marcha de programas de capacitación especiales para la policía con ese objeto.
- 8.- Desarrollar planes de modernización de las policías destinados a obtener una óptima asignación de recursos en función de objetivos, a mejorar sus procedimientos administrativos y operacionales, así como a reforzar decididamente los mecanismos de coordinación de las instituciones policiales entre si y de éstas con el gobierno interior y los jueces.
- 9.- Diseñar, adecuar e introducir reformas al funcionamiento, gestión y procedimientos de la justicia penal, con el objeto de enfrentar el atraso judicial, proteger los derechos de las víctimas y de los inculpados.

10.- Promover y llevar a cabo una política penitenciaria que realice inversiones que refuercen la seguridad de las cárceles, aumente la cobertura de las medidas alternativas a la reclusión y lleve a la práctica un modelo de tratamiento penitenciario que acreciente las posibilidades de rehabilitación conductual.

V PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

5.1 Consideraciones Generales

La formulación de este Plan refleja la voluntad decidida del Gobierno de Chile y del conjunto de la comunidad nacional de dar una respuesta global a los actuales niveles de delincuencia y violencia que afectan a Chile y de los cuales otros países, sin duda, no están ajenos.

Dadas las características y complejidad del problema, resulta evidente que las posibilidades de éxito de este esfuerzo serán mayores en la medida en que el conjunto de la comunidad nacional se involucre en él, asumiendo parte de la acción concertada, integral y permanente que su éxito requiere.

Existe conciencia entre los especialistas que la preservación de la seguridad colectiva no se agota con medidas tendientes a asegurar la aprehensión, juzgamiento, condena y cumplimiento de la pena por parte de quienes infringen la ley. En efecto, sólo un porcentaje de los delitos son denunciados a la policía o a los tribunales y de éstos, un número aún inferior son resueltos. Un número relevante de los detenidos no son finalmente condenados, por falta de pruebas u otras razones. Finalmente, la cadena culmina en el hecho que un porcentaje no despreciable de los condenados vuelve a delinquir una vez que han cumplido su pena. La experiencia internacional demuestra situaciones muy similares. En Gran Bretaña, por ejemplo, de cada 100 delitos cometidos solamente tres terminan en una pena dictada por alguna Corte¹⁵.

De lo anterior se desprende que resulta prioritario realizar acciones destinadas a impedir que el delito se produzca, sin perjuicio de adoptar todas las medidas conducentes a esclarecerlo una vez que ha tenido lugar.

Las políticas preventivas son de dos clases: en primer lugar se encuentran aquellas que refuerzan el cumplimiento de las actuales normas de convivencia, mediante la puesta en práctica de políticas sociales educativas, recreativas, laborales y de salud que resuelven problemas con incidencia criminógena de carencia de oportunidades, de inestabilidad familiar y otros similares. Por otra parte, se encuentran aquellas medidas de seguridad que reducen la oportunidad para cometer delitos y que involucran tanto el incremento de la acción preventiva policial, como la aplicación de otros programas de iluminación, mejoramiento urbano de ejecución comunitaria y que tienen un efecto similar.

Una vez producido el hecho criminal, entra en acción el sistema de justicia criminal, el cual involucra a diversos actores: la policía, la Justicia, el sistema penitenciario y el Servicio Nacional de Menores en lo que respecta a la rehabilitación conductual de menores que infringen la ley. Como es natural, su eficiencia juega un papel relevante en la reducción de los niveles de violencia delictual.

La eficacia de las políticas preventivas, así como la de los órganos del sistema de justicia criminal, requieren de la acumulación de la información, estudios y evaluaciones que contribuyan a tomar decisiones adecuadas.

Este Plan relaciona al conjunto de medidas específicas que se

¹⁵ Vivien Stern, "Las Alternativas a la Privación de Libertad en Gran Bretaña", Cuadernos de Análisis Jurídico N°24, Universidad Diego Portales, p. 30.

detallan en el capítulo siguiente y que buscan mejorar la eficiencia, coordinación y evaluación de las políticas preventivas y represivas que se encuentran en ejecución. Constituye el marco dentro del cual debieran encuadrarse los cursos de acción concretos que se diseñen por los distintos órganos de la administración del Estado. Sirve también de orientación para los programas que decidan ejecutar los gobiernos comunales, las organizaciones privadas y comunidades vecinales, en este campo.

Este documento se refiere tanto a programas y medidas que se encuentran en ejecución, como a aquellas que debieran ponerse en práctica en el futuro. La mención de las primeras no implica un juicio negativo respecto de la manera en que se han llevado a la práctica. Se trata de incluir dentro del Plan todas las áreas significativas de acción que tienen incidencia sobre los niveles y manifestaciones de la violencia y la delincuencia. De esta manera podrá perfeccionarse una actuación concertada y permanente que permita alcanzar los objetivos propuestos. El Plan incluye materias que pueden ser abordadas por diversos organismos de la Administración Pública de acuerdo con sus competencias actuales. En otros casos y cuando así se dice expresamente, resulta necesario realizar modificaciones legales y reglamentarias.

5.2. Estructura del Plan Nacional

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana se estructura en torno a un conjunto de planes generales, que originan a su vez planes específicos y programas determinados.

Los planes generales corresponden a cada una de las áreas de interés definidas en las políticas generales sobre la materia y son:

- Plan general de perfeccionamiento de la investigación y diagnóstico de la realidad delincriminal;
- Plan general de medidas sociales tendientes a reafirmar las actuales normas de convivencia;
- Plan general de prevención e investigación del delito;
- Plan general de coordinación policial;
- Plan general de modernización de las policías en materia de recursos humanos y materiales;
- Plan general de reformas de la justicia penal;
- Plan general referente a aplicación de las penas y sistema carcelario.

Los planes específicos constituyen áreas de acción de cada plan general y las tareas más concretas que definen se denominan programas.

Para el logro de cada programa se indican los Ministerios que, respectivamente, asumirán los roles de responsable o de asociado. Se entenderá por Ministerio responsable a aquel que coordina, impulsa y establece mecanismos que faciliten la realización de las tareas definidas por los programas. Se entiende por Ministerio Asociado a aquel cuya colaboración y apoyo resultan indispensables para el cumplimiento de los objetivos definidos en los programas. Como es natural, en ocasiones se requerirá del concurso del Poder Legislativo para la aprobación de una modificación legislativa y en otros se trata

de medidas administrativas que corresponde impulsar al Poder Judicial.

Cada Ministerio responsable debiera destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de cada programa, y definir los métodos y técnicas que permitan evaluar el impacto de lo realizado.

El Ministro del Interior asumirá el rol de cautelar que se diseñen las medidas concretas que pongan en ejecución los diversos planes específicos que contempla este Plan Nacional, para lo cual contará con el apoyo de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.

Al lado de algunos Ministerios señalados como responsables o asociados en el cumplimiento de algún programa, se indican las dependencias que deberán asumir las tareas requeridas. En caso que ello no sea así, el Ministerio responsable o asociado en la realización del programa debe resolver, que instancia asumirá dicha tarea.

VI DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL

6.1. Plan General de Perfeccionamiento de la Investigación y Diagnóstico de la Realidad Delincuencial

1. Plan Específico de Perfeccionamiento del Sistema de acopio y Procesamiento de Información

Programas:

- 1.1. Diseñar un sistema estadístico a ser utilizado por ambas policías, que busque construir indicadores estadísticos integrados y homologables y que cumpla con las siguientes condiciones: definir homogénea y explícitamente las infracciones consideradas y las situaciones contabilizadas; utilizar como unidad de análisis el delito cometido y no las actuaciones judiciales (órdenes de investigar), o policiales (aprehendidos); incorporar a las estadísticas aquellos elementos que permiten realizar análisis cualitativos. Por ejemplo, distinguir el tipo de lesiones, el robo con homicidio o con violencia del robo con fuerza en las cosas.

Responsables : M. DEL INTERIOR (CARABINEROS, INVESTIGACIONES Y DIR. DE SEGURIDAD)

- 1.2. Mejorar los sistemas de acopio, procesamiento y análisis de información de otros organismos no policiales involucrados en el problema delictuencial, necesarios tanto para conocer la real dimensión de éste, como para programar sus actividades institucionales.

Responsables : M. DE JUSTICIA (GENDARMERIA, SENAME) Y CORPORACION ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL

2. Plan Específico de Creación de Nuevos Instrumentos Destinados a Determinar la Evolución de las Tasas Delictuales y de las Características del Delito.

Programas:

- 2.1. Diseñar y realizar encuestas de victimización periódicas, como las que se llevan a cabo en otros países, las que permiten complementar y contrastar las estadísticas criminales. Consisten en encuestas realizadas a una muestra representativa de la población, a la que se le consulta si han sido víctimas de determinados delitos durante un período previo. Tales encuestas permiten obtener cifras exactas de delitos cometidos, el porcentaje de delitos no denunciados, la distribución geográfica real de las víctimas y otros datos relevantes.

Responsables : MINISTERIO DEL INTERIOR (DIR. DE SEGURIDAD)

Asociado : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS.

3. Plan Específico de Capacitación y Perfeccionamiento Profesional

Programas:

- 3.1 Capacitar permanentemente al personal de las diferentes

instituciones que generan la información, y en especial a quienes cumplen la función de recolectores de la misma, sobre la utilidad y significación del análisis estadístico. Así también, debe verificarse periódicamente la calidad de su trabajo.

Responsables : MINISTERIO DEL INTERIOR (CARABINEROS E INVESTIGACIONES), MINISTERIO DE JUSTICIA (GENDARMERIA Y SENAME).

- 3.2. Impulsar el intercambio entre los institutos docentes superiores de Carabineros e Investigaciones y las universidades, centros privados de investigación y otros entes académicos, que contribuyan al mejor desarrollo académico de su personal. Asimismo, fortalecer la colaboración que prestan las policías a la investigación académica independiente sobre materias relativas a la seguridad ciudadana.

Responsables : M. DEL INTERIOR (POLICIAS)

6.2. Plan General de Medidas Sociales Tendientes a Reafirmar las Normas de Convivencia.

1. Plan Específico Para Focalizar Hacia Sectores en Riesgo las Políticas Sociales Orientadas a Disminuir la Pobreza.

Programas:

- 1.1. Considerar el elemento de prevención de la violencia al diseñar y aplicar las políticas sociales que buscan reducir la pobreza. Todas las políticas que buscan estrechar las diferencias socio-económicas existentes en nuestra sociedad tienen un efecto positivo respecto de la violencia. Sin embargo, la violencia es un fenómeno específico que tiene sus características culturales y sociales y que se localiza fundamentalmente en las grandes urbes. Estas características propias deben ser consideradas.

Responsables : MIDEPLAN, MINEDUC, MINSAL, M.de Vivienda.

Asociados : M. DEL INTERIOR

- 1.2. Coordinar las políticas sociales contra la pobreza con el Ministerio del Interior de manera que éste, con colaboración de ambas policías y de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, pueda aportar información conducente a que las políticas sociales en ejecución se focalicen en sectores donde predomina el actuar delictual. En consecuencia, resulta necesario que el Ministro del Interior participe en el Comité Interministerial de Desarrollo Social para aportar información con ese objeto.

Responsables : MIDEPLAN, MINEDUC, MINSAL, M. de VIVIENDA.

Asociado : M. INTERIOR (POLICIAS, DIR. DE SEGURIDAD).

2. Plan Específico Para el Desarrollo Integral de la Familia y de las Personas.

Programas:

- 2.1. Apoyar técnica y financieramente proyectos locales de gestión comunitaria cuyo objetivo central es dar estabilidad a la vida familiar, mediante la entrega de orientación a familias pobres que enfrentan situaciones de quiebre familiar y la organización de cursos destinados a capacitar a los padres.

Responsable : MIDEPLAN (FOSIS)

Asociados : MINEDUC, MIDEPLAN (SERNAM, INJ).

- 2.2. Aumentar la cobertura de párvulos atendidos en jardines infantiles urbanos, de jardines estacionales y salas cunas en el hogar, lo que puede tener un efecto fundamental en la prevención de la delincuencia juvenil. En efecto, es durante el período inicial de socialización de los menores, que éstos adquieren un desarrollo psicosocial normal que previene el bajo rendimiento y una deserción escolar temprana.

Responsables : MINEDUC., JNJI.

- 2.3. Aumentar sustancialmente la cobertura y diversidad de programas dirigidos a ampliar la participación social, recreacional y cultural de jóvenes principalmente en situación de riesgo, tales como los destinados a formar líderes de centros de alumnos y profesores-asesores de organizaciones juveniles; los que se dirigen a impulsar actividades extra-programáticas ejecutadas por colegios municipalizados, subvencionados y particulares y los que fomentan el deporte y la recreación entre la juventud popular.

Responsables : MINEDUC.

Asociados : MIDEPLAN, M. DEFENSA (DIGEDER), M. de VIVIENDA. M. DEL INTERIOR (POLICIAS)

3. Plan Específico de Prevención del Consumo Indebido de Alcohol y Drogas.

Programas:

- 3.1. Llevar a cabo el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas, poniendo énfasis en aquellos aspectos que se refieren a la prevención del consumo indebido y generar un sistema de información que permita la evaluación de las actividades desarrolladas en el área.

Responsables : M . I N T E R I O R (CONACE), (POLICIAS), MIDEPLAN, MINEDUC, MINSAL.

ASOCIADOS : M. JUSTICIA (SENAME).

- 3.2. Ejecutar proyectos de prevención del consumo de alcohol entre los jóvenes, con énfasis en sectores urbanos populares y participación de organismos comunitarios.

Responsable : MINEDUC

- 3.3. Perfeccionar la normativa legal que regula el otorgamiento de patentes para la venta de alcohol, aumentando las multas por infracción a la Ley de Alcoholes y redistribuyéndolas en beneficio de instituciones que contribuyen a la prevención y la rehabilitación.

Responsable : M. INTERIOR.

4. Plan Específico Para Enfrentar el Problema de la Minoridad en Conflicto con la Justicia.

Programas:

- 4.1. Es necesario realizar modificaciones en las políticas destinadas a asistir y proteger a niños y jóvenes en situación de riesgo social. En la actualidad la responsabilidad por la ejecución de medidas con ese objetivo radica en el Servicio Nacional de Menores. Sin embargo, parece necesario distinguir claramente entre aquellas acciones de carácter asistencial que actualmente SENAME ejecuta directamente o a través de instituciones colaboradoras y las propias de rehabilitación conductual, que se dirigen hacia los jóvenes en conflicto con la justicia. Lo ideal sería que las primeras involucraran un esfuerzo multisectorial en el uso de los recursos, con amplia participación municipal,

mientras que las de rehabilitación conductual debieran continuar bajo la tuición del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Responsables : M. JUSTICIA (SENAME), MIDEPLAN.

- 4.2. Evaluar las actividades referentes a rehabilitación conductual que realiza SENAME. Debe elevarse sustancialmente la calidad de las prestaciones ofrecidas por su sistema de rehabilitación. Para ello parece necesario crear un sistema de incentivos a las instituciones colaboradoras de SENAME, que se oriente a mejorar su calidad y eficiencia.

Responsables : M. DE JUSTICIA (SENAME)
Asociados : M. DEL INTERIOR, MIDEPLAN.

5. Plan Específico Referido a la Opinión Pública y Medios de Comunicación.

Programas:

- 5.1. Diseñar y ejecutar campañas educativas que se difundan a través de los medios de comunicación para prevenir el consumo de alcohol y de estupefacientes y para promover el respeto a las normas de convivencia social en una sociedad democrática.

Responsables : M. DEL INTERIOR (CONACE), (POLICIAS), M. SEC. GEN. DE GOBIERNO.

Asociados : M. DE JUSTICIA, MINEDUC, MINSAL, MIDEPLAN.

- 5.2. Realizar estudios que permitan determinar el efecto que los contenidos de violencia presentes en la televisión tienen sobre las concepciones valóricas de la juventud.

Responsables : CONSEJO NACIONAL DE TELEVISION, M. SEC. GENERAL DE GOBIERNO.

- 5.3. Promover que los medios de comunicación dicten sus propias normas para cuidar que los hechos delictuales se presenten con sobriedad, debido respeto por el contexto en que ocurren, e informando adecuadamente a la población sobre los valores infringidos por la actuación delictual.

Responsables : M. SEC. GEN. DE GOBIERNO

6.3. Plan General de Prevención e Investigación del Delito.

1. Plan Específico de Acopio de Información y Entrega de Asesoría a los Municipios.

Programas:

- 1.1. Crear al interior de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones un departamento de prevención del delito a nivel local. Este departamento deberá proponer políticas y planes que pueda desarrollar el Estado con el fin de prevenir la ejecución de delitos a nivel comunal. En particular, deberá poner énfasis en medidas de carácter social y de mejoramiento del entorno urbano que tengan efecto preventivo. Deberá mantener y sistematizar todos los antecedentes referentes a los programas de ejecución municipal y de carácter preventivo que se realicen, incluyendo un diagnóstico de la realidad delictual de cada comuna, para lo que contará con la información policial pertinente. Este departamento propondrá planes y medidas que puedan realizar las municipalidades y las asesorará en la confección un diagnóstico de los hechos que debe enfrentar la autoridad en este campo y a evaluar el impacto de las medidas adoptadas.

Responsable : M. DE INTERIOR (DIR. DE SEGURIDAD).

- 1.2. Promover la creación de Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana que constituyan instancias de encuentro de los actores que representan a las entidades vitales de la comuna con la policía. Su objetivo central es el de confeccionar un cuadro real de las necesidades de la comunidad en materia de seguridad, con asesoría policial y debido conocimiento de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Promoverán aquellas medidas de competencia municipal de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades que puedan tener un efecto positivo en materia de seguridad ciudadana.

Responsables : M. DE INTERIOR (DIR. DE SEGURIDAD Y POLICIAS).

2. Plan Específico de Apoyo a los Planes de Seguridad Ciudadana Ejecutados por los Municipios.

Programas:

- 2.1. Destinar fondos del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior para apoyar proyectos de mejoramiento urbano o contenido educacional vinculados a la seguridad ciudadana y presentados por las organizaciones comunitarias de las comunas pobres del país.

Responsables : M. DEL INTERIOR (SUBDERE y DIR. DE SEGURIDAD).

Asociados : M. DE HACIENDA.

- 2.2. Desarrollar con las organizaciones vecinales programas de prevención del delito, mediante constantes campañas de divulgación de acciones preventivas a través de charlas y otro tipo de encuentros en que participen ambas policías,

especialmente Carabineros de Chile.

Responsable : M. DEL INTERIOR (CARABINEROS E INVESTIGACIONES).

Asociados : M. SEC. GEN. DE GOBIERNO.

3. Plan Específico de Perfeccionamiento de la Legislación Municipal Vigente en esta Materia.

Programas:

- 3.1. Revisar la Ley Orgánica de Municipalidades a fin de dotar de competencia a los municipios para que emprendan acciones que otorguen mayor tranquilidad a sus habitantes. En particular estas medidas pueden referirse a la creación de centros de asistencia jurídica o psicológica para víctimas de delitos.

Responsable : M. DEL INTERIOR.

4. Plan Específico de Prevención Policial

Programas:

- 4.1. Carabineros de Chile presentará al Ministro del Interior un Plan de Prevención Policial de corto y mediano plazo, para la aprobación del Gobierno, con el fin de asegurar debida coordinación entre los diferentes organismos involucrados y la mayor eficiencia en el uso y asignación de recursos.

Responsable : M. DEL INTERIOR (CARABINEROS)

- 4.2. Se fomentará un contacto permanente entre la policía y la comunidad, propiciando reuniones de trabajo conjuntas para discutir el problema delictual y designando un oficial - enlace permanente con determinado número de unidades vecinales, el que deberá recoger sus sugerencias y quejas. El policía debe conocer a cabalidad el entorno en que labora, sus características y problemas.

Responsable : M. DEL INTERIOR (POLICIAS).

- 4.3. Se enfatizará la capacitación de aquellos policías que sirven en sectores conflictivos y de alto riesgo, a fin de que establezcan óptimas relaciones de colaboración con la comunidad.

Responsable : M. DEL INTERIOR (POLICIAS).

- 4.4. La policía deberá evaluar e informar en forma constante sus políticas destinadas a optimizar el empleo del recurso humano policial en labores preventivas. En particular ésto es aplicable a materias tales como puntos fijos, servicios para eventos especiales, número de funcionarios que integran cada vehículo de patrullaje y asignación de vehículos en las diferentes áreas de las ciudades. Los recursos materiales y humanos asignados a diferentes áreas urbanas o rurales, deben depender exclusivamente de las necesidades existentes.

Responsable : M. DEL INTERIOR (POLICIAS).

5. Plan Específico de Planificación en Materia de Investigación del Delito

Programas:

- 5.1. La Policía de Investigaciones debe dar a conocer al Ministro del Interior y a la Corte Suprema un Plan de Investigación Policial de corto y mediano plazo, que fijará sus objetivos y los cursos de acción que pondrá en práctica para alcanzarlos.

Responsable : M. DEL INTERIOR
Asociado : M. DE DEFENSA

6. Plan Específico de Capacitación y Perfeccionamiento en Materia de Investigación Policial

Programas:

- 6.1. Desarrollar cursos de capacitación para el personal de los servicios policiales que contribuyan a la modernización de sus técnicas de investigación y que les proporcionen preparación jurídica adecuada, especialmente en lo relativo a medios de prueba.

Responsable : M. DEL INTERIOR (POLICIAS)
Asociado : M. DE DEFENSA

6.4. Plan General de Coordinación Policial

1. **Plan Específico Relativo a Readecuar la Dependencia Constitucional de las Fuerzas de Orden y Seguridad.**

Programas:

- 1.1. Perfeccionar la relación orgánica de ambas policías con el Gobierno. A ese respecto, es necesario modificar la dependencia jurídica y administrativa de éstas, ya que incide en la respuesta eficaz e integral que el Gobierno puede dar al tema del orden y la seguridad pública.

El examen objetivo de la situación de seguridad pública interior, la prioritaria importancia que le asigna la comunidad, así como las obligaciones y responsabilidades que en la materia asigna el ordenamiento jurídico, llevan al Gobierno a la conclusión que es necesario que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependan del Ministerio del Interior, Secretaría de Estado en que se radica política e institucionalmente todo lo relativo al mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad ciudadana. Es el Ministerio del Interior el que sigue, evalúa, estudia, procesa y se ocupa cotidianamente de la seguridad pública y no el Ministerio de Defensa, del cual dependen las policías en la actualidad, cuyo cometido está centrado en la defensa nacional y en las fuerzas que la garantizan.

Responsables : M.DE INTERIOR
M. DE DEFENSA

2. **Plan Específico Relativo a la Situación Orgánica y Funcional de las Subsecretarías de Carabineros e Investigaciones**

Programas

- 2.1. Evaluar su actual dependencia, funciones y responsabilidades.
- 2.2. Estudiar y definir su estructura orgánica, roles y responsabilidades al materializarse el cambio de dependencia de las instituciones policiales.

Responsables : M. DE INTERIOR
M. DE DEFENSA

3. **Plan Específico Destinado a Mejorar la Coordinación de Ambas Policías.**

Programas:

- 3.1. Lograr una adecuada coordinación entre ambas policías, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la dispersión de la información referente a los delitos por esclarecer.

Al respecto, es recomendable realizar las modificaciones legales pertinentes que clarifiquen las misiones y funciones de ambas policías, con el fin de precisar el carácter preeminentemente preventivo de Carabineros y el investigativo de la Policía de Investigaciones, lo que está consagrado por sus respectivas Leyes Orgánicas.

Responsables : M. DEL INTERIOR, M. DE DEFENSA.

- 3.2. Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones deben establecer una base de datos computacional en común, que contenga antecedentes delictuales y policiales básicos. Ello ahorraría numerosos esfuerzos destinados a ubicar la información correspondiente.

Responsable : M.DEL INTERIOR

Asociado : M.DE DEFENSA

- 3.3. Plan de coordinación permanente entre Carabineros e Investigaciones que incluya reuniones periódicas de oficiales de ambas instituciones a nivel regional y comunal, con el objeto de evaluar el grado de coordinación en desarrollo.

Responsable : M. DEL INTERIOR (CARABINEROS E INVESTIGACIONES)

Asociado : M. DE DEFENSA.

4. Plan Específico de Coordinación Entre Policías y Tribunales

Programas:

- 4.1. Mejorar la relación de trabajo entre los tribunales y la policía mediante encuentros periódicos de Jefes de Unidades de alta y mediana jerarquía, con los magistrados que realizan investigaciones criminales, a fin de solucionar de manera expedita los problemas existentes.

Responsable : M. DEL INTERIOR

- 4.2. Intercambiar información y coordinar esfuerzos relativos a la modernización de procedimientos administrativos que desarrollan tanto los tribunales como las policías, especialmente en lo que se refiere a denuncias, citaciones, detenciones y otras materias de interés común.

Responsable : M. DEL INTERIOR

6.5. Plan General Relativo a la Modernización de las Instituciones Policiales

1. Plan Específico en Materia de Estructuras Orgánicas.

Programas:

- 1.1. Evaluar técnicamente las estructuras orgánicas de las instituciones policiales, con el objeto de que las adecuaciones que se determinen constituyan un paso previo a la modernización de sus procedimientos administrativos y operacionales.

Responsables : M.DE INTERIOR (POLICIAS)
M. DE DEFENSA (SUBSEC. DE CARABINEROS
EINVESTIGACIONES).

- 1.2. Asegurar la calidad de los mecanismos de contraloría interna, en especial de aquellos que enfocan su quehacer hacia el accionar administrativo.

Responsables : M. DE INTERIOR (POLICIAS)
M. DE DEFENSA

- 1.3. Efectuar una evaluación de la distribución geográfica de los cuarteles policiales, buscando asimismo que su jurisdicción se adecúe a la división político-administrativa del país. Resultaría de gran utilidad que tanto cuarteles policiales como tribunales actúen dentro de los límites de cada comuna. De esta manera sería más simple determinar el efecto que las políticas de prevención tienen sobre la situación delictual.

Responsables : M. DE INTERIOR (SUBSEC. DE DESARROLLO REGIONAL), (POLICIAS), M.DE JUSTICIA,
M. DE DEFENSA.

2. Plan Específico de Formación y Perfeccionamiento del Personal

Programas:

- 2.1. Diseñar un plan de desarrollo y perfeccionamiento del personal, definiendo cuales deberían ser las áreas de perfeccionamiento del personal en sus diversos niveles.

Responsable : M.DEL INTERIOR (POLICIAS)

- 2.2. Estimular relaciones de cooperación académica entre Carabineros, Investigaciones y universidades u otras instituciones de investigación, cuidando que el personal especializado en Chile o en el extranjero tenga la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos en su institución.

Responsable : M. DEL INTERIOR
M. DE DEFENSA.

3. Plan Específico en Materia de Políticas de Personal

Programas:

- 3.1. Simplificar los escalafones y especialidades del escalafón de Carabineros e Investigaciones, evaluando la estructura organizativa de unidades que posee cada institución, a fin de

evitar que en su interior se produzca duplicación o superposición parcial de funciones que pueden dañar la eficacia interna.

- 3.2. Evaluar si un conjunto de servicios de apoyo al interior de las instituciones policiales pueden contratarse externamente, al sector privado, de manera que pueda aumentar el personal que realiza funciones operativas.

Responsable : M.DEL INTERIOR
M.DE DEFENSA

4. Plan Específico de Perfeccionamiento de Procedimientos Policiales.

Programas:

- 4.1. Los procedimientos policiales deben definirse a partir de las misiones preeminentes de Carabineros e Investigaciones. Vale decir, Carabineros privilegia el servicio policial preventivo y de uniforme, mientras que la Policía de Investigaciones centra su esfuerzo en la investigación del delito y su personal actúa de civil. En este contexto se debe revisar todo procedimiento para incorporar tecnología y eficiencia.

Responsable : M. DEL INTERIOR (POLICIAS).

- 4.2. Racionalizar y simplificar los procedimientos policiales, estableciendo cuales pueden automatizarse. Especial atención debe ponerse en las modificaciones legales y administrativas que signifiquen mejorar el sistema de recepción de denuncias y la modificación de los procedimientos de citaciones judiciales. Se deben racionalizar también aquellas rutinas administrativas que generan alto volumen de actividades y que son susceptibles de suprimir o de reducir, ya que generan sobrecarga de trabajo policial.

Responsable : M.DEL INTERIOR (POLICIAS).

- 4.3. Supervisar estrictamente que los procedimientos policiales se conformen a la legalidad vigente, en materia de detenciones, tratamiento de detenidos y veracidad de la información entregada a los tribunales.

Responsable : M. DEL INTERIOR(POLICIAS).

5. Plan Específico de Modernización de Medios Materiales

Programas :

- 5.1. Examinar los requerimientos de elementos técnicos, equipamiento e infraestructura de las Fuerzas de Orden y Seguridad, con el objeto de definir tipos, características, cantidades y otros aspectos esenciales para una adecuada toma de decisiones y garantizar una eficiente asignación.

Responsables : M.DEL INTERIOR (POLICIAS)

6.6. Plan General de Reforma a la Justicia Penal

1. Plan Específico Dirigido a Mejorar la Eficiencia del Actual Sistema de Justicia Penal.

Programas:

- 1.1. Determinar, con apoyo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial el número necesario de Tribunales del Crimen y mejorar sustancialmente los espacios físicos en que éstos funcionan, de manera tal de asegurar las óptimas condiciones de trabajo para el personal judicial y la separación entre denunciantes e inculpados por delitos.

Responsable : M.DE JUSTICIA

- 1.2. Promover políticas que signifiquen disminuir la excesiva carga de trabajo que hoy abrumba a algunos Juzgados del Crimen. Entre las medidas puede considerarse la eliminación de algunas faltas y delitos de su competencia. En particular los relativos a vagancia y mendicidad, lesiones menos graves y manejo de vehículo motorizado en estado de ebriedad simple. Para lo anterior deberían rebajarse en un grado las penas actualmente en vigencia para dichos delitos. El conocimiento de estas infracciones a la ley penal debe ser transferido a Jueces de Policía Local o a los Juzgados Vecinales, si son prontamente creados.

Legislar con el fin de poner término a procesos por cuasidelito de lesiones, estafas y apropiaciones indebidas, considerando al efecto el avenimiento de las partes y el desistimiento del ofendido.

Responsable : M. DE JUSTICIA
Asociado : M. DEL INTERIOR

- 1.3. Promover con la colaboración del Poder Judicial la modernización de la gestión al interior de los tribunales, mediante la implementación de apoyo informático que disminuya el tiempo empleado en procedimientos administrativos, libere personal para otras funciones, reduzca registros escritos y logre la uniformización de tareas administrativas.

Responsable : M.DE JUSTICIA

- 1.4. Colaborar con el Poder Judicial en la puesta en práctica de un plan de capacitación y perfeccionamiento del personal judicial, que incida en una mayor preparación de éste y en un incremento de su eficacia.

Responsable : M.DE JUSTICIA

- 1.5. Una de las mayores críticas hechas a la actual legislación procesal penal es que no asegura adecuadamente los derechos del inculpadado. A este respecto, se sugiere tomar medidas que disminuyan la posibilidad de detenciones innecesarias por delitos que no revisten altas penalidades y que no debieran conllevar la pérdida de su libertad para el imputado, bastando que previa comprobación de identidad y domicilio sea citado a la primera audiencia del tribunal.

Responsables : M. DEL INTERIOR

M. DE JUSTICIA

- 1.6. En materia de causas de mesón, a las que hicimos referencia en la Introducción, es conveniente que se legisle estableciendo de manera expresa los casos en que procede seleccionar causas para aplicarles ese procedimiento. Mientras en nuestro país no se instaure el principio de oportunidad, que permite seleccionar causas en que no se lleva a efecto la persecución judicial por su ínfima importancia, se sugiere que su tramitación se sujete a los siguientes requisitos: su tramitación por los tribunales debiera requerir de la autorización por parte del Ministro Visitador correspondiente, previo estudio de los antecedentes. Asimismo, se debe actuar bajo vigilancia inmediata del juez que corresponde.

Responsable : M. DE JUSTICIA.

2. Plan Específico Destinado a Realizar una Reforma Global al Sistema Penal Vigente

Programas:

- 2.1. El Gobierno, con apoyo del Poder Legislativo y del Judicial, debe impulsar una modificación integral del procedimiento penal vigente. En esa materia, las opiniones al interior del grupo de trabajo no fueron unánimes. Algunos de sus integrantes se manifestaron contrarios a la instauración de un sistema acusatorio de tipo oral. Otros, sin embargo, acogieron el interés demostrado por sectores académicos, del foro y judiciales por emprender modificaciones radicales al sistema procesal que existe en el país.

Al respecto se ha propuesto en diversos encuentros la instauración de un sistema acusatorio que reemplace al sistema inquisitivo actual, en que rijan los principios básicos del juicio oral que inspiran a la actividad probatoria que se realiza durante el juicio. Estos son la oralidad, la inmediación, la publicidad y la contradicción entre dos partes: Ministerio Público y acusado.

Tal modificación tendría grandes ventajas desde muchas perspectivas. Algunas de ellas serían las siguientes: reduciría notoriamente la demora judicial, aseguraría que el juzgamiento fuera realizado por los magistrados y no por funcionarios subalternos, permitiría un escrutinio público de la eficiencia judicial y de la calidad de las pruebas presentadas, reduciendo la posibilidad de presiones indebidas sobre los tribunales.

Asimismo, existe consenso entre los especialistas que el juicio oral establece mejores garantías para los inculcados, precisamente por la existencia de un control de las diligencias probatorias por parte de las partes, del público y del Tribunal.

Responsable : M. DE JUSTICIA

- 2.2. Avanzar en los estudios tendientes a establecer un Ministerio Público que sería el custodio de la Constitución y la ley en el proceso, a través del ejercicio de la acción pública, lo cual implica facultades de investigación de los hechos. En este modelo, el juez sería el árbitro y garante de los derechos de las partes.

Este Ministerio Público aplicaría criterios de oportunidad en el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con una legislación que permitiera seleccionar las causas que deben perseguirse penalmente, en concordancia con principios claramente establecidos, que resguarden los derechos de la víctima. Los dictámenes del Ministerio Público deben ser controlables por el tribunal.

Responsable : M.DE JUSTICIA

- 2.3 Programar con apoyo de la Corte Suprema actividades de capacitación dirigidas a jueces, a los funcionarios que se integraran al Ministerio Público y a abogados, con el objeto de que se interioricen de los mecanismos de funcionamiento de las nuevas normas procesal - penales. La Escuela Judicial cumplirá un rol fundamental en esta tarea.

Responsable : M. DE JUSTICIA

6.7. Plan General de Aplicación de las Penas y Reformas al Sistema Carcelario

1. Plan Específico Destinado a Revisar y Diversificar Penas y Medidas Alternativas a la Reclusión.

Programas:

- 1.1. Nuestro sistema de penas debe diversificarse a fin de considerar penas alternativas a la privación de libertad. En efecto, la experiencia de otros países más desarrollados demuestra que las posibilidades de rehabilitación de un recluso son bajas, ya que corta todo tipo de lazos con la realidad social con la que debe convivir al ser dejado en libertad. En consecuencia, es aconsejable prever la aplicación de penas tales como las multas, por ejemplo, respecto de delitos menores. Asimismo, parece aconsejable considerar medidas presentenciales, que libran al imputado del efecto probablemente pernicioso de pasar un tiempo en la cárcel. Entre éstas puede considerarse la suspensión condicional del pronunciamiento de la sentencia, sujeta a que el imputado cumpla una serie de condiciones de carácter educativo y rehabilitador que debe observar bajo control judicial durante un lapso determinado.

La filosofía de estas medidas es permitir que el conjunto del sistema penal y penitenciario concentre sus esfuerzos en castigar drástica y eficientemente a los delincuentes de mayor peligrosidad. En este sentido es necesario limitar la concesión de libertades condicionales, a fin de que no beneficien a reos condenados a presidio perpetuo. Asimismo, es necesario legislar aumentando la penalidad para quienes causen la muerte o lesiones graves de policías.

Responsable : M. DE JUSTICIA

- 1.2. Deben realizarse estudios de seguimiento adecuados y objetivos respecto de los resultados en el tiempo de las medidas alternativas a la privación de libertad. En Chile las cifras de reincidencia de estas medidas son mucho más bajas que las de la reincidencia intramuros. Sin embargo, se desconoce la durabilidad del efecto sustitutivo. De acuerdo con el resultado de estos estudios, sería aconsejable expandir estas medidas, contratando personal para ello.

En nuestro país y desde la dictación de la Ley No 18.216 en 1983, se aplican penas alternativas a las privativas o restrictivas de libertad. Esto consagra conclusiones reconocidas por la ciencia penitenciaria, en el sentido que conviene facilitar la reinserción de reclusos condenados a penas menores mediante la suspensión de la pena privativa de libertad y la concesión de beneficios como la remisión condicional de la pena; la reclusión nocturna y la libertad vigilada. A éstos debemos agregar la aplicación de beneficios intrapenitenciarios, entre los cuales el más importante es la libertad condicional.

Las ventajas de estas medidas son que preparan mejor a las personas para la libertad. Enseguida, su costo social y económico es mucho menor que las de internamiento. Sin embargo, un reciente estudio del Ministerio de Justicia detalla sus limitaciones: desde luego, muchos de sus beneficiarios regresan a un medio de fuerte vulnerabilidad delictiva y caracterizado por la pobreza y la marginalidad social. En segundo lugar, el aumento de la cobertura y eficiencia de dichas medidas requiere de un personal

capacitado para desarrollarlas, lo que supone contrataciones adicionales de dicho personal. La evaluación que se sugiere, permitiría adoptar los cursos de acción que son más aconsejables.

Los estudios de seguimiento que se recomiendan respecto de las medidas alternativas deben extenderse también a la libertad condicional. Esta consiste en un acortamiento de la pena para quienes hayan cumplido la mitad o dos tercios de ella según sea el caso. Como es natural los porcentajes de reincidencia son mayores. Se trata de personas de mayor compromiso delictual y que han cumplido al menos parte importante de su pena, por lo que han estado expuestos a un mayor contagio criminológico. Es aconsejable mantener este beneficio, pero cuidando hacer un seguimiento riguroso de su concesión y de las condiciones en que se produce su quebrantamiento, con el fin de que se otorgue de acuerdo con criterios rigurosos.

Responsable : M.DE JUSTICIA (GENDARMERIA DE CHILE).

2. Plan Específico de Rehabilitación

Programas:

- 2.1. Incrementar los programas rehabilitadores al interior de los recintos carcelarios. Este grupo de trabajo coincide con Gendarmería de Chile en la necesidad de basar este esfuerzo rehabilitador en la educación, el trabajo y los programas de apoyo a la reinserción social de los internos. Ello requiere poner énfasis en iniciativas que incentiven a participar a los reclusos, en que el trabajo se rija por las mismas condiciones que regulan el trabajo en condiciones de libertad. A este respecto resulta esencial la sólida participación del sector privado en iniciativas que contemplen la habilitación de unidades productivas en recintos de Gendarmería, donde los internos trabajan y son remunerados.

También es importante llevar a cabo los programas de apoyo a la reinserción social de internos que les entregan información útil que los prepara para afrontar las condiciones de vida en libertad.

Responsables : M.DE JUSTICIA (GENDARMERIA DE CHILE)

- 2.2. La Dirección del servicio debe evaluar en forma constante los planes de formación y capacitación permanente de vigilantes, oficiales y personal civil. El cumplimiento eficiente de las metas en materia de rehabilitación depende de que el personal de Gendarmería cuente con la preparación adecuada para ello.

Responsable : M.DE JUSTICIA (GENDARMERIA DE CHILE).

- 2.3. Se recomienda el establecimiento de un mecanismo jurídico-reglamentario que permita omitir en el certificado de antecedentes, para efectos laborales, las anotaciones de delitos para aquellas personas que son primerizas o respecto de las cuales pueda acreditarse científicamente un nivel de cambio adecuado en su conducta.

Responsable : M.DE JUSTICIA (GENDARMERIA R. CIVIL)

- 2.4 En materia de inversión en infraestructura penitenciaria, debe ponerse énfasis en toda aquella que permite separar a detenidos, de procesados y condenados. Esta proposición tiene dos

fundamentos: en primer lugar, se trata de limitar el contagio hacia inocentes o primerizos de conductas que son propias de delincuentes de alta peligrosidad. En segundo lugar, si porcentajes demasiado amplios de la población penal de un recinto está compuesta por detenidos y procesados cuya estadía es de corto plazo, se dificulta ejecutar programas de largo plazo dedicados a los condenados.

VII COORDINACION Y EVALUACION DEL PLAN

La responsabilidad de desarrollar este Plan corresponde al conjunto de órganos del Estado que cumplen un rol en materia de seguridad ciudadana, así como a todos aquellos que se han mencionado precedentemente por actuar en el área de las políticas sociales. La participación de los gobiernos locales y las organizaciones privadas es fundamental para su éxito.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que exista una coordinación y evaluación centralizadas de las políticas que aquí se establecen.

Dicha coordinación corresponde al Sr. Ministro del Interior, como coordinador de las actividades que los diversos Ministerios realizan en materia de seguridad ciudadana.

ANEXOS

CUADRO Nº1: TOTAL DENUNCIAS POR CRIMENES Y SIMPLES DELITOS - PAIS
FUENTE: CARABINEROS DE CHILE
ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES

AÑOS	POBLACION	TOTAL DE DENUNCIAS	DENUNCIAS POR CADA 100 MIL HABITANTES.
1980	11.144.769	101.594	911.60
1981	11.327.271	104.744	924.70
1982	11.518.800	141.007	1.224.10
1983	11.716.769	162.748	1.389.00
1984	11.918.590	176.009	1.476.80
1985	12.121.677	192.513	1.588.20
1986	12.327.030	198.960	1.614.00
1987	12.536.374	189.020	1.507.80
1988	12.748.207	177.358	1.391.20
1989	12.961.032	171.305	1.321.70
1990	13.173.347	191.235	1.451.70
1991	13.385.817	195.053	1.457.20
1992	13.599.441	185.900	1.367.00
1993(*)	13.813.200	97.749	707.65

(*)1º Enero - 30 Septiembre

CUADRO Nº2 - TOTAL DENUNCIAS POR CRIMENES Y SIMPLES DELITOS

REGION METROPOLITANA

FUENTE: CARABINEROS DE CHILE

**ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E
INFORMACIONES**

AÑOS	POBLACION	TOTAL DE DENUNCIAS	DENUNCIAS X CADA 100 MIL HABITANTES
1980	4.199.347	38.523	917.36
1981	4.290.046	41.775	973.77
1982	4.391.260	56.068	1276.81
1983	4.497.449	66.797	1485.22
1984	4.603.074	76.919	1671.04
1985	4.702.606	86.966	1849.32
1986	4.804.232	90.420	1882.09
1987	4.913.062	84.897	1727.99
1988	5.024.446	86.681	1725.19
1989	5.133.747	82.337	1603.84
1990	5.236.321	93.151	1778.94
1991	5.342.913	94.630	1771.13
1992	5.455.535	92.053	1687.33

CUADRO N°3: TOTAL DELITOS INVESTIGADOS - PAIS

FUENTE: POLICIA DE INVESTIGACIONES

**ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E
INFORMACIONES**

AÑOS	POBLACION	TOTAL DELITOS INVESTIGADOS	DELITOS INVESTIGADOS X CADA 100 MIL HBTES.
1980	11.144.769	139.965	1.255.88
1981	11.327.271	134.959	1.191.45
1982	11.518.800	143.344	1.244.43
1983	11.716.769	158.606	1.353.67
1984	11.918.590	163.059	1.368.11
1985	12.121.677	169.696	1.399.94
1986	12.327.030	183.109	1.485.43
1987	12.536.374	176.309	1.406.38
1988	12.748.207	166.926	1.309.41
1989	12.961.032	171.140	1.320.42
1990	13.173.347	183.210	1.390.76
1991	13.385.817	178.366	1.332.49
1992	13.599.441	152.967	1.124.80

CUADRO Nº4 - TOTAL DELITOS INVESTIGADOS REGION METROPOLITANA

FUENTE: POLICIA DE INVESTIGACIONES

ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES

AÑO	POBLACION	TOTAL DELITOS INVESTIGADOS	DELITOS INVESTIGADOS POR CADA 100 MIL HBTS.
1980	4.199.347	62.159	1.480.20
1981	4.290.046	67.214	1.566.74
1982	4.391.260	76.784	1.748.56
1983	4.497.449	82.248	1.828.77
1984	4.603.074	83.166	1.806.75
1985	4.702.606	89.739	1.908.28
1986	4.804.232	97.375	2.026.85
1987	4.913.062	93.553	1.904.16
1988	5.024.446	86.702	1.725.60
1989	5.133.747	93.868	1.828.45
1990	5.236.321	97.917	1.869.95
1991	5.342.913	92.865	1.738.09
1992	5.455.535	77.392	1.418.59

**CUADRO Nº5 : DENUNCIAS POR DELITOS DE MAYOR CONNOTACION SOCIAL
POR CADA 100 MIL HABITANTES -- PAIS**

FUENTE : CARABINEROS DE CHILE

ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES

AÑOS	VIOLACION	HOMICIDIO	TOTAL ROBOS (*)	LESIONES
	TASA	TASA	TASA	TASA
1980	6.23	1.98	284.25	383.04
1981	6.26	1.75	263.93	379.60
1982	7.12	1.81	317.48	356.48
1983	7.44	2.17	389.60	429.15
1984	6.57	2.32	434.17	424.32
1985	6.40	2.78	526.45	397.38
1986	6.49	2.42	577.71	380.67
1987	6.62	2.35	541.07	359.67
1988	6.01	2.30	484.14	352.23
1989	4.49	2.21	471.27	332.09
1990	5.72	3.04	582.38	332.66
1991	5.68	2.61	609.63	312.74
1992	6.39	2.21	545.48	303.04
1993(**)	4.02	1.38	365.56	N/D

(*) INCLUYE ROBO CON FUERZA EN LAS COSAS, CON VIOLENCIA EN LAS PERSONAS Y OTROS.

(**) 1º ENERO - 30 SEPTIEMBRE.

CUADRO N°6 : PROMEDIO ANUAL DE DENUNCIAS DE ROBO POR CADA
100.000 HABITANTES

FUENTE : CARABINEROS DE CHILE

AÑOS	TASA PROMEDIO ANUAL POR DECADA
1950 - 1959	208,3
1960 - 1969	211,9
1970 - 1979	271,3
1980 - 1989	429,0

CUADRO N°7 DELITOS CONSIDERADOS VIOLENTOS RESPECTO DEL TOTAL DE DELITOS (%) - TOTAL PAIS

FUENTE: POLICIA DE INVESTIGACIONES

ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES

AÑOS	VIOLACION		PARRICIDIO		HOMICIDIO		INFANTICIDIO		INTENTO HOMICI		ROBO C/VIOLENC		ROBO /HOMICI		TOTAL DELITO NO VIOLENTOS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1980	1355	0,97	47	0,03	571	0,41	20	0,01	48	0,03	2635	1,90	27	0,02	135262	96,63
1981	1345	1	33	0,02	680	0,50	20	0,01	71	0,05	2760	2,05	16	0,01	130034	96,36
1982	1200	0,84	40	0,03	598	0,42	30	0,02	61	0,04	2553	1,78	30	0,02	138832	96,85
1983	1264	0,8	32	0,02	536	0,34	15	0,01	61	0,04	5071	3,2	21	0,01	151606	95,58
1984	1257	0,78	38	0,02	628	0,4	18	0,01	60	0,03	4324	2,65	15	0,01	156719	96,1
1985	1232	0,73	34	0,01	600	0,36	24	0,01	55	0,03	4812	2,85	15	0,01	162924	96,1
1986	1180	0,64	32	0,02	642	0,35	13	0,01	57	0,03	5160	2,82	25	0,01	176000	96,1
1987	1231	0,71	29	0,01	622	0,35	17	0,01	44	0,02	4602	2,62	29	0,01	169735	96,22
1988	1317	0,79	30	0,02	716	0,43	19	0,01	69	0,04	4669	2,8	28	0,01	160078	95,9
1989	1440	0,84	49	0,03	701	0,41	23	0,01	95	0,05	3824	2,24	21	0,01	164987	96,41
1990	1308	0,71	23	0,01	673	0,37	20	0,01	75	0,04	4648	2,55	25	0,01	176438	96,3
1991	1242	0,69	18	0,01	600	0,37	16	0,01	38	0,02	6521	3,62	35	0,01	169896	95,02
1992	1244	0,82	18	0,01	611	0,4	19	0,01	38	0,02	5353	3,5	31	0,02	145653	95,22

CUADRO N°8: DELITOS CONSIDERADOS VIOLENTOS RESPECTOS DEL TOTAL DE DELITOS (%) - REGION METROPOLITANA

FUENTE: POLICIAL DE INVESTIGACIONES

ELABORACION: DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA E INFORMACIONES

AÑOS	VIOLACION		PARRICIDIO		HOMICIDIO		INFANTICIDI		INTENT.HOMICIDI		ROBO C/VIOLEN.		ROBO C/HOMICID.		TOTAL DELITOS NO VIOLENTOS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1980	577	0,93	14	0,03	260	0,42	5	0,01	23	0,04	1359	2,19	10	0,02	59916	96,37
1981	597	0,89	16	0,02	353	0,53	4	0,01	21	0,03	1655	2,24	6	0,01	64561	96,05
1982	529	0,69	19	0,02	273	0,36	5	0,01	24	0,03	1590	2,07	18	0,02	74327	96,80
1983	597	0,72	16	0,02	245	0,3	5	0,01	28	0,03	3778	4,6	7	0,01	77572	94,32
1984	624	0,75	16	0,02	280	0,37	3	0,01	28	0,03	2920	3,51	6	0,01	79289	95,31
1985	580	0,65	10	0,01	278	0,31	5	0,01	19	0,02	3237	3,61	7	0,01	85603	95,38
1986	574	0,59	16	0,02	296	0,3	-	-	29	0,03	3443	3,54	13	0,01	93004	95,51
1987	561	0,6	16	0,02	355	0,38	6	0,01	15	0,01	2862	3,06	22	0,02	89716	95,9
1988	695	0,8	18	0,02	369	0,43	4	0,01	34	0,04	2691	3,1	16	0,02	82875	95,58
1989	769	0,82	14	0,01	375	0,4	3	0,01	60	0,06	2338	2,5	10	0,01	90299	96,19
1990	652	0,67	8	0,01	307	0,31	5	0,01	39	0,01	2816	2,9	8	0,01	94082	96,08
1991	637	0,69	2	0,01	232	0,25	6	0,01	19	0,01	4686	5,05	24	0,03	87259	93,95
1992	667	0,85	3	0,01	305	0,4	2	0,01	16	0,01	4098	5,3	13	0,02	72288	93,4

CUADRO Nº 9 : EDADES DE APREHENDIDOS POR ROBO PERIODO 1988 - 1992

FUENTE : CARABINEROS DE CHILE

GRUPOS DE EDAD	A Ñ O S									
	1988		1989		1990		1991		1992	
TOTAL	18.112	100%	17.378	100%	18.017	100%	18.240	100%	16.648	100%
Menos de 16 Años	2.385	13.1%	2.450	14.1%	2.292	12.7%	3.119	17.1%	1.995	12.0%
16 a 17 años	2.336	12.9%	2.153	12.4%	2.390	13,2%	2.245	12,3%	2.049	12,3%
18 a 20 años	3.757	23,2%	3.757	21,6%	3.853	21,4%	3.932	21,5%	3.664	22.0%
21 años y más	9.018	50.7%	9.018	51.9%	9.482	52,6%	8.944	49.0%	8.940	53.7%

CUADRO Nº 10: ESCOLARIDAD POBLACION PROCESADA Y CONDENADA ENTRE 18 - 26 AÑOS. MAYO 1993. (MUESTRA NACIONAL N=1.177)

FUENTE : Datos de Gendarmería de Chile

Nivel Educativo	Población	%
Analfabetos	47	4.0
1º - 4º Básico	203	17.3
5º - 8º Básico	539	45.7
1º - 2º medio	223	19.0
3º - 4º Medio	131	11.2
Superior (*)	25	2.2
Otros	9	0.9
Total	1.177	100.0

(*) Incluye Enseñanza técnica y Universitaria Completa e incompleta.

CUADRO Nº11 OCUPACION EN POBLACIÓN PROCESADA Y CONDENADA ENTRE 18 - 26 AÑOS. MAYO 1993 (MUESTRA NACIONAL N=1.177)

FUENTE : Datos de Gendarmería de Chile

Ocupación	Población	%
Profesionales Empleados, Técnicos, Universitarios.	10	0.8
Obrero Especializado Choferes, Taxistas, Estudiantes E. Media.	109	9.3
Obreros No Especializados, Empleados Servicios Menores, Campesinos, Ambulante Autorizado.	607	51.6
Cuenta Propia Ocasional, Ambulante No Autorizado.	388	33.0
Sin Oficio. Sólo Delinque	63	5.4
Total	1.177	100.0

**CUADRO Nº12 CONSUMO DE ALCOHOL Y/O DROGAS EN POBLACIÓN PROCESADA Y
CONDENADA ENTRE 18 - 26 AÑOS. MAYO 1993. (MUESTRA NACIONAL N=1.177)**

FUENTE : Datos de Gendarmería de Chile

Frecuencia	Población	%
Bebe Sin Embriagarse No Consume Drogas	37	3.1
Se Emborracha cada dos meses Consumo Esporádico Marihuana	357	30.3
Entre 7 y 12 borracheras Anuales Consumo Permanente de Marihuana Consumo Esporádico de PBC y Pastillas	520	44.2
Más de 12 Borracheras Anuales Policonsumidor de Marihuana, PBC, Alcohol		
Pastillas, Cocaína	241	20.5
Manifiesta Dependencia de Alcohol y/o Drogas	22	1.9
Total	1.177	100.1