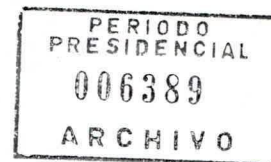


SEMINARIO PREVENCIÓN DEL DELITO
Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO
CUARTA REGIÓN, LA SERENA 5, 6 Y 7 DE NOVIEMBRE 1992



UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN INTEGRAL
A NIVEL REGIONAL Y COMUNAL

Andrés Domínguez Vial

CONFERENCIA INAUGURAL DEL SEMINARIO

Instituciones Organizadoras: Intendencia Cuarta Región, Secretaría Regional Ministerial de Justicia, Comisión Chilena de Derechos Humanos Capítulo Cuarta Región.

Patrocinan: Intendencia Cuarta Región, Ministerio de Justicia, Comisión Chilena de Derechos Humanos.

Participantes: Ministerio de Justicia, Intendencia Cuarta Región, Comisión Chilena de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, Parlamentarios Cuarta Región, Asociación Nacional de Magistrados, Alcaldes y Concejales Cuarta Región, SENAME, Gendarmería de Chile, Investigaciones de Chile, Carabineros de Chile, SEREMIS Educación y Salud, SERPLAC, Periodistas, CUT, ANEF, Universidad de La Serena.

Una Política de Prevención Integral a nivel Regional y Comunal

Andrés Domínguez Vial

Presentación

En la actualidad, las democracias más avanzadas conceden una alta prioridad a la búsqueda de la incorporación del fundamento de una cultura de los derechos humanos, como inspiradora de los desarrollos de la función pública -cualquiera sea el actor que la realiza - estatal o privado - y a las formas de organización participativa de los mismos.

El centro de gravedad de esta orientación se ubica en la persona humana -hombres y mujeres - como sujeto imprescindible de la fuerza, la estabilidad y la creatividad del orden social, en cuanto son la sede fundamental de la razón y la conciencia que hace posible el crecimiento de la vida en cantidad, calidad y capacidad de realizar el desarrollo humano.

La persona humana posee como centro de su existencia y de su presencia el sello específico de su dignidad, de la cual brotan, como inherentes a ella, sus derechos fundamentales entendidos como vínculos de justicia y solidaridad necesarios para construir con otros, su felicidad.

Esta presencia de cada persona se expresa en su libertad, que constituye su poder de realización, desde la originalidad trascendente de cada uno - expresada en la libertad de conciencia, pensamiento y religión - hasta en su capacidad para construir relaciones de creación, construcción, organización y desarrollo con los demás, a través de la información, la comunicación, la participación, el trabajo, la cultura y la educación.

La libertad, como el atributo de cada cual de su responsabilidad sobre la realización de su vida y del bien común, otorga al ser humano la calidad de ciudadano en la más amplia acepción del término.

Esta sociedad democrática, que se construye solidariamente desde cada mujer y cada hombre, encuentra un espacio privilegiado en la familia, la comunidad local y la región, a través de los cuales se desarrolla la identidad de la persona, de su hogar, su tierra y su comunidad, a escala humana, en un esfuerzo por la afirmación de la conciencia propia y la de pertenencia a esas asociaciones.

Es en esta perspectiva que se promueve una política de orden público justificada en la realización de la libertad, mediante el acceso pleno al derecho humano a la seguridad personal y colectiva, a través de las formas de asociación capaces de producir el ejercicio activo del conjunto de los derechos humanos, ya no como demandas o reivindicaciones, sino como un modo de vida y de proyección histórica de las personas y de los grupos a los cuales ella da vida y participa.

Estas políticas se alejan de las llamadas de seguridad, en las cuales, en virtud de la razón de Estado, se concluye en la limitación de las libertades como el precio necesario a la garantía de ciertos bienes jurídicos, pues ahora, en cambio, es la primacía de la "razón de la persona" la que promueve la activación del conjunto de la comunidad en una orientación de prevención integral.

Ello supone que la autoridad del Estado sabe involucrar, mediante el incentivo de la participación social, a todos los integrantes de la comunidad -agentes públicos o agentes privados- en una red de solidaridad democrática, atenta, desde su proyecto de desarrollo comunal y regional, al surgimiento de los desajustes personales y sociales propios a todo proceso social, los que pueden derivar en un debilitamiento de los vínculos sociales, las normas y valores, permitiendo el surgimiento de factores criminógenos aptos para la producción de conductas delictuales.

El diseño, organización y realización de estas políticas implicarán un proceso educativo, de diálogo y participación, a través del cual cada actor social encuentra su espacio de participación y la posibilidad de entregar su aporte específico a la tarea común.

La Política de Orden Público en un Estado Democrático

Desde el nacimiento mismo de los Estados Nacionales, las políticas de aplicación de la ley penal se han debatido entre dos tendencias: una, dando prioridad a la seguridad de sus autoridades y sus instituciones; la otra, preocupada por la construcción de un orden público que permita al pueblo su contribución al bien común.

En el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el año 1789, se enfrenta esta problemática señalándose que "la garantía de los Derechos del Hombre y del Ciudadano necesita de una fuerza pública", y agrega, "esta fuerza está pues instituida para ventaja de todos y no para la utilidad particular de aquellos a que está confiada".

En esa fórmula, la tendencia dominante hace de los derechos y libertades fundamentales de las personas, la calidad de "razón de ser" del uso de la fuerza por el Estado e insiste en ello señalando que este imperio no puede usarse en utilidad particular de la autoridad que la dirige y ejerce.

Siguiendo esa misma filosofía, el artículo 29 N° 2 de la Declaración Universal establece una definición más completa, sosteniendo que "que en el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática".

Como se aprecia, en esa disposición las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general son sólo las que corresponden a una sociedad democrática y el único propósito que permite poner límites a la expresión correcta de los derechos y libertades de una persona, es la seguridad del reconocimiento y el respeto de los derechos humanos de todas las personas.

De lo dicho surge nítidamente que el orden público tiene por contenido central la seguridad del ejercicio de los derechos humanos por parte de todas las personas.

Estos derechos fundamentales "derivan de la dignidad inherente a la persona humana", afirman los dos Pactos Internacionales, y "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos", como sostiene el artículo primero de la Declaración Universal y por tanto no los crea el Estado y, por lo contrario se impone a éste en toda su extensión.

El sentido y orientación central de una política de orden público emerge entonces, desde el mandamiento de servicio, que organiza y da sentido a toda política de Estado que pretende ser coherente con las bases de la institucionalidad, establecidas en la Constitución Política de la República de Chile, el cual ha sido explícitamente señalado en ella.

En efecto en el inciso cuarto del artículo primero de la Carta Fundamental se establece: "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de sus integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece".

Se trata de un orden público que crean las personas, apoyándose en un Estado y sus instituciones - que lejos de justificarse en sí mismas - existen para la creación de condiciones para la realización de las mismas personas. Es por tanto un orden público que no se orienta en la "razón de Estado", sino en "la razón de la persona".

Y no puede ser de otro modo, pues como dice el mismo artículo primero de la Declaración Universal, las relaciones fraternales entre los seres humanos son posibles porque éstos están "dotados de razón y de conciencia" y es en éstas donde debe erigirse los valuartes de la paz, según nos recuerda la Carta de la UNESCO.

En una sociedad democrática el Estado es promotor de los fundamentos éticos que sustentan los derechos humanos reconocidos como bases de su institucionalidad y ello sólo es posible mediante le fortalecimiento de la razón y la conciencia de esos mismos derechos en las personas, mediante el incentivo al ejercicio de libertad de pensamiento, conciencia y religión en ellas, procurando que éste sea respetuoso de la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y la libertades fundamentales de los demás.

Este orden público se funda en el ejercicio y la ampliación de la libertad y jamás en su restricción, la cual siempre es la excepción nacida como recurso extremo, que viene a reconocer la imperfección de la acción del Estado y del ser humano para ser coherente con sus propósitos de promoción de la dignidad de las personas y del ejercicio creador de la libertad.

Por lo mismo una política de orden público se funda en el desarrollo humano para lo cual se busca ampliar las oportunidades de los individuos para ser que éste sea más democrático y participativo.

Así por un lado debe comprender el acceso al trabajo, al ingreso, a la educación y a la salud en un medio ambiente limpio y seguro, mientras por otro, deben abrirse las oportunidades para participar a fondo en las decisiones comunitarias y disfrutar de la libertad humana económica, política y cultural necesaria para la realización de ellas.

"Los hombres, las mujeres y los niños deben ser el centro de atención y a su alrededor debe forjarse el desarrollo", dice en su Informe de 1991 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, dándoseles la oportunidad de usar sus capacidades, de participar a fondo en todos los aspectos de la vida y de expresarse libre y creadoramente.

Los principios estratégicos de estas políticas, ese Programa las enuncia como las siguientes: estimular la libertad democrática, invocar intereses comunes, contrarrestar los grupos de poder, dar poder a los grupos más débiles, descentralizar la toma de decisiones, permitir que las personas participen plenamente en la planeación y puesta en práctica de los programas que afectan sus vidas, permitir una prensa libre y coordinar los aportes externos a las comunidades.

Sólo si existen políticas de desarrollo humano orientadas de esa forma, se hace posible las políticas de orden público adecuadas a la promoción de la dignidad de las personas y sus libertades fundamentales, pues entonces se está en condición de desarrollar acciones concertadas en el conjunto de la sociedad para desenvolver todas las iniciativas conducentes a una prevención general e integral de las potenciales amenazas en contra de la paz, entendida ésta como las condiciones que permiten la realización de las personas.

Todo proceso social implica cambios y los grandes avances suponen grandes cambios. Por su parte todo cambio crea inestabilidad, inseguridad de expectativas, transformación de la relación sociales en su contenido concreto y simbólico. Al debilitarse el "saber a qué atenerse" que soporta las conductas humanas, siempre existe la posibilidad de generación de factores que debilitan los valores, relativizan las normas, ponen en discusión los consensos.

En estos espacios las personas pueden caer en frustraciones y depresiones, sea por incomprensión de los procesos que les afectan o por frustración de expectativas o por desvalorizaciones de sí mismo.

La depresión o la marginalidad respecto al proceso que los envuelve, puede generar a su vez la agresividad hacia quienes les rodean, o hacia quienes parecen a sus ojos como responsables de ello, o hacia las autoridades que según su sentir, así lo permiten.

Se genera así un factor criminógeno que no es otra cosa que la apertura de un espacio de riesgo que una conducta considerada delictiva por la ley, se produzca.

Hay procesos rutinarios que conllevan esas condiciones, como el desarrollo de la pubertad, la adolescencia hasta el adulto joven, dominado primero por cambios endógenos y luego en paulatino equilibrio, por otros de carácter exógenos.

Pero también las rutinas laborales de temporada - las agrícolas y las de turismo - tienden a producir fenómenos del mismo tipo.

Sin embargo y más allá de ello, la reconversión tecnológica, la transformación urbana o rural, el cambio de mercados y otros, creará también desajustes importantes.

Un desarrollo participativo con características estratégicas como la señaladas, debe incluir una preocupación intencionada por esta prevención general y global sobre las distintas fuentes potenciales de producción de factores criminógenos, para lo cual es justamente la planificación democrática y solidaria del desarrollo, su fuente principal de éxito.

Una política de orden público que centra su preocupación en esas perspectivas por supuesto que no excluye del todo los riesgos y las amenazas, pero las disminuye al máximo focalizando sus esfuerzos en las causas de ellos y no en sus efectos, siempre que se tenga presente algunos criterios básicos.

En primer lugar, para que los conceptos de orden y libertad permanezcan solidarios, es preciso asegurar, en todo momento, que cualquier medida que signifique restricción de la libertad se funde en un orden democrático de derecho, que busca asegurar la justa realización de la libertad.

Esas medidas que van desde el establecimiento de un estado de excepción constitucional hasta la detención o el encarcelamiento de una persona, sólo se justifican si existe una amenaza real o agresión concreta en contra del orden de la libertad o los bienes jurídicos protegidos por el derecho y ella se realiza en una relación de proporcionalidad y sujeta al control judicial.

En segundo término, en un sociedad democrática el concepto y el alcance de la palabra "seguridad", está vinculada en primer orden al derecho humano a la libertad y seguridad de cada persona, en segundo lugar a la estabilidad y correcto funcionamiento de las instituciones públicas que realizan el estado democrático de derecho y por último, en la seguridad y estabilidad del derecho que vincula y organiza las relaciones entre las personas y entre éstas y los bienes.

Por lo tanto, la seguridad no es la orientación sustantiva del orden público, sino una cualidad de éste en la medida que las personas realizan sus derechos fundamentales, las instituciones aseguran esos derechos y los particulares se someten en sus relaciones a la ley.

Un tercer criterio de una política de orden público reside justamente en el contenido de esta última palabra, es decir en la necesaria transparencia de sus procedimientos, en la fiscalización ciudadana y la institucional de ellos, y en el control judicial de la función pública.

De lo dicho se desprende la amplia distancia que separa las políticas de orden público propias de un estado democrático de derecho, con las llamadas "políticas de seguridad".

Estas últimas nacidas en el seno de políticas de confrontación - internacional o nacionalmente - hacen del tema de la seguridad un hecho casi bélico, transformando a cualquier autor de conductas calificadas como delictivas en la ley penal, como un enemigo al que hay que neutralizar, sino aniquilar y destruir.

La lógica de esta política puede describirse del modo siguiente: la delincuencia crea un sentimiento de inseguridad y este sentimiento emocional crea la necesidad compulsiva de la seguridad, lo cual transforma ante los ojos y oídos de la opinión pública al policía, en un agente salvador de quienes sufren esa angustia, por lo cual se llega a estar dispuesto a renunciar a sus propias libertades y derechos para concederle a ellos facultades excepcionales. De esta manera se termina por invertir la racionalidad democrática y la seguridad devora la libertad.

De esta manera se llega a las llamadas "dictaduras dulces", nacidas de la deserción consentida de las libertades en favor de policías que asumen el carácter de servicios de seguridad, donde la información secreta se une a la acción persecutoria y la policía deja de ser un organismo de prevención del delito y luego de auxiliar de la justicia, transformándose en una fuerza de intervención en conflictos de pequeña intensidad.

Entre los mecanismos que se implementan en dichas políticas, cabe señalar los más corrientes, cuales son: las definiciones vagas y extensivas de los delitos o la creación de simples "delitos de peligro" o de "estados antisociales"; la banalización de formas extremas de represión, con la ordinaria ocurrencia de lesiones y hasta muertes; el desarrollo de un discurso público estigmatizante y desvalorizante de la dignidad de toda persona sospechosa o acusada de carácter totalizante; la confusión entre procedimientos de detención y del proceso penal y formas propias a sanciones penales ordenadas por sentencias definitivas; la pretendida capacidad pedagógica social de la dureza represiva, reviviendo el viejo proverbio de "la letra con sangre entra".

En estas políticas de seguridad los poderes públicos siempre se muestran vacilantes, pues son manejados por las coyunturas emocionales y siempre están poniendo en discusión las leyes, con

el pretendido propósito de aumentar su eficacia, al tiempo que incorporan formas de inteligencia más parecidas al espionaje, que permiten la creación de poderes imposibles de ser controlados democráticamente, por su propio contenido.

No hay dudas que desde comienzos del Siglo XIX ha sido el surgimiento de la violencia extrema de grupos nacionalistas o revolucionarios los que impulsaron este desequilibrio del orden democrático que constituyen las políticas de seguridad.

En efecto, tal como lo señala Carlos García Valdés, máxima autoridad intelectual de España en materia de políticas de justicias democráticas en la aplicación de la ley penal, en su obra "Derecho Penitenciario" (1989 pág. 213), "la delincuencia terrorista constituye, sin duda alguna, una de las más graves amenazas que pueden concebirse para la estabilidad de Estado de Derecho contemporáneo. Y ello no sólo por la injustificada crueldad de las acciones mediante las que se exterioriza... sino también, y fundamentalmente, porque es finalidad esencial de los grupos y bandas terroristas... la subversión de ese modelo de Estado de Derecho.

Agrega el mismo autor, que más allá del daño directo causado a sus víctimas, "la delincuencia terrorista busca propiciar que la represión estatal de estas conductas se oriente, emocionalmente, hacia instrumentos de reacción de contornos retributivos y represivos que revelen una inversión del Estado de Derecho".

Y concluye, "la tensión entre la normalidad y la excepcionalidad... traduce así, con toda claridad, el conflicto en el que permanentemente se debate el Estado para encontrar el necesario equilibrio que debe existir entre la conservación del Estado de Derecho y los bienes jurídicos esenciales"...

Por ello es necesario advertir que uno de los logros, que con la complicidad emocional de la sociedad y la propia actitud vacilante de los órganos del Estado, obtiene el terrorismo, consiste en alejar a la autoridad del compromiso práctico con los principios éticos y las normas jurídicas de los derechos humanos que el terrorista combate, acortando la distancia entre el terrorista y el demócrata.

Por ello hemos dicho y lo repetiremos ahora: "los derechos humanos no son un fuero del delincuente o del terrorista, ellos constituyen la dignidad del Estado y sus órganos, que establecen con ellos la distancia cualitativa con los agresores".

Contenidos Centrales de esa Política en Materia Penal

La criminología contemporánea rechaza cada vez, con mayor fundamento teórico y empírico, las políticas centradas en la represión, dejando a ésta sólo como el último recurso del Estado, cuando han fracasado todas las medidas de prevención y en todo caso, siempre, como una acción dirigida y bajo la garantía del Poder Judicial, con estricto apoyo de las normas del debido proceso y el derecho a la defensa.

En esa orientación se define hoy el delito como la ruptura de las relaciones cauteladas por la ley, consideradas necesarias para la realización efectiva de los derechos de las personas, la libre iniciativa de los grupos, la participación social de todos y la libre determinación del pueblo.

El propósito de la acción represiva del Estado es, entonces, la búsqueda de reparar las relaciones rotas por la comisión del delito, ocupándose del daño sufrido por las víctimas y tratando de recuperar, en el autor del delito, su capacidad para vivir su libertad en plena armonía con las personas y las instituciones democráticas de la sociedad a que pertenece.

Como hemos advertido, en un Estado Democrático de Derecho, la política de justicia para la seguridad personal y colectiva, se concibe como un conjunto de medidas destinadas a proteger las relaciones sociales que hace posible el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Para esto se da prioridad a la acción de prevención general para disminuir al máximo el riesgo que ellas sean afectadas por la comisión de delitos.

La represión debe ser proporcional a la agresión que esas conductas representan, si ellas no fueron posible de ser evitadas.

Finalmente se busca la reinserción social de los autores a través de la aplicación de medidas penales coherentes a la naturaleza de ese propósito, para evitar su reincidencia y se ocupa de reparar los daños causados a la víctima.

Una política de justicia así definida, debe cumplir con CUATRO REQUISITOS FUNDAMENTALES, a saber:

Primer requisito

El primer requisito de una política de esos contenidos es su apoyo en una legislación armónica y estable, fundada en la igualdad ante la ley, surgida de un proceso democrático y aplicada por instituciones sometidas a control y fiscalización adecuadas, que garantice el respeto de los derechos fundamentales, el derecho a la justicia y al debido proceso.

Segundo requisito

Esta política debe impulsar un conjunto de medidas de prevención general, para combatir todas las condiciones que exponen a la sociedad al riesgo del desarrollo de conductas delictivas. Esto comprende políticas económicas y sociales, educacionales y culturales, de salud, vivienda y urbanismo, de comunicación y participación social, capaces de crear los vínculos solidarios y articuladores del conjunto de la sociedad, para resolver los problemas y desajustes que facilitan la realización de este tipo de comportamientos.

Tercer requisito

La política debe diseñar un conjunto de medidas de prevención especial, orientada a asegurar la reinserción social de la persona considerada culpable del delito; la neutralización de los factores que pueden producir la reincidencia; la eficacia social

intimidatoria del cumplimiento de la ley penal y el aumento del consenso respecto a la necesidad de proteger los bienes jurídicos, considerados como prioritarios en el ordenamiento penal.

Para ello se debe desarrollar un moderno sistema de sanciones penales, creando los organismos capacitados para su correcta aplicación y modernización, y desde sus contenidos, su organización y sus programas, al sistema penitenciario.

Cuatro requisito

Por último, se hace necesario que la política de justicia comprenda la represión adecuada y proporcional de los delitos, poniendo su acento en la protección eficaz de las víctimas de ellos, garantizando a éstas en lo posible su recuperación y la indemnización de los daños sufridos, como asimismo a los culpables el acceso a una justicia segura, que abra paso a mecanismos eficientes de prevención especial.

Una política como la someramente descrita, hace indispensable una profunda modernización de las perspectivas y contenidos de la acción penal del Estado, la articulación del conjunto de la red penal, comprendiendo su dinámica sistemática.

Su funcionamiento debe adecuarse permanentemente, de acuerdo con diagnósticos objetivos y seguros, en un seguimiento riguroso de la evolución de los fenómenos sociales y una ampliación de los instrumentos preventivos y represivos que otorgue al Estado la eficacia suficiente como aumentar su legitimidad y el logro de sus objetivos, para lo cual debería crearse la instancia pública especializada en ciencias criminológicas que sea capaz de esta labor.

Para una política que comprende esos elementos se debe atribuir recursos según prioridades bien definidas, dentro de un concepto claro de economía penal, como forma de asegurar resultados, mediante un asignación racional de los medios disponibles.

Por el contrario, cuando una sociedad asume una tendencia a la criminalización, sólo se satura el sistema represivo penal, haciéndolo inoperante, injusto y de hecho discriminatorio, con lo cual se desacredita y se producen los resultados contrarios a los objetivos propuestos, aumentando su ineficiencia y transformándose paradójicamente en un factor criminógeno.

De este modo sorprendentemente, son la justicia y las policías las primeras víctimas de la criminalización excesiva.

La política de justicia deberá buscar entonces, como ya se advirtió, ampliar los mecanismos de que dispone, para evitar la saturación del sistema.

En ello cumple una función muy importante la correcta solución al problema señalado por la criminología actual, entre los regímenes penales regidos por sistemas de legalidad y los organizados como sistema de oportunidad.

Brevemente se puede señalar, que LOS SISTEMAS DE LEGALIDAD tienden a ser reglamentarios, imponiéndose por ley la obligación de perseguir y sancionar las conductas penalizadas, siempre que ellas se producen, sin excepciones, no permitiendo flexibilidades en el uso de la fuerza punitiva del Estado, salvo las instituciones de la amnistía, el indulto o la prescripción.

Por su parte, LOS SISTEMAS DE OPORTUNIDAD se caracterizan por su pragmatismo, incorporando en la acción penal del Estado una variada gama de alternativas de acción punitiva, desde el inicio o no comienzo de la persecución del crimen, luego en la investigación judicial, y por último en la dictación de sentencia y en la aplicación de la misma.

Hoy en día los sistemas penales más modernos han optado por MODELOS MIXTOS, en los cuales se busca garantizar que la introducción de los elementos de los sistemas de oportunidad no transforme el criterio de alternativas pragmáticas y adecuadas, en el desarrollo de arbitrariedades y que las garantías de la legalidad no terminen por estrangular el sistema por su sobrecarga.

Un pragmatismo atemperado por la observancia de principios de derecho de aplicación general, se recomienda en todas las instancias internacionales más avanzadas, como es el caso del Consejo de Europa o de los Congresos de Naciones Unidas dedicados a estas materias.

En esa perspectiva, se clasifican los delitos y sus penalidades de acuerdo con su gravedad, naturaleza, frecuencia y prioridades; se abre un amplio sistema de procesamiento de economía procesal y penal, de aplicación general; se evita en lo posible el desarrollo de disposiciones ad-hoc, admitiendo la especialización sólo cuando ello es una exigencia inevitable debido a la complejidad del fenómeno a que se aplica y como una excepción transitoria dada la falta de maduración de la teoría penal.

Elementos de una Política de Acción de Justicia en el marco de la prevención integral en el desarrollo regional y local

Una política activa en contra de las exclusiones y la inseguridad, en los medios urbanos, se afirma en una estrategia que combina la prevención general y especial de la delincuencia y la firmeza necesaria, proporcional y adecuada en el tratamiento de las conductas delictivas.

El objetivo general de ella es la mejoría de la cohesión social, para lo cual se promueve la asociación contractual entre el Estado y las comunidades locales, en la búsqueda de una calidad de vida inspirada en el desarrollo humano.

La instalación de la organización que surge de consejos comunales, intercomunales y provinciales de prevención se articula en programas de acción en contra de la exclusión de poblaciones desplazadas o marginalizadas, sea a causa de procesos sociales, de formas de discriminación o de situaciones de pobreza, de procesos de degradación o perturbaciones en la salud mental de las personas.

En el sentido más amplio, la prevención en términos de programas de educación, inserción social, reconversión de capacidades productivas, acceso a la cultura, a los deportes y a la recreación, encuentran su apoyo en el financiamiento público y se realiza desde el quehacer global de la sociedad.

La prevención más directamente vinculada a la neutralización de factores criminógenos específicos - como son los casos de procesos de depresión social aguda, como la cesantía, el alcoholismo y la drogadicción, etc. - exigen una integración focalizada de recursos humanos y materiales, que comprende una organización con mayor intensidad de propósitos específicos y voluntad solidaria de acción.

En este caso ya nos encontramos en el marco de una política específica de prevención integral democrática, solidaria y participativa.

Los ejes de una política de esta naturaleza se pueden expresar en los siguientes objetivos:

1. Reforzar la concertación entre la administración general del Estado, el gobierno regional y comunal, y las organizaciones sociales locales y los propios ciudadanos.
2. Integrar de mejor forma la prevención de las conductas delictivas en las misiones propias a los servicios públicos en vínculo estrecho con la población atendida por éstos.
3. Un acercamiento entre los servicios policiales y las instituciones judiciales y de prisiones y la población, en la búsqueda de fortalecer su autoridad en el compromiso práctico con los derechos de las personas y de la comunidad.

Respecto al primero de estos objetivos, el reforzamiento de las relaciones entre los distintos actores -públicos y privados - y la población, se está en la construcción de la red de solidaridad democrática necesaria al éxito de toda política de orden público, vinculada al propósito de elevar la calidad de vida de la población.

Es sabido que el sentimiento de inseguridad experimentada por las personas no corresponde, en muchos casos, a la inseguridad real.

La construcción de consensos sobre los factores vinculados a la inseguridad, las expectativas legítimas de los ciudadanos en esta materia, las acciones que al respecto corresponden al Estado

nacional o a las comunidades locales, fundados en un diagnóstico de la realidad del entorno de cada población, produce el primer resultado en materia de conciencia real de los riesgos efectivos que enfrenta el derecho humano a la seguridad personal y colectiva.

Ello se expresa en una verdadera restauración del sentimiento de ciudadanía en toda la población, pero muy particularmente en aquellos sectores que experimentan mayores dificultades para un acceso práctico a ella y por lo mismo, viven en la experiencia cotidiana de la precariedad de opciones de realización de sus personas y de vulnerabilidad ante las agresiones.

La lucha en contra de las amenazas de agresiones, incluidas las delictuales, encuentra su punto de partida, entonces, en políticas en contra de las exclusiones y se apoya en el aprendizaje de la regla y de la ley, como fuerzas de apoyo para su integración, lo cual es inseparable del conocimiento por cada uno, de sus derechos y de sus deberes.

Todo ello supone asociar, ampliamente, al conjunto de los habitantes en la elaboración y puesta en acción de las políticas de justicia y orden público.

Las redes de asociaciones activas en el plano local, constituyen los recursos fundamentales de la organización específica de estas políticas y la auténtica, leal y honesta concertación entre los servicios del Estado y las colectividades locales en que ellos asientan su acción, debería ser una condición necesaria para la aprobación de fondos en esos organismos públicos.

Por lo mismo, esos fondos deberían asignarse de modo prioritario a los programas en asociación con poblaciones marginalizadas o en mayor dificultad, orientados a facilitar su articulación con el conjunto, en una estrategia de desarrollo urbano, de integración participativa a la comunidad.

En relación al segundo objetivo, la incorporación de la prevención delictual a los programas de acción de los servicios públicos en sus relaciones con la comunidad, ello comprende la acción convergente en esta materia, que permite el reforzamiento de sus misiones específicas y el aumento del ascendiente y credibilidad de ellos en la población, creándose el clima de confianza mutua que permite la colaboración solidaria entre esas instituciones y la población.

Para ello es recomendable centrar las acciones en torno a la educación, al fortalecimiento de la red penal formal y la ayuda a las víctimas y la prevención de la reincidencia en aquellos que han sido condenados por conductas delictivas o meras faltas.

Sin duda que la institucionalidad y sus componentes juegan un papel relevante en la prevención, pues los fracasos escolares y los traumas de aprendizaje en un período de vida particularmente vulnerable, producen la apertura de espacios de desajustes, pérdida de valores y de orientación normativa, que integran factores criminógenos o promueven conductas de riesgo.

Las acciones que responden oportunamente a las situaciones de mala inserción escolar o que promuevan activamente en los jóvenes el aprendizaje de la ciudadanía en relación a formas adecuadas de autoridad familiar y educacional, en el marco de relaciones de respeto, justicia y solidaridad, permiten impulsar personalidades capaces de ejercer su libertad práctica en la responsabilidad sobre sí mismo y respecto a la construcción del medio social y cultural.

Por último, el tercer objetivo, vale decir la vinculación más estrecha entre la policía, los tribunales, los servicios de aplicación de la sanción penal y la población de sus jurisdicciones, son particularmente importantes por su efecto pedagógico social sobre los jóvenes a quienes afecta particularmente los desencuentros, conflictos y contradicciones entre esas instancias encargadas de la aplicación de la ley penal.

Por su parte, la ayuda a las víctimas, impide el desarrollo en ellos de procesos depresivos y desintegradores que les hacen proclives a distintas formas de destrucción familiar y social y pueden conducirlos al desarrollo de conductas negativas y agresivas, incluso delictivas.

En este sentido, la aplicación proporcional de la sanción penal, adaptada a las conductas que deben rectificarse, acompañadas de las acciones que abren posibilidades de inserción social en medios solidarios, hace posible presumir, tanto la reincidencia como el comienzo de carreras criminales.

Un ejemplo de estas políticas: el Modelo Francés

Claramente en esta materia no existen recetas, y las experiencias no son trasplantables de un país a otro, pues tal como se ha dicho, sólo una política capaz de asumir en su particularidad específica el proceso social, cultural, económico y político, puede llegar a tener éxito.

Sin embargo el conocimiento de experiencias logradas permite afirmar la voluntad de desarrollo e incentiva nuestra imaginación y creatividad.

Por ello, a continuación presentamos el ejemplo francés, insistiendo en la precaución de no encandilarse y buscar sólo en él una fuente de inspiración.

Consideraciones previas

Desde 1970 y hasta 1983, los hechos delictuales constatados en Francia por año, pasaron de 1.6 millones a 3.5 millones.

Debido a ello, a partir de 1982 se inicia el desarrollo de una política criminal participativa fundada en el concepto siguiente: "Frente a la delincuencia, prevención, represión y solidaridad", pues "la prevención es un asunto de todos".

Los Consejos Comunales de prevención impulsaron un sistema de participación contractual original, que se apoya en la asociación entre los concejales, los funcionarios del Estado, los funcionarios de los organismos territoriales y los responsables de los organismos no gubernamentales.

Un elemento clave de esta asociación es el contrato, en el cual se establecen los objetivos de la política criminal comunal en el campo de la prevención; los instrumentos que se ponen al servicio de esos objetivos; los recursos aportados por cada cual.

La orientación central consiste en desencadenar una dinámica de elaboración de programas de acción que involucra, planificadamente, la participación de todos los actores del contrato.

La elaboración, el contenido y la realización del contrato

Los contratos de acción deben hacerse con una perspectiva de plazo de aplicación mediano, pese a que su financiamiento y evaluación sea anual.

La prioridad del programa está centrado en los jóvenes y sus necesidades de inserción social y deben comprender al menos tres campos: el urbano (urbanización y vivienda), el social y el económico, según el concepto de que los habitantes de la comuna y en particular los jóvenes lleguen a ser verdaderos ciudadanos asociados a las iniciativas del desarrollo común.

El diagnóstico de seguridad debe intentar el mayor rigor científico posible y permitir una acción pedagógica mediante el enriquecimiento del intercambio y del diálogo entre los actores de la prevención.

La elección de las acciones de prevención a retener en el contrato de acción se debe hacer en el Consejo Comunal de prevención, para lo cual el análisis de los resultados de los diagnósticos y de las propuestas de acción pueden ser realizadas en plenarios o en comisiones temáticas o geográficas.

Los Consejos Comunales de prevención deben ser dinamizados por los Concejales elegidos y administrados por los funcionarios municipales de alta responsabilidad.

Metodología del Contrato de Acción de Prevención

Se distinguen tres fases en su elaboración: el diagnóstico de seguridad, la elaboración de las iniciativas de acción y el desarrollo de los mecanismos de evaluación.

A) El Diagnóstico de Seguridad

El diagnóstico de seguridad se realiza con la metodología de investigación-acción, sostenido financieramente por el Estado y la comuna, confiándolo a un organismo capacitado en este tipo de investigación social.

Este diagnóstico debe comprender a lo menos los siguientes rubros.

- Estudio, en profundidad, de la delincuencia local;
- Un análisis de su evolución y de los fenómenos que se vinculan a ella, tanto como causa, como los efectos;
- Determinación, lo más ajustada y práctica posible de las disfunciones sociales e institucionales;
- Un inventario del conjunto de los medios de prevención existentes;
- Un estudio de su actual utilización y de la calidad potencial de respuesta a las necesidades;
- Un conjunto de propuestas y alternativas de mejoramiento de la coordinación de las acciones y de perfeccionamiento de las formas de intervención.
- Definición de posibles objetivos previstos y de acciones a poner en acción en el marco de un programa de tres años, que comprenda la indicación del modo óptimo de uso de los recursos disponibles o que sugiera nuevos medios mejor adaptados e incluso ensayos de experimentación y de innovación.

B) Aprobación del diagnóstico y del proyecto de Contrato de prevención

El Consejo Comunal de prevención, recibe, discute y formula de modo definitivo el diagnóstico y la propuesta de proyecto de contrato de prevención, que será presentado al Consejo Municipal.

Elevados ambos instrumentos al Consejo Municipal, éste hace llegar estos documentos en consulta al Ministerio de Justicia, a los Gobernadores e Intendentes y a los Secretarios Ministeriales Regionales que sea pertinente.

El Intendente debería emitir un informe relacionado con la coherencia del proyecto en relación a los programas de desarrollo regional y expresar sus observaciones sobre los aspectos metodológicos y la pertinencia de las acciones propuestas.

Del mismo modo debe compatibilizarse las propuestas con las fuentes de recursos del presupuesto nacional relacionadas a las materias comprendidas en las iniciativas contempladas.

Con todos los antecedentes reunidos el Consejo Municipal aprueba el Contrato y procede a asociar al mismo, a las organizaciones sociales y a las instituciones que realizan sus actividades en la comuna, mediante propuestas específicas de intervención.

C) Sobre contenidos prioritarios de los Contratos de Acción de Prevención

En términos globales y de acuerdo con estudios nacionales realizados, se han considerado como prioridades aplicables a todos los Contratos, los siguientes:

- acciones de inserción social y laboral de jóvenes en dificultad;
- las acciones llevadas a cabo con los establecimientos escolares;
- la prevención de la drogadicción y el alcoholismo;
- las acciones destinadas a evitar la reincidencia delictual;
- la recepción de las quejas y el desarrollo de instancias de mediación y conciliación de conflictos interpersonales, vecinales o sociales;
- el desarrollo de alternativas al cumplimiento de sanciones penales, sin privaciones de libertad;
- la ayuda a las víctimas de ofensas y delitos;
- la seguridad del tránsito y la educación para ello;
- la educación preventiva en salud.

Estas prioridades se dirigen a cinco tipos de públicos: público general; público de barrios específicos; población en problema; público justicia; público víctima.

Al público en general se llega principalmente a través de acciones pedagógicas de carácter amplio, que concierne a toda persona interesada.

Estas acciones socio-educativas buscan principalmente informar y sensibilizar sobre el impacto de fenómenos tales como la droga y la violencia y lograr el desarrollo del sentido cívico para actuar solidariamente en la prevención de comportamientos desviados no necesariamente delictivos, creando el compromiso colectivo respecto a que los problemas no pueden reservarse a la propia minoría en dificultad, lo cual conllevaría acentuar la situación de exclusión en la que tiende a darse esa conducta desviada.

En las comunas pequeñas se acentúa en el conjunto de acciones las dirigidas al público en general, mientras que en las grandes ellas tienden a ser inoperantes.

Al público de barrios específicos se llega especialmente a través de políticas que priorizan la calidad específica de vida, mediante acciones vinculadas al esparcimiento y al equipamiento deportivo y cultural, que promueven la vida asociativa, fortaleciendo los vínculos de familia y de grupo.

Al público de poblaciones con problemas se debe llegar sin publicidad, en acciones cara a cara tratando de evitar los efectos de marginalización estigmatizante y creando los vínculos de solidaridad y apoyo que orienten a las personas a integrarse en acciones sociales.

El público-justicia está compuesto por aquellas personas que han sido objeto de condenas o están sometidas a procesos, las cuales deben ser sujetos de programas de ayuda para la formación, o creación de centros de acogida y orientación o también, según los casos, tratamientos contra la drogadicción o el alcoholismo.

El público-víctima requiere de acciones asegurantes y reparatorias, especialmente en el orden de la salud mental y del apoyo moral, pero también debe surgir de aquí acciones de orientación general para combatir comportamientos victimizantes.

Estructura de los Contratos de Prevención en Francia

Porcentaje de proyectos específicos según tipo de público.

<u>Años Considerados</u>	<u>Proyectos 1987</u>	<u>Proyectos 1989</u>
<u>Características del Público</u>		
Público 1	31%	35%
Público 2	22%	22%
Público 3	27%	26%
Público 4	15%	12%
Público 5	05%	05%
Total	100%	100%