



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
DIVISION DE SEGURIDAD CIUDADANA

**DOCUMENTO**

# **POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Santiago, octubre de 2004



**DOCUMENTO**

**POLÍTICA NACIONAL  
DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Santiago, octubre de 2004

GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
DIVISION DE SEGURIDAD CIUDADANA

[www.seguridadciudadana.gob.cl](http://www.seguridadciudadana.gob.cl)

Impresión: MAVAL

## ÍNDICE

---

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.  | INTRODUCCIÓN.....  | 7  |
| 2.  | DIAGNÓSTICO .....  | 9  |
| 2.1 | Naturaleza, magnitud y evolución de la delincuencia en Chile.....  | 9  |
|     | A. Evolución y tipo de delitos.....  | 10 |
|     | B. Inseguridad .....   | 12 |
|     | C. Factores causales .....   | 12 |
| 2.2 | Respuestas del Estado .....  | 14 |
| 3.  | HORIZONTE ESTRATÉGICO .....  | 17 |
| 4.  | OBJETIVOS GENERALES .....  | 19 |
| 4.1 | Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas prosociales y disminuir la violencia.....                    | 19 |
| 4.2 | Fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para promover conductas prosociales y disminuir la violencia.....                    | 19 |
| 4.3 | Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes.....  | 19 |
| 4.4 | Crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras .....  | 20 |
| 4.5 | Promover el acceso a la justicia.....  | 20 |
| 4.6 | Fortalecer y modernizar la gestión policial.....   | 21 |
| 4.7 | Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces..... | 21 |
| 4.8 | Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor .....  | 21 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 5.   | LINEAMIENTOS .....  | 22 |
| 6.   | CRITERIOS ORIENTADORES .....  | 25 |
| 6.1  | Respeto a los derechos fundamentales .....                                  | 25 |
| 6.2  | Eficiencia y coherencia.....  | 25 |
| 6.3  | Focalización .....  | 26 |
| 6.4  | Territorialidad.....  | 26 |
| 6.5  | Co-producción de la seguridad .....   | 26 |
| 6.6  | Participación ciudadana.....  | 27 |
| 6.7  | Integralidad.....   | 27 |
| 6.8  | Gradualidad.....  | 27 |
| 6.9  | Igualdad.....   | 28 |
| 6.10 | Seguimiento y evaluación .....  | 28 |
| 7.   | DESAFÍOS PROGRAMÁTICOS .....  | 29 |
| 7.1  | Prevención.....   | 31 |
| A.   | Prevención social .....   | 32 |
| A.1  | Descripción .....   | 32 |
| A.2  | Tareas de prevención social.....  | 33 |
| a)   | Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato.....                       | 34 |
| b)   | Reducir la violencia escolar .....  | 34 |
| c)   | Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situaciones<br>de riesgo .....    | 35 |
| d)   | Prevenir el consumo problemático de alcohol y el consumo de<br>drogas ..... | 36 |
| e)   | Detectar precozmente problemas conductuales.....                            | 37 |

|  |    |
|--|----|
| f) Intervenir en barrios vulnerables .....   | 37 |
| B. Prevención situacional .....  | 38 |
| B.1 Descripción .....  | 38 |
| B.2 Tareas de prevención situacional.....  | 40 |
| 7.2 Control.....   | 41 |
| A. Descripción .....   | 41 |
| B. Tareas de control.....  | 42 |
| a) Aumentar la proporción de delitos resueltos .....   | 42 |
| b) Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados ..... | 43 |
| c) Modernizar las policías .....   | 44 |
| d) Perfeccionar el nuevo sistema procesal penal .....  | 45 |
| e) Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente .....   | 46 |
| f) Perfeccionar el sistema de justicia local .....   | 47 |
| g) Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad .....  | 48 |
| h) Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad .....   | 48 |
| i) Atender y proteger a las víctimas .....   | 50 |
| 7.4 Desarrollo institucional .....   | 50 |
| A. Descripción .....   | 50 |
| B. Tareas de desarrollo institucional.....   | 51 |
| a) Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana .....                                       | 51 |
| b) Definir y fortalecer una Institución Central de Gobierno.....   | 52 |
| c) Definir los roles de las instituciones en el territorio.....  | 52 |
| d) Crear marcos de trabajo intersectoriales .....  | 53 |
| e) Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas .....  | 53 |

|   |        |
|---|--------|
| f) Promover la colaboración público – privada.....                                  | 54     |
| g) Desarrollar Estrategia Comunicacional .....                                      | 54     |
| 7.5 Desarrollo de Información y Tecnologías .....                                   | 55     |
| A. Descripción .....  | 55     |
| B. Tareas de Desarrollo Información y Tecnologías.....                              | 55     |
| a) Crear un sistema unificado de estadísticas delictuales .....                     | 55     |
| b) Crear un sistema de información criminal .....                                   | 56     |
| c) Establecer bases de datos y registros históricos de<br>información criminal..... | 56     |
| d) Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registro .....                 | 57     |
| <br>ANEXO .....   | <br>58 |

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El presente documento responde al compromiso de Gobierno de proponer una Política de Estado en el ámbito de la seguridad ciudadana, en torno de la cual se den grandes acuerdos nacionales programáticos, con un amplio espectro de actores de la sociedad.

El documento representa el esfuerzo de más de 6 meses de trabajo conjunto de instituciones vinculadas al tema de la seguridad ciudadana. Para estos efectos se creó una Mesa compuesta por representantes de instituciones sectoriales del Estado, Justicia, parlamentarios miembros de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Policía de Investigaciones, Carabineros, centros de estudio, expertos individuales, delegados de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

La Mesa ha llegado al consenso de entender la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, relacionada con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante diferentes factores de riesgo o amenaza. La seguridad ciudadana está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad.

No obstante lo anterior, la Mesa también ha acordado que los desafíos programáticos de la Política limiten su alcance al fenómeno de la violencia y la delincuencia, así como el temor asociado a ambas<sup>1</sup>. El cumplimiento de estos desafíos tendrá un primer momento de evaluación en dos años más, pero los mismos representan un reto de a lo menos diez años.

Este documento es la base sobre la cual se desarrollará la Política Pública en seguridad ciudadana. En él se establecen los criterios ordenadores, el horizonte estratégico y los objetivos del Estado en la materia. Además, se ofrece un programa de trabajo que compromete una labor intersectorial, cuyo avance puede ser monitoreado y sus productos, resultados e impactos, pueden ser evaluados.

---

<sup>1</sup> La Política no abordará las amenazas a la seguridad que puedan surgir debido a falta de acceso a la salud, la educación o el trabajo, entre otras variables, si es que no están asociadas al fenómeno de la criminalidad.

Agradecemos a todos quienes contribuyeron a la redacción de este documento de Política Nacional y esperamos que éste sirva de guía en el proceso de lograr un país más seguro, con habitantes que se sienten más seguros.

## 2. DIAGNÓSTICO

La criminalidad es hoy en día un tema de preocupación central en el país. Debido a esto, a mediados del año 2003 el Ministerio del Interior convocó a un Foro de Expertos pertenecientes a institutos y universidades, especialistas en diversas áreas vinculadas con la seguridad ciudadana, con el fin de elaborar un diagnóstico de la situación, así como avanzar en la propuesta de agendas de investigación y de política pública que permitan mejorar las iniciativas en desarrollo en la actualidad<sup>2</sup>.

El Foro se propuso como misión la elaboración de un documento de consenso que estableciera un diagnóstico o línea de base para el posterior debate sobre las estrategias necesarias para disminuir la delincuencia. El texto que se presenta aquí corresponde a un resumen de dicho diagnóstico<sup>3</sup>. Cabe destacar que el diagnóstico fue realizado con anterioridad a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Encuesta de Victimización, Ministerio del Interior/INE, 2003) por lo que, cuando corresponde, es enriquecido con cifras de dicha encuesta o de otros antecedentes actuales o complementarios.

### 2.1 NATURALEZA, MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA EN CHILE

Las explicaciones del accionar criminal son variadas y tienen fundamentos teóricos específicos. El debate sobre la importancia de los factores sociales, individuales o del entorno en la ocurrencia del delito, por un lado, así como las teorías que sugieren este tema como un problema netamente individual en contraposición con aquellas que lo plantean como un problema social, por otro, no forman parte de este documento. Si bien consideramos que la discusión teórica conceptual es necesaria, la misma excede los objetivos del presente texto.

De igual manera, existen divergencias sobre los factores vinculados con el aumento de la delincuencia en nuestro país. La mayor parte de las opiniones en esta materia están basadas en hipótesis y no en evidencia empírica, ya que no se han de-

<sup>2</sup> Este Foro estuvo integrado por: Andrés Baytelman (Universidad Diego Portales), Rafael Blanco (Universidad Alberto Hurtado), Jorge Correa Sutil (Subsecretario de Interior), Lucía Dammert (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Hugo Frühling (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile), Mariane Krause (Facultad de Psicología de la Universidad Católica), Catalina Mertz (Fundación Paz Ciudadana), Enrique Oviedo (SUR Profesionales), Claudia Serrano (Asesoría para el Desarrollo), Eduardo Valenzuela (Instituto de Sociología de la Universidad Católica), Franz Vanderschueren (Universidad Alberto Hurtado) y Gonzalo Vargas (Fundación Paz Ciudadana).

<sup>3</sup> Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile (División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004)

sarrollado estudios que permitan precisar la incidencia de cada uno de los factores reconocidos por la literatura internacional como gravitantes en la delincuencia.

Si bien la información en esta temática no está exenta de problemas, existe en nuestro país un conjunto de cifras estadísticas respecto de denuncias de delitos de mayor connotación social (DMCS<sup>4</sup>), aprehensiones policiales, población penal y encuestas de victimización, que permiten avanzar en el análisis acerca de la naturaleza, magnitud y evolución del problema.

### **A. Evolución y tipo de delitos**

Las denuncias de DMCS crecieron entre 1982 y 1986, para luego mostrar una tendencia decreciente hasta 1995. A partir de 1998<sup>5</sup> se registra un nuevo aumento, manteniéndose dicha tendencia hasta la actualidad. Los delitos de mayor incremento corresponden a aquellos de motivación económica —hurto, robo con fuerza y robo con violencia<sup>6</sup>—. Adicionalmente, preocupa el crecimiento del tráfico de drogas, que también puede ser calificado de motivación económica. En otras palabras, la importancia que ha adquirido el problema de la delincuencia en Chile está más asociada a delitos de motivación económica que a otros tipos de delitos. Como contrapartida, si bien se considera que los delitos violentos —lesiones, homicidios, sexuales<sup>7</sup>, violencia intrafamiliar— muestran niveles preocupantes, los antecedentes disponibles no permiten asegurar que se esté experimentando una tendencia al alza.

A pesar de la falta de información sistemática, creemos importante destacar la necesidad de enfrentar la violencia al interior de las familias y en contra de la mujer como un problema de país<sup>8</sup>, ya que la violencia que se verifica en el ámbito privado genera violencia en el espacio público, como parte de un proceso que puede definirse de circular y acumulativo. El hogar es el espacio de mayor riesgo para

<sup>4</sup> Según la clasificación del Ministerio del Interior, los DMCS incluyen hurto, robo con fuerza, robo con violencia, homicidio, violación y lesiones. A su vez, los dos primeros son clasificados como delitos contra la propiedad, mientras que los cuatro siguientes son clasificados como delitos contra las personas.

<sup>5</sup> Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile (División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004, pág. 22 gráfico 1).

<sup>6</sup> El término robo con violencia hace referencia a la suma de los delitos de robo con violencia, robo por sorpresa y robo con intimidación, de acuerdo a la desagregación estadística realizada por el Ministerio del Interior el año 2001.

<sup>7</sup> No existen estudios acerca de prevalencia de abuso sexual. Sin embargo, entre la información disponible destacamos que según el Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) sólo un 12% de los casos de abuso sexual son denunciados. En tanto, las pericias practicadas por el Servicio Médico Legal, que alcanza al 50% de las denuncias por delitos sexuales, han pasado de 1100 en 1990 a casi 3000 en el año 2002.

<sup>8</sup> Al interior de la familia, nos referimos a la violencia entre las parejas y hacia los niños. Las mujeres además de la violencia física, psicológica, sexual y económica que viven en las relaciones de pareja, experimentan otras formas de violencia producto del abuso masculino, como el hostigamiento o acoso sexual, la prostitución forzada, abuso sexual, violaciones, entre otros.

niños, niñas y mujeres<sup>9</sup>. Los datos indican que las violaciones y el abuso sexual son cometidos mayoritariamente por hombres<sup>10</sup> en contra de mujeres, en sus propias casas y por familiares u otras personas conocidas<sup>11</sup>.

Respecto de la distribución espacial de los delitos, cabe destacar que si bien el incremento de éstos parece ser un fenómeno generalizado en Chile, se observan algunos cambios en la situación regional. Mientras las grandes ciudades, particularmente Santiago, solían tener niveles sustancialmente más altos que el resto del país, ello ha ido cambiando, llegando en la actualidad a que cinco o seis regiones tengan niveles similares o incluso superiores a los de la Región Metropolitana. El robo con violencia sigue siendo más alto en Santiago<sup>12</sup>.

En relación con los diferentes estratos socioeconómicos, los delitos de hurtos y robos afectan a todos por igual. Sin embargo, existen algunas diferencias relacionadas con la disponibilidad de bienes y hábitos de vida. Como es natural, los robos de vehículos y artefactos de vehículos afectan más a los grupos de mayores ingresos, mientras que los robos en la vía pública o en el transporte público, conciernen más a los grupos de niveles medios y bajos.

Por último, dentro de las preocupaciones en materia de seguridad en el ámbito internacional destacan el crimen organizado<sup>13</sup> y el terrorismo<sup>14</sup>. Actualmente no existe evidencia que estos fenómenos estén presentes en Chile de manera preocupante. Sin embargo, nuestras policías y algunos expertos creen necesario tomar resguardos para evitar su instalación y desarrollo en el país.

<sup>9</sup> El 50% de las mujeres actual o anteriormente casadas, residentes en la Región Metropolitana declaran haber vivido una situación de violencia de parte de su pareja, alguna vez en su vida. La violencia contra la mujer está presente en todos los estratos socioeconómicos (Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar. SERNAM 2001).

<sup>10</sup> Según la Defensoría Penal Pública el 98% de los delitos sexuales se cometen por hombres.

<sup>11</sup> Según el Servicio Médico Legal el 81% y 77% respectivamente de las víctimas de violaciones y abuso sexual son mujeres y éstos son cometidos en un 86% por conocidos (Pericias Médico Legales en Delitos Sexuales, Servicio Médico Legal, Mayo 2002). Respecto a los menores, las niñas son más frecuentemente abusadas que los niños. En el 92% de los casos, el abusador es un familiar o conocido (Instituto Médico Legal, 1995)

<sup>12</sup> Debido a la existencia de la cifra negra —la brecha entre las denuncias y los delitos ocurridos—, se requiere contar con estudios de victimización para dimensionar y entender, adecuadamente, el fenómeno. El año 2003, el Ministerio del Interior en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas, realizó la primera Encuesta Nacional de Victimización. Dicha encuesta indica, entre otros datos, que 30% de los encuestados señaló haber sido personalmente víctima de un delito. La encuesta de victimización pone de manifiesto que las tasas de victimización varían fuertemente entre comunas, de lo que se puede concluir que la delincuencia es altamente heterogénea a lo largo del país. De igual forma, la cifra negra también varía según tipo de delito.

<sup>13</sup> Se trata de organizaciones delictivas que adoptan modelos y estructuras similares al mundo empresarial, industrial y de negocios, siendo sus productos, medios o servicios ilegales o ilícitos. Involucran delitos que ofrecen una alta rentabilidad como el tráfico de drogas, lavado de dinero, secuestro, extorsión, contrabando de armas, arte, especies animales y plantas, piratería industrial y comercial, entre muchos otros. Al mismo tiempo realizan delitos conexos que sirven como medio para realizar con eficacia los negocios ilícitos, como homicidios, secuestros, robos violentos, tráfico de influencias, etc. (Proyecto sobre la Falcone Check List, Naciones Unidas 1992).

<sup>14</sup> El terrorismo puede ser comprendido como un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia; es esencialmente un acto político. Su finalidad es infringir daños trágicos y mortales a civiles y crear una atmósfera de temor generalmente con fines políticos o ideológicos. El ataque al terrorismo puede dar pie para que se ocupe al terror como instrumento de control por parte de los dirigentes: puede emplearse para justificar actos a favor de programas políticos, como la consolidación del poder político, la eliminación de los adversarios políticos, la inhibición de oposición legítima y/o la supresión de la resistencia a la ocupación militar (Medidas para eliminar el terrorismo internacional, Asamblea General Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, agosto 06 de 2002).

## **B. Inseguridad**

Asociado a la comisión de delitos, aunque no necesariamente en relación directa, el fenómeno de sensación de inseguridad o temor a la delincuencia afecta de manera importante la calidad de vida de los ciudadanos y, especialmente, el ambiente en el cual se desarrollan las políticas públicas relativas a la prevención y control de la delincuencia<sup>15</sup>. Estudios recientes muestran una asociación del temor con elementos tales como la experiencia directa e indirecta con el delito, así como también con características sociodemográficas como el género, el nivel socioeconómico y la edad de las personas. En términos generales, la sensación de inseguridad se incrementa en la medida que se ha sido víctima directa de un delito, alguna persona cercana lo ha sido, o se ha sido testigo de algún hecho delictivo. Diversos estudios internacionales plantean que el tratamiento que los medios de comunicación masiva hacen del fenómeno de la delincuencia, actúa como victimización vicaria y, por lo tanto, es un factor que incide en el temor de la población. Adicionalmente, las mujeres, las personas de mayor edad y las de menor nivel socioeconómico, presentan una mayor sensación de inseguridad, lo que estaría asociado a la vulnerabilidad y a la inseguridad de diferente índole que enfrentan estos grupos poblacionales.

## **C. Factores causales**

Puesto que la criminalidad es un fenómeno heterogéneo, que responde a procesos sociales complejos y multicausales, resulta difícil identificar el o los factores que expliquen el incremento en cuestión. Con todo, los antecedentes disponibles permiten descartar algunas hipótesis y seleccionar algunas más probables.

Simultáneamente con el incremento de las denuncias de DMCS, especialmente a partir de 1998, se registra un incremento significativo en las detenciones policiales por DMCS<sup>16</sup>. Además, aunque no existe información precisa y detallada acerca del número de condenas y la magnitud de las penas, sí es posible observar un fuerte crecimiento en la población penal del país. Esto estaría indicando una respuesta

<sup>15</sup> La Primera Encuesta Nacional de Victimización (Minterior – INE, 2003) indicó que 48% de los encuestados cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. Los lugares más inseguros para la gente son las calles y las micros. El 25% de los encuestados dice que es muy probable que sea víctima de un delito en los próximos 12 meses; mientras que el 61% piensa que esa situación es sólo probable.

<sup>16</sup> En 1997, la tasa trimestral promedio de detenciones por cada 100.000 habitantes, por delitos contra la propiedad y las personas, alcanzaba a 63,8 y 52,6, respectivamente. En el año 2003, las detenciones por delitos contra las personas presentaban una tasa promedio trimestral de 82,8 casos por cada 100.000 habitantes. Entre ambos periodos la tasa ha experimentado un crecimiento de 57,4%. El 2003 la tasa promedio trimestral de detenidos por delitos contra la propiedad, es de 166,4 casos cada 100.000 habitantes, registrando con respecto al promedio trimestral del año 1997 una variación de un 160,7%.

significativa por parte del sistema judicial<sup>17</sup> o de impacto de los cambios legales realizados. En consecuencia, el incremento de la delincuencia, no está asociado a la derogación de la detención por sospecha, como tampoco a una disminución en la eficiencia o la eficacia de la policía y la justicia.

Los antecedentes muestran un incremento en el número de personas que comete delito, así como en la frecuencia e intensidad de los mismos. En este contexto, el mayor número de detenidos y condenados no ha logrado contener la mayor presión delictiva.

Sumado a esto, la evolución de la criminalidad tampoco estaría asociada a los cambios políticos experimentados por el país. Según la información disponible, el cambio de régimen a comienzos de la década de los 90 no muestra ningún efecto sobre el fenómeno delictivo.

Por otra parte, es posible identificar algunos elementos que pueden estar asociados al crecimiento de la criminalidad en Chile.

En primer lugar, el alza desde 1998 coincide con un incremento en las tasas de desempleo, particularmente en los segmentos más jóvenes. En efecto, a partir de dicho año el desempleo entre los 15 y 29 años sobrepasa el 20%.

En segundo término, el consumo de drogas ilícitas experimenta un alza significativa entre los años 1996 y 2000, manteniéndose más bien constante en los años siguientes. Estudios de consumo en la población penal indican que una muy alta proporción de la población condenada y procesada es consumidora habitual de drogas. El incremento de consumidores dependientes de drogas, especialmente de cocaína y derivados, podría explicar que muchos de ellos cometan delitos como forma de financiar su adicción. Asimismo, comisión de delitos bajo la influencia de las drogas puede explicar la mayor violencia asociada a algunos tipos de delitos<sup>18</sup>. Finalmente, existen grupos organizados en torno a distintos delitos ligados a la

<sup>17</sup> El total de personas reclusas en el nivel nacional era 15.230 en 1980, cifra que se incrementó a 22.593 personas en 1990 y a 36.331 personas en 2003. En términos absolutos, en los últimos 23 años la población carcelaria aumentó en 21.101 personas. Ello corresponde a un incremento de 138% con respecto al año 1980. En términos relativos, en 1980 la tasa de personas reclusas alcanzaba a 136 cada 100 mil habitantes, mientras que en 2003 se incrementó a 228 cada 100 mil habitantes. En términos porcentuales, lo anterior equivale a un incremento de la tasa de personas reclusas de un 68%. Con respecto a la composición del total de personas cumpliendo alguna condena, ya sea en reclusión o en el medio libre, en los últimos años ha habido un incremento en la proporción de personas cumpliendo sanciones de privación de libertad, en desmedro de las medidas alternativas a la reclusión.

<sup>18</sup> De acuerdo a un estudio realizado por Conace sobre condenados por robo con violencia, el 23% estaba bajo los efectos de alcohol y drogas, 16% bajo los de sólo drogas y 18% bajo los de sólo alcohol al momento de cometer el delito por el cual fue condenado, y el 14% cometió el primer delito para conseguir dinero para comprar droga (Estudio acerca del consumo de alcohol y otras drogas en reclusos condenados por el delito de robo con violencia e intimidación, Conace, noviembre 2002).

Ley de Drogas que han comenzado a tener influencia en pequeños territorios de poblaciones populares que, incluso, procuran dominar el territorio.

En tercer lugar, y contrariamente a lo que muchas veces se sostiene, no ha habido mayores cambios en el perfil sociodemográfico de los infractores de ley, siendo la excepción el caso del robo con violencia<sup>19</sup>. La participación de menores de edad y mujeres continúa representando una proporción minoritaria de los detenidos. Asimismo, la mayoría de los detenidos y condenados presentan escolaridad incompleta. En consecuencia, si bien hay antecedentes respecto de un inicio más precoz de las carreras delictuales, las cifras no muestran que exista un recrudecimiento de la delincuencia juvenil en comparación con la participación de adultos.

Por último, el origen de los detenidos por DMCS muestra una concentración geográfica significativa. Una proporción importante de los detenidos proviene de algunas comunas específicas e incluso de ciertos barrios dentro de esas comunas. Esto lleva a considerar especialmente relevante el análisis de las circunstancias y dinámicas que se desarrollan en dichos barrios.

En resumen, en el período analizado se produce un mejoramiento generalizado en prácticamente todos los indicadores de desarrollo económico y social, tales como cobertura escolar, acceso a vivienda y a servicios de salud, entre otros. Los únicos factores potencialmente relacionados a la evolución de la delincuencia que no mejoran o decaen en algunos períodos, son el empleo y el consumo de drogas, la prevalencia de la violencia<sup>20</sup>, y una deficiente distribución del ingreso<sup>21</sup>.

## **2.2 RESPUESTAS DEL ESTADO**

La delincuencia es un tema relativamente nuevo en el debate de la política pública en nuestro país. A partir de la década de los 90 se instaló en la agenda, caracterizándose el debate más por su contenido emotivo e ideológico que por su sustento técnico. Este primer periodo se puede identificar por la presencia de argumentos polémicos y confrontacionales, por una discusión de fuerte contenido reactivo, emocional y efectista frente a la delincuencia. Este debate poco o nada ayudó a

<sup>19</sup> En el caso de este delito en particular, entre 1995 y 2003 las detenciones de jóvenes de entre 14 y 17 años de edad aumentaron 812%, mientras que las detenciones de personas mayores de 18 años aumentaron 377%.

<sup>20</sup> En este sentido la violencia es considerada tanto una expresión de criminalidad (especialmente cuando constituye delito) como un factor causal, por cuanto quienes son más victimizados (VF, violencia escolar) tienen más probabilidades de transformarse en victimarios.

<sup>21</sup> En este sentido, aunque la pobreza per se no sería un factor causal de delincuencia, es preciso destacar que una alta proporción de quienes cometen DMCS provienen de un contexto de pobreza.

la construcción de una política eficaz y eficiente en la prevención y control de la criminalidad.

La emergencia de la delincuencia como tema en los noventa involucró diversas iniciativas y posiciones: se puso en duda el monopolio que ejercía la policía sobre el control y se reivindicó el rol de la comunidad en la lucha contra la delincuencia, con acciones de prevención comunitaria y situacional. Todo esto se dio en un contexto en que no existían responsables políticos claros del tema dentro de la estructura gubernamental.

Desde los años 90 hasta hoy, se ha avanzado bastante en el diseño y aplicación de políticas y programas antidelictivos. Se han impulsado iniciativas y reformas en prácticamente todos los ámbitos relativos a la prevención y el control de la delincuencia, lo que ha implicado transformaciones institucionales profundas, inversiones cuantiosas y creación de capacidades profesionales. Adicionalmente, se ha logrado involucrar al gobierno central, regional y provincial, a las autoridades locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad en la búsqueda de mejores niveles de seguridad en la población.

Los progresos han sido importantes. Desde 1997 existen estadísticas oficiales periódicas y públicas sobre denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación social, lo que ha contribuido a la comprensión del fenómeno. Se han establecido mecanismos de coordinación entre las policías y el Ministerio del Interior, lo cual no deja de lado el necesario debate sobre la dependencia administrativa y funcional de las policías, pero demuestra un avance en esa dirección. Se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, la que constituye un espacio de diseño e implementación de las políticas de seguridad, por una parte, y establece ciertas responsabilidades políticas con respecto al impacto de dichas iniciativas, por otra. En este punto es necesario enfatizar la necesidad de una institucionalidad aún más clara respecto a las políticas de seguridad ciudadana, que incluya coordinación y monitoreo de las iniciativas desarrolladas por las policías. El Decreto 594 que otorga al Ministro del Interior la coordinación de las políticas de seguridad y la creación del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana, así como el Comité Policial puede ser un efectivo mecanismo para impulsar medidas intersectoriales y aumentar la eficacia y eficiencia de la inversión pública en Seguridad.

De igual manera, encontramos grandes reformas en curso en el sistema de enjuiciamiento criminal, a través de la Reforma Procesal Penal, y en la entrega de servicios policiales por parte de Carabineros de Chile, a través del Plan Cuadrante. En materia penitenciaria también ha habido adelantos, entre los que destacan el programa de concesiones carcelarias y la ley que aumentará la dotación de gendarmes. En el ámbito local, se ha abierto espacios para que la comunidad y las autoridades municipales enfrenten el problema delictivo de su sector, a través de la instalación del Plan Comuna Segura. Además, el gobierno central ha realizado intervenciones focalizadas en algunos barrios vulnerables, dando origen al programa Barrio más Seguro.

Con todo, las iniciativas enumeradas han surgido descoordinadamente, frente a situaciones específicas y respondiendo a distintas motivaciones; existen áreas donde no hay responsabilidades claramente asignadas, y otras en que se generan duplicidades y falta de coordinación entre los distintos niveles del Estado.

Urge entonces, una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que integre las iniciativas actuales e incorpore nuevas herramientas al quehacer preventivo y de control; que surja luego de un diagnóstico técnicamente sólido; que especifique objetivos medibles y con plazos definidos; que establezca responsables; que logre consensos importantes; que coordine todos los niveles de gobierno y los tres poderes del Estado, y que en su proyección, trascienda los períodos presidenciales. Esta estrategia para combatir la delincuencia debe ser de amplio espectro, de modo de incorporar elementos de prevención primaria, secundaria y terciaria. Cada acción, programa, plan y política debe integrarse armónicamente al resto y aprovechar la complementariedad entre ellos para alcanzar la meta de reducción de la criminalidad.

### 3. HORIZONTE ESTRATÉGICO

---

La violencia, los delitos y el temor, pueden comprometer de manera grave y duradera tanto el desarrollo y renovación de la ciudad, como el de los asentamientos humanos de menor escala. La delincuencia afecta la calidad de vida y el progreso.

Tenemos el desafío de garantizar una seguridad ‘legítima’ para cada uno de nosotros, para nuestras familias, vecindarios y comunidad en general. Enfrentar la violencia, los delitos y el temor no debe conducir a tomar medidas no meditadas, desproporcionadas, fomentar prácticas discriminatorias o identificar ‘chivos expiatorios’ en grupos vulnerables: pobres, jóvenes, drogodependientes, migrantes u otros sectores.

Sabemos que la diversidad y complejidad de las ciudades, sus diferentes y cambiantes formas de vida, generan tensiones sociales. Pero creemos posible ambientar ciudades heterogéneas, amables y hospitalarias. Debemos ser capaces de canalizar los conflictos a través de políticas de prevención e inclusión social, así como por medio de un tipo de diseño y disposición del espacio público que considere las necesidades de la gente —ocio, recreación y cultura, entre otros—, sus sueños y sus diversas formas de organización social.

Debemos trabajar para que la seguridad y el acceso a la justicia sean igualitarios para todos los miembros de nuestra sociedad<sup>22</sup>. Sabemos que nuestro origen, estatus, edad y sexo, entre otras variables, condicionan la forma en que nos enfrentamos, ya sea como víctimas o victimarios, a los delitos, violencia y temor.

Debemos ser capaces de lograr mayores niveles de confianza en las instituciones del Estado y favorecer los lazos de solidaridad social. La política debe hacerse cargo de la atención de la víctima, así como de la reinserción social del victimario.

Entendemos que producir seguridad es generar un bien social similar a la educación, la salud o el trabajo. La Política no debe referirse sólo a la inversión en policía y en el sistema penal. Nuestra Política de Seguridad debe ser, en primer lugar, de prevención, multiplicación de servicios y reducción de riesgos. La seguridad debe

---

<sup>22</sup> Nos referimos a un estándar mínimo aplicable a cualquier ciudadano que es lo que un Estado de Derecho debe garantizar.

brindarse a través de servicios transparentes, próximos y accesibles a la gente; y que respeten los derechos de los habitantes.

La Política de Seguridad Ciudadana debe hacerse cargo del temor, ya que éste tiene efectos nocivos sobre las conductas de la gente. El temor puede paralizar, aislar y estar en la base de comportamientos sin reflexión, irracionales y violentos. La Política debe promover el cambio hacia la acción, la organización social y medidas adecuadas de autocuidado dentro del marco legal.

La Política propuesta debe favorecer la prevención. Debemos, sobre todo, trabajar por evitar el ingreso de personas en carreras delictuales. No obstante, no debe renunciar al control, ni a sancionar las conductas delictivas. Tenemos que conseguir un equilibrio socialmente aceptable entre las necesidades de protección social y el debido respeto de las garantías fundamentales de todos los ciudadanos —incluyendo al infractor.

La implementación de la Política Nacional de Seguridad debe promover cambios en el ámbito institucional y social. En primer lugar, las soluciones deben ser abordadas de una manera integral, con un enfoque intersectorial e interdisciplinario. En segundo lugar, se deben generar diagnósticos adecuados y análisis de la realidad para conocer el fenómeno y desarrollar métodos y tecnologías destinados a mejorar la gestión de los diferentes organismos comprometidos.

El logro de un país seguro con habitantes seguros, sólo es posible si trabajamos con esa meta todas las instituciones ligadas a la provisión de seguridad, públicas y privadas, y la comunidad, de manera conjunta y coordinada.

## **4. OBJETIVOS GENERALES**

---

### **4.1 FORTALECER Y POTENCIAR LA CAPACIDAD DE LA FAMILIA PARA PROMOVER CONDUCTAS PROSOCIALES Y DISMINUIR LA VIOLENCIA**

La familia es uno de los principales agentes de socialización. Es el contexto social primario para la experiencia y acción cotidiana y es allí donde las personas aprenden valores y normas de comportamiento. Este aprendizaje se ejerce luego, a lo largo de la vida, en ámbitos sociales de mayor escala.

En general la familia es un espacio de protección y afecto. A través de una crianza positiva se consolidan valores y normas prosociales que aportan al desarrollo de un orden social armónico, basado en el respeto y solidaridad. Sin embargo, también puede ser un lugar donde se experimenta el abandono y la violencia —abuso de menores, abuso sexual, abuso de pareja y abuso de ancianos—, con lo cual a su vez se reproducen en la sociedad comportamientos no ciudadanos o violentos.

### **4.2 FORTALECER Y POTENCIAR LA CAPACIDAD DE LA ESCUELA PARA PROMOVER CONDUCTAS PROSOCIALES Y DISMINUIR LA VIOLENCIA**

Las conductas violentas se aprenden. Es en la familia y en la escuela donde principalmente el individuo internaliza normas, actitudes y pautas de comportamiento. Por lo tanto, es necesario intervenir sobre ambas instancias de formación con el fin de prevenir la violencia como forma de interacción válida entre los sujetos, y propiciar un repertorio de comportamientos alternativos que resulten efectivos para la satisfacción de sus necesidades o para resolver sus conflictos interpersonales. Se debe trabajar con la comunidad educativa en su totalidad —profesores, alumnos, padres y apoderados—, ya que no es posible modificar situaciones de violencia si no existe un abordaje integral o sistémico de los distintos actores involucrados.

### **4.3 FORTALECER LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESARROLLAR COMUNIDADES FUERTES**

Una manera de reducir la violencia y los delitos es ayudar a la comunidad a resistirlo. El crimen y las actividades antisociales devienen en problemas serios en los barrios donde los vecinos no quieren o no pueden prevenirlos. La clave para revitalizar las comunidades está en que los vecinos trabajen en conjunto con las

instancias —policías, municipios e instituciones de la sociedad civil— que tienen los recursos y la autoridad para abordar los problemas más complejos.

Un elemento central para disminuir el temor, así como para reducir los delitos y la violencia, es trabajar por la inclusión social, la creación o fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales.

Debemos consolidar valores y normas comunitarias de respeto y solidaridad que permitan una mejor convivencia al interior de los vecindarios.

#### **4.4 CREAR O RECUPERAR ESPACIO PÚBLICO URBANO PARA GENERAR CIUDADES AMABLES Y ACOGEDORAS**

La ciudad es un producto del hombre y por eso, en su diseño, en la configuración de sus espacios y en su mobiliario, podemos distinguir a la sociedad que la crea y la sostiene. La ciudad es, en esencia, un lugar de la máxima intensificación de los lazos sociales; sin embargo, en ella sus habitantes pueden ser incluidos o excluidos, pueden obtener seguridad o exponerse a actos de violencia.

La oferta de la ciudad se juega en su espacio público. Éste tiene una dimensión física que comprende las calles, paseos peatonales, plazas, parques, entre otros; en su dimensión social comprende la capacidad de los grupos de organizarse, soñar juntos e implementar acciones de bien común; y en su dimensión política, representa un lugar de encuentro de ideas y de transparencia. El espacio público es una tarea de todos y para todos los ciudadanos y, por lo tanto, su desarrollo y mantenimiento deben formar parte de la búsqueda constante de una vida social más justa y placentera.

#### **4.5 PROMOVER EL ACCESO A LA JUSTICIA**

La justicia es un objetivo social. La población tiende a buscar el ámbito de la justicia formal como el indicado para resolver sus conflictos. La gente requiere juicios rápidos de una justicia ágil y próxima, así como sanciones adecuadas que no pongan en duda la inserción social del victimario.

Requerimos apoyar el conjunto de iniciativas de reforma al sistema de justicia que persiguen una mayor eficiencia y transparencia del sistema, reflejado en indicadores de acceso, desconcentración, rapidez y equidad para todas las partes involucradas. Un mayor acceso a la justicia supone desarrollar estrategias de persecución penal; aumentar la proporción de delitos resueltos; perfeccionar el sistema

de justicia y atender y proteger a las víctimas. Además de educar a los habitantes respecto de sus deberes y derechos.

#### **4.6 FORTALECER Y MODERNIZAR LA GESTIÓN POLICIAL**

Nuestras policías deben mantener sus esfuerzos de modernización orientados a mejorar su gestión y efectividad, a través de una relación más estrecha con la comunidad.

Carabineros de Chile debe caminar hacia la profundización de la relación Carabineros - comunidad, bajo un enfoque de corresponsabilidad y participación conjunta en la prevención de la violencia y los delitos, así como en la generación de seguridad y disminución de temor.

#### **4.7 FORTALECER LA CONFIANZA CIUDADANA Y DISMINUIR EL TEMOR AL DELITO MEDIANTE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS OPORTUNOS Y EFICACES**

En los ámbitos de acción del Estado relacionados a la reducción de la delincuencia y la violencia y el descenso del temor, el logro de mayores niveles de seguridad se alcanza con un trabajo integral e intersectorial del Estado, focalizado en el territorio.

Un Estado que provee de servicios públicos relativos a la seguridad ciudadana de forma oportuna y eficaz, que diseña e implementa soluciones a los problemas delictivos que aquejan a la población, que entrega cuentas públicas sobre su gestión, que comunica adecuadamente los productos, resultados e impactos de su Política, genera confianza ciudadana, disminuye el temor al delito y es efectivo en el logro de mayores niveles de seguridad de sus habitantes.

#### **4.8 MEJORAR LOS SISTEMAS DE ACOPIO Y ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA, LOS DELITOS Y EL TEMOR**

La posibilidad de diseño y ejecución de programas de prevención y control de la violencia, delitos y temor, sólo es posible si existe información de calidad —válida y confiable—, así como un análisis ajustado a la realidad. Para ello se requiere de una visión sistémica e integrada, que permita una lectura desde la victimización a la justicia criminal.

## 5. LINEAMIENTOS

---

De acuerdo al diagnóstico realizado por el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana en el año 2003<sup>23</sup>, los esfuerzos desplegados y los logros alcanzados en materia de seguridad ciudadana son numerosos. Se han realizado inversiones y acciones en prácticamente todas las áreas de prevención y control del delito, y hay importantes reformas en curso. Sin embargo, las acciones emprendidas por el Estado en materia de delincuencia carecen de la integralidad necesaria para permitir la consecución de menores niveles de criminalidad, pudiendo mejorarse mucho en materia de duplicidades y falta de coordinación entre los distintos niveles de Estado y áreas en las que no existen responsabilidades claramente asignadas.

En este contexto, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana que se delinea en el presente documento, pretende avanzar en el logro de mejores niveles de coordinación, complementariedad y efectividad de las iniciativas de reducción de la delincuencia, estableciendo orientaciones y un marco de trabajo para ello. Se trata de plantear criterios generales que deben orientar la acción del Estado en esta materia —desarrollados en la presente sección— y de áreas programáticas que deben ser abordadas prioritariamente. Éstas últimas son descritas en la siguiente sección y serán la base para el desarrollo de políticas y programas concretos en cada ámbito, mediante el trabajo de equipos de trabajo específicos<sup>24</sup>.

Debido a que se trata de un primer proyecto para fijar las bases generales de una política nacional en la materia, cabe esclarecer el ámbito de acción y su interacción con otras políticas de Estado. Respecto de lo primero, las iniciativas que contempla son acotadas a la reducción de la criminalidad, la violencia y el temor a ambas. Como se detalla más adelante, contempla acciones que disminuyen los factores que promueven o facilitan la ocurrencia de situaciones de violencia y delincuencia, o perfeccionan la respuesta del Estado una vez que estos hechos hayan ocurrido. Es decir, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana considera la prevención y el control de la delincuencia y violencia, así como el temor asociado a ambas.

---

<sup>23</sup> Fuente: "Resumen Ejecutivo y Recomendaciones, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, abril de 2004, y "Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile", Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, abril de 2004, Documento de Trabajo N°1, División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

<sup>24</sup> Será tarea de estos equipos también definir los requerimientos presupuestarios y los cambios legales requeridos para llevar a cabo las políticas o programas específicos.

Existen ámbitos en los cuales las acciones que se realicen tienen estrecha relación con las políticas sociales del país. Esto ocurre especialmente en la prevención de la delincuencia, ya que ésta está vinculada genéricamente con problemas sociales como la exclusión, el abandono escolar y el desempleo. La constatación de esta relación, sin embargo, no implica que no se lograrán avances en materia delictiva mientras no se resuelvan los problemas sociales como los antes mencionados, por una parte, ni que se desee que la solución de dichos problemas sea justificada desde la perspectiva de la política de seguridad ciudadana, por otra.

En primer lugar, el problema de la seguridad ciudadana requiere de la adopción de una amplia gama de iniciativas de prevención y control distintas, aunque complementarias, a las contempladas en las políticas sociales y que deben ser adecuadamente conducidas. En segundo lugar, los objetivos propios de las políticas sociales en curso no serán reemplazados por los de reducción de la violencia y la criminalidad, sino que se pretende lograr una adecuada interrelación entre éstas y la política de seguridad ciudadana mediante la definición de ámbitos de trabajo común, en los cuales existan objetivos y metodologías de trabajo claramente definidos y complementarios. En este sentido, iniciativas de orden social son parte esencial de estrategias enmarcadas dentro de la prevención social del delito, en las que la integración de esfuerzos de parte de diversas instituciones del Estado, es indispensable.

En el ámbito del control de la delincuencia, por su parte, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana propone mejorar la efectividad de las acciones emprendidas una vez que un delito se ha cometido. Esto contempla, entre otras cosas, incrementar la eficacia de las detenciones e investigaciones policiales y perfeccionar los sistemas de enjuiciamiento criminal y de cumplimiento de penas. Respecto a este último eslabón del sistema de enjuiciamiento criminal, se debe enfatizar la necesidad de lograr un mayor número de reinserciones exitosas de personas que han delinquido. Lo anterior, mediante un mejor diseño y aplicación de penas, racionalizando su uso y adecuando la sanción a las características del hecho y del ofensor, y la creación de programas de reinserción social.

Como se desprende de todo lo anterior, la puesta en práctica de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana es función de una gran cantidad y variedad de personas e instituciones, razón por la cual a continuación se establecen criterios que plasman la presente política y que deben orientar el desarrollo de los programas y

acciones específicas. Éstos han surgido a la luz de la información que existe sobre la delincuencia en nuestro país y el análisis de las respuestas de política pública en el pasado.

## **6. CRITERIOS ORIENTADORES**

---

### **6.1 RESPETO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

Una política de seguridad ciudadana se funda en el pleno respeto y desarrollo de los derechos fundamentales de todos los habitantes y comunidades del país, en la consagración de garantías constitucionales que resguardan y promueven estos derechos, en el establecimiento de un marco penal que castiga los ilícitos —como última alternativa de resguardo de los valores que subyacen estos derechos—, y en el establecimiento del debido proceso propio de los Estados de Derecho democráticos.

En el ámbito de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, este principio implica, por una parte, que el Estado debe utilizar el sistema penal en su doble dimensión: disuadiendo e inhibiendo comportamientos que violen los derechos de los demás, y sancionando la efectiva ocurrencia de éstos con justicia y proporcionalidad, según los bienes afectados. Las normas penales son una manera de manifestar la síntesis de lo que la sociedad chilena ha definido para sí misma como su marco de convivencia, y su imperio es condición necesaria para la existencia de un Estado de Derecho.

Por otra parte, este mismo principio pone límite a la afectación de derechos que puede ser producto de la consecución de mayores niveles de seguridad ciudadana, debiendo el Estado respetar los derechos fundamentales de los que resultan afectados por acciones de reducción de la delincuencia y asegurar el cumplimiento de las garantías procesales propias de una sociedad moderna.

### **6.2 EFICIENCIA Y COHERENCIA**

Debido a que los recursos son limitados, las acciones que se emprendan deben estar justificadas en términos de su rentabilidad social. Esto implica, por una parte, que los beneficios sociales esperados en términos de mayores niveles de seguridad ciudadana superen los costos sociales en que se incurren y, por otra parte, que la acción que se escoja debe ser la de menor costo de entre las posibles alternativas.

Además, implica que la implementación de programas debe ser coherente, tanto desde una perspectiva sectorial como desde una perspectiva temporal. Es decir,

las acciones emprendidas por diversas instituciones del Estado deben ser complementarias, evitándose la duplicación de esfuerzos o la desalineación de objetivos. La secuencia de iniciativas en el tiempo y la duración de éstas deben ser las técnicamente recomendadas para el logro de sus objetivos.

En el marco de lo antes dicho deberá trabajarse en la elaboración o generación de indicadores de gestión que permitan medir los resultados del sistema.

### **6.3 FOCALIZACIÓN**

Las diferentes manifestaciones que exhibe el problema delictivo del país —respecto del tipo de delito, causas directas, circunstancias específicas, víctimas y victimarios— aumenta la importancia de la focalización como criterio orientador de las acciones que se emprendan. Esta focalización se refiere a la concentración de esfuerzos tanto en delitos que se reiteran en determinados lugares, bienes o víctimas, en hechos persistentes como en poblaciones donde los jóvenes son más fuertemente atraídos a carreras delictuales.

### **6.4 TERRITORIALIDAD**

La Política de Seguridad Ciudadana desarrollada tiene alcance nacional. Sin embargo, las características del problema delictivo varían fuertemente de lugar en lugar, lo cual hace indispensable que se aborde localmente. La Política Nacional establece prioridades globales, pero las regiones, provincias y comunas deben establecer sus propias prioridades y planes de acción, realizando diagnósticos y estrategias periódicas y públicas. Todo lo anterior dentro de un claro marco de responsabilidades y atribuciones.

### **6.5 CO-PRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD**

La implementación de una Política Nacional de Seguridad que sea integral y que dé cuenta de la multidimensionalidad y multicausalidad de la violencia y el delito, requiere del desarrollo de un enfoque político-institucional apropiado y de una aproximación interdisciplinaria. La coproducción de seguridad ciudadana implica la estrecha cooperación al interior de la oferta pública y comprende el trabajo mancomunado y la alineación vertical y horizontal de objetivos, permitiendo la complementariedad y coherencia de las medidas impulsadas por cada institución. Esta coordinación y complementariedad también involucra el ámbito de la cooperación público-privada.

Cada institución debe ser capaz de sentirse parte de las respuestas para enfrentar la inseguridad, dándole una mirada integral al fenómeno.

## **6.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Política reconoce la importancia de contar con el compromiso de las personas, las familias y los grupos sociales o comunidades, en la realización de programas, actividades y acciones de seguridad ciudadana. La solución a los problemas de seguridad ciudadana no depende sólo de la acción aislada de instituciones sectoriales y autoridades públicas —locales, regionales y centrales—, sino que de los esfuerzos conjuntos que éstas y la comunidad pueden hacer. Los ciudadanos deben ser actores diligentes y no constituir una masa pasiva que sólo demanda seguridad de una instancia superior. Por lo tanto, la acción pública necesariamente debe contemplar la participación tanto de organizaciones no gubernamentales como de organizaciones no formales o funcionales de la comunidad. Corresponde a la autoridad impulsar esa participación, pero también orientarla, de modo que ella sea dirigida a actividades que la hagan eficaz.

## **6.7 INTEGRALIDAD**

La presente Política reconoce la importancia tanto del control como de la prevención de la delincuencia. Las acciones de prevención son de gran relevancia, debido a que actúan con anterioridad a que se manifieste el problema propiamente tal y tienen una mejor relación costo-beneficio social que las acciones de control. Sin embargo, las acciones de control tienen un rol fundamental y la efectividad de las respuestas del sistema policial y de enjuiciamiento criminal son relevantes para la disminución del delito.

## **6.8 GRADUALIDAD**

Los desafíos de la Política de Seguridad Ciudadana son muchos y variados, y requieren para su éxito de interpretaciones reflexivas y de respuestas racionales y planificadas en el tiempo. La implementación de la Política debe ser progresiva, es decir, las acciones emprendidas en los ámbitos de prevención y control deben considerar etapas de consolidación —económica, institucional, social, etc.—, que permitan proveer los medios necesarios a los fines para construir soluciones coherentes y viables en el corto, mediano y largo plazo.

### **6.9 IGUALDAD**

La Política debe asegurar a todos los habitantes igual acceso a la seguridad, así como a los servicios de prevención y control de los delitos, la violencia y el temor. Un enfoque de igualdad implica focalizar la política en los grupos más vulnerables de la sociedad, es decir, en aquellos más expuestos a factores de riesgo, sentimientos de temor o acciones delictuales y violentas; y con menos acceso la policía, justicia y servicios sociales en general.

### **6.10 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Una política de seguridad ciudadana de calidad y eficiente necesita un proceso continuo de evaluación y monitoreo. Los programas, proyectos y acciones que forman parte de la Política requieren ser monitoreados durante el período de su ejecución, con el propósito de detectar las deficiencias e incongruencias de su gestión y corregir oportunamente su curso con medidas oportunas y eficaces.

La evaluación de resultados permite indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos de los programas y proyectos, en términos de su eficacia y eficiencia. Se trata de obtener conclusiones útiles tanto para la retroalimentación de la gestión como para la identificación, planificación y gestión de otros programas de seguridad ciudadana.

## 7. DESAFÍOS PROGRAMÁTICOS

---

En el presente documento, los desafíos programáticos están planteados como tareas que deben ser abordadas por el Estado. Es decir, establecen lo que se debe hacer o los objetivos a lograr. Corresponderá a las autoridades en ejercicio desarrollar en profundidad el cómo se debe hacer, más allá de los criterios orientadores ya descritos. Este nivel de abstracción se debe a la propia naturaleza de la Mesa que le dio origen y a que la complejidad de cada tarea implica que ellos deben analizarse y realizarse en equipos de trabajo específicos, que incorporen a las instituciones involucradas y que cuenten con la información y conocimientos necesarios para establecer las acciones concretas requeridas para lograr los objetivos.

A su vez, el contenido de las tareas difiere en alcance, variando desde la necesidad de un diagnóstico más acabado hasta la propuesta de objetivos específicos. Lo anterior se debe a que tanto la cantidad y calidad de la información existente, la comprensión del fenómeno y los niveles de avance ya logrados mediante acciones de política pública, difieren en cada ámbito. En este contexto, los equipos de trabajo mencionados anteriormente deberán realizar diagnósticos adecuados —en los casos en que no existe claridad sobre el problema específico en sí y cómo abordarlo—, y de estrategias y programas concretos, con plazos, metas y responsables claramente definidos —en los casos en que sí existe tal claridad—.

Las tareas que a continuación se plantean están ordenadas de acuerdo a una visión de sistema de los diversos ámbitos en los cuales el Estado puede actuar para reducir la criminalidad, la violencia y el temor.

Específicamente, el sistema clasifica las tareas de acuerdo a si están enfocadas hacia las causas y factores de riesgo sociales o situacionales que preceden la comisión de un hecho violento o delictivo, o si se trata de los procesos desencadenados con posterioridad a la ocurrencia de un delito. Estos dos subsistemas son denominados prevención y control, respectivamente.

Como toda esquematización, es una simplificación de la realidad y, por ende, no permite representarla en toda su complejidad ni ordenar fácilmente la totalidad de las posibles acciones del Estado en las partes del sistema. Además, la línea divisoria entre acciones de prevención y control es, en la práctica, poco nítida. Lo anterior, debido a que las acciones de control también tienen un papel preventivo,

ya que constituyen una instancia en que un adecuado uso de la potestad coercitiva del Estado y la creación de respuestas coordinadas entre organismos puede prevenir la futura comisión de hechos antisociales o delictuales. Esta prevención, denominada prevención terciaria, también es desarrollada en la imposición de sanciones toda vez que contemplan la reinserción social de personas condenadas por delitos. Es decir, las instituciones tradicionalmente ligadas únicamente al control de la delincuencia también tienen injerencia en la prevención de los delitos.

Teniendo presente estas limitaciones, el uso de una visión de sistema tiene la ventaja de permitir mirar y analizar los diversos procesos que se desarrollan y las interrelaciones que existen en materia de reducción de la criminalidad y pone de manifiesto que cambios en cualquier componente del sistema necesariamente tienen efecto sobre las demás partes. Sumado a ello, y con mayor importancia, permite identificar claramente los ámbitos específicos en que interviene cada institución del Estado, con cuáles otras instituciones se relaciona en cada parte del sistema y cuál es la naturaleza del aporte que debe realizar a la disminución de la criminalidad, la violencia y el temor al delito.

Cabe destacar, por otra parte, que el sistema es genérico en el sentido que permite sintetizar los procesos y actores que intervienen en la reducción del temor, la violencia y la delincuencia en general como de cualquier delito en particular. Sin embargo, lo anterior no impide que las estrategias y programas específicos que se desarrollen sobre la base de la presente política definan metas en términos de un subconjunto de delitos o situaciones de violencia en particular. Al contrario, tal como se explicitó en los criterios generales, la focalización —ya sea en determinados tipos de delitos, lugares, víctimas o hechos— es indispensable para el logro de mayores niveles de seguridad, por lo que es deseable una priorización de problemas específicos a abordar.

A continuación se explican los subsistemas de prevención y de control y se establecen las tareas a emprender prioritariamente en cada uno de ellos, indicando también las diversas instituciones involucradas en su ejecución.

Además de las tareas de prevención y control propiamente tales, se plantean en dos apartados adicionales un conjunto de desafíos en materia de desarrollo institucional y de generación de información, que son indispensables para el cabal logro de las primeras.

## 7.1 PREVENCIÓN

La prevención de la delincuencia, la violencia y el temor al crimen está constituida por todas las acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra o a que las personas sientan temor a la criminalidad, es decir, pretende actuar sobre las causas del crimen, la violencia y el temor<sup>25</sup>. Las acciones de prevención pueden ser esquemáticamente clasificadas en dos grandes categorías dependiendo de sus objetivos: la prevención social y la prevención situacional<sup>26</sup>. Ambas categorías y los problemas prioritarios que deben ser abordados en cada una de ellas son explicados a continuación.

Al respecto, cabe destacar que existen varios enfoques de prevención que pueden ser adoptados. Entre ellos destaca el enfoque de la “prevención comunitaria”, actualmente utilizado con éxito en diversas partes del mundo. Éste establece como eje central de la intervención la defensa de la comunidad, pudiendo esta última ser un barrio, una comuna, una ciudad o un grupo de usuarios de un servicio común<sup>27</sup>. Otro enfoque conocidos es, por ejemplo, enfatizar la convivencia ciudadana en los barrios, enfoque utilizado por la municipalidad de Bogotá en su intervención comunal.

Del mismo modo, existen varios niveles o espacios de intervención posibles: el individuo, la familia, la escuela, los servicios urbanos en general, el lugar de trabajo, el barrio, la población y la comuna, por nombrar algunos. A su vez, en cada nivel es posible realizar subdivisiones de acuerdo a, por ejemplo, la edad en el caso de las intervenciones en el nivel individual o los grupos sociales objetivos tales como jóvenes o mujeres.

Por otra parte, las acciones de prevención también pueden distinguirse de acuerdo a la entidad que lo ejecuta o lo coordina: las autoridades locales, las policías, la comunidad, entre otras.

<sup>25</sup> Debido a que la prevención de la criminalidad y violencia pretende actuar sobre sus causas, las acciones que contempla surgen de un cuerpo teórico que aún el estado actual del conocimiento sobre éstas. La explicación de este marco teórico excede los alcances de este documento. Sin embargo, cabe destacar al respecto que en el pasado diversas disciplinas como la genética, la neurología, la psicología, la sociología y la economía, intentaron formular teorías que explicaran el fenómeno delictivo en su totalidad. Sin embargo, actualmente los diversos enfoques criminológicos tienden a la integración interdisciplinaria de las explicaciones sobre los factores que causan la delincuencia, y se estima que el crimen es un fenómeno complejo y multicausal, en cuyo origen se encuentran múltiples variables y cuyo peso relativo en la generación del fenómeno es aún poco claro. Adicionalmente, el fenómeno criminal está compuesto por una amplia gama de delitos o acciones violentas —desde un hurto hasta una violación o un delito de cuello blanco, por ejemplo—, y éstas difieren sustancialmente entre sí, tanto en términos de sus características como sus causas. Por ende, determinadas teorías sobre el comportamiento delictivo tienen mayor o menor relevancia en su explicación dependiendo de la acción específica de la que se trata y, consecuentemente, el tipo de acciones con las que se previenen también difieren.

<sup>26</sup> Al igual que la separación entre las acciones de prevención y de control, la distinción entre prevención social y prevención situacional se realiza con objetivos analíticos. Cabe destacar que la implementación de acciones de prevención situacional es más exitosa cuando se acompaña de acciones de prevención social, sobre todo en el caso de las intervenciones espaciales.

<sup>27</sup> Por ejemplo, a los usuarios del metro se les invita a no destruir con actos vandálicos a su metro (“no dejes que te rayen el metro”). Se tiende así a permitir que el conjunto de usuarios se identifique con la defensa del medio de transporte, apropiándose de su preservación y de la defensa de su calidad.

Por último, también es posible distinguir entre diversos tipos de prevención de acuerdo al nivel de focalización que contemplan: la prevención primaria está dirigida hacia la población en general, la prevención secundaria hacia las personas que tienen mayor probabilidad de desarrollar comportamientos antisociales o ser víctima de delitos, y la terciaria hacia personas que ya han desarrollado conductas violentas o delictivas o las que ya han sido víctima de tales situaciones.

Debido a todo lo anterior, las tareas de prevención pueden ser ordenadas y categorizadas de acuerdo: al problema específico que se aborda, al enfoque adoptado, al nivel de intervención que se utilice, a la entidad que la ejecuta o coordina, o al nivel de focalización adoptado. En este documento se opta por lo primero. El posterior desarrollo de estrategias y programas concretos deberá resolver y explicitar las opciones tomadas respecto de las demás características de las intervenciones.

## **A. Prevención social**

### **A.1 Descripción**

La prevención social pretende intervenir en los factores de riesgo que se han identificado como precursores del comportamiento violento o delictivo. Aun cuando se reconoce ampliamente que la mera presencia de ciertos factores de riesgo no predice necesariamente la participación en hechos antisociales, la investigación ha establecido que la co-presencia de diversos factores puede elevar la probabilidad de que una persona desarrolle comportamientos violentos o delictivos. Debido a lo anterior, la prevención social tiene como objetivo intervenir estratégicamente sobre las variables identificadas por la investigación empírica como factor de riesgo para el desarrollo del comportamiento delictivo, tales como la deserción escolar, el desempleo, la violencia en la familia, el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas, entre otros. En síntesis, la prevención social pretende lograr que los niños, niñas y jóvenes del país tengan la oportunidad de alcanzar su pleno desarrollo en entornos sanos y seguros<sup>28</sup>.

De igual forma, la prevención social también comprende las iniciativas que mitigan dichos factores de riesgo en personas ya en contacto con el sistema judicial y que permiten una mayor reinserción social y laboral de personas que estén

<sup>28</sup> Cabe destacar que aún cuando en varios países la prevención temprana, es decir, aquella dirigida a los niños desde antes de su nacimiento hasta la edad de la pubertad, es considerada de forma específica, en este esquema analítico forma parte de la prevención social.

cumpliendo sanciones en libertad o en el medio cerrado o que hayan cumplido alguna condena de reclusión. Debido a las instituciones involucradas, no obstante, éstas están descritas en el subsistema de control.

Por otra parte, existen una serie de otras causas de la delincuencia que no necesariamente tienen relación con factores de riesgo como los recién descritos, sino que más bien con determinadas condiciones socio-culturales, pero cuya intervención también es considerada aquí como prevención social. Por ejemplo, algunas formas de violencia o delincuencia tienen relación con el aprendizaje de tales conductas en la familia, la escuela o la comunidad, situación que no necesariamente es captada por el enfoque de factores de riesgo.

Como subsistema, los indicadores de resultados de la prevención social tienen relación con la reducción del conjunto de personas involucradas en el delito, pudiendo medirse a través de indicadores relativos a la proporción de personas que tienen contacto por primera vez con el sistema policial-judicial y las tasas de reincidencia de las personas que han sido condenadas por un delito. Una menor proporción de personas sin antecedentes previos aprehendida o enjuiciada indicaría mayores niveles de éxito en la intervención en los factores que causan la comisión de ilícitos, al igual que menores tasas de reincidencia indicarían una mayor efectividad de las tareas de rehabilitación y reinserción.

## **A.2 Tareas de prevención social**

Una de las primeras tareas en materia de prevención social es la realización de mayor investigación empírica sobre factores de riesgo de comportamiento delictivo y su prevención en nuestro país. La idoneidad de la priorización y de la focalización de acciones en grupos objetivo o problemas específicos y la efectividad de los programas dependen en gran medida de la información empírica con la que se cuenta. Mientras internacionalmente existe vasta literatura sobre esta materia, la información nacional es escasa, desconociéndose la importancia relativa de cada factor de riesgo en la generación de comportamientos problemáticos y la efectividad de acciones ya emprendidas. En este contexto, las universidades y centros de investigación tienen mucho que aportar en este tema.

Sin embargo, con el nivel de conocimientos existente es posible plantear que, por una parte, la naturaleza de la prevención social del delito obliga al trabajo

interinstitucional —incluyendo instituciones de salud, educación, empleo, la comunidad y organizaciones no gubernamentales formales y no formales—. Por otra parte, existe consenso respecto a algunas líneas de trabajo en que se debe avanzar actualmente y que se plantean a continuación.

Los ámbitos de acción específicos y las tareas a desarrollar son los siguientes:

**a) Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato.**

Como ya se mencionó, las denuncias tienen limitaciones como indicador de la prevalencia de determinados delitos. En el caso de la violencia intrafamiliar y el maltrato estas limitaciones son importantes debido a que los cambios legales realizados y las acciones emprendidas para fomentar la denuncia, probablemente, han hecho disminuir la cifra negra en los últimos años. Por otra parte, en este tema específico, las encuestas de victimización realizadas mediante entrevistas presentan sesgos en la forma de levantar información confiable sobre la prevalencia de estas situaciones. En este contexto, es necesario medir adecuadamente el fenómeno con instrumentos desarrollados específicamente para este fin (encuestas autoadministradas) y realizar los análisis cuantitativos y cualitativos requeridos para orientar la acción en este campo. Adicionalmente, es necesario continuar con el incentivo a la denuncia de estos hechos, diseñando un sistema de recepción de denuncias que brinde adecuada protección y asesoría y acoja a las víctimas. También es necesario avanzar en la evaluación de los programas de gobierno existentes, entre los que destacan los realizados por Sename y Sernam, desarrollar y difundir metodologías de trabajo exitosas y buenas prácticas (incluyendo las relativas al tratamiento de agresores), y crear modelos de intervención interdisciplinaria en el ámbito local.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Sernam, Sename, municipios, Policía de Investigaciones, Carabineros, Ministerio Público, servicios de salud, Poder Judicial (tribunales de familia), Ministerio de Educación.

**b) Reducir la violencia escolar.**

La ausencia de violencia y la resolución pacífica de conflictos en los establecimientos educacionales es una condición necesaria para lograr altos niveles de aprendizaje de los alumnos. Aun cuando la violencia en estos lugares

tiene naturalmente relación con condiciones socioculturales y de su entorno, los establecimientos educacionales tienen un claro rol en la prevención de la violencia escolar y constituyen una instancia de socialización de suma relevancia.

Actualmente se está avanzando en la medición de la prevalencia de la violencia escolar en el ámbito nacional. Una vez determinadas la frecuencia, gravedad y posibles causas de este problema, deberá desarrollarse una estrategia intersectorial para prevenirlo desde la perspectiva de los establecimientos escolares, que considere la gama de problemas relacionados (el ausentismo escolar, por ejemplo) y el rol de las familias y de la comunidad, y que permita acciones pertinentes al problema específico de cada establecimiento. Por la naturaleza descentralizada del sistema escolar en nuestro país, esta estrategia debe enfatizar el desarrollo y difusión de metodologías de trabajo y la capacitación de directores de establecimientos y profesores en su uso, la evaluación de iniciativas y la difusión de buenas prácticas, al igual que la creación de modelos de trabajo interdisciplinario en el ámbito local.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, municipios, establecimientos educacionales, comunidades escolares, Carabineros.

### **c) Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situaciones de riesgo.**

En el país existen niños y jóvenes desertores escolares, víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato o abandono, en situación de calle o vagancia, que han cometido faltas o hechos antisociales de poca gravedad o que se encuentran en otras situaciones que pueden ser catalogadas como de riesgo sociodelictivo. Éstos deben ser materia de intervenciones focalizadas y efectivas, que permitan, primero, detectar casos de niños y jóvenes en situaciones de riesgo y, segundo, activar oportunamente la oferta de servicios sociales existentes para resolver, o al menos mitigar, los efectos de los problemas que los aquejan.

La tarea en este ámbito consiste en generar las condiciones necesarias para que se masifiquen programas diseñados para estos fines. Lo anterior requiere un diagnóstico más acabado de estas situaciones, la evaluación de programas existentes, el desarrollo y difusión de metodologías de trabajo y el

desarrollo de redes de trabajo en el ámbito local. Esta línea de acción debe ser impulsada, mediante programas en curso, tales como los programas Comuna y Barrio más Seguro.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Sename, Policía de Investigaciones, Carabineros, fiscalía, municipios, servicios sociales en el nivel local, Ministerio de Educación, Chiledeportes.

#### **d) Prevenir el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas.**

Existen antecedentes que permiten plantear que el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas son factores de riesgo — tanto para el que lo realiza como para su familia — y que precipita la comisión de hechos violentos o delictivos. Si bien Conace mide periódicamente la cantidad de “bebedores problema<sup>29</sup>” y la prevalencia del consumo de drogas en nuestro país y se encuentra ejecutando una Estrategia Nacional sobre Drogas, es deseable que dicha información se complemente con estudios empíricos que esclarezcan la relación entre el consumo de alcohol y drogas y la violencia y delincuencia, y que permitan también orientar las acciones de prevención del consumo y el control de la comercialización de alcohol y drogas<sup>30</sup> desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Especial mención merece en este ámbito la rehabilitación de infractores de ley alcohólicos o drogadictos, tanto como parte de soluciones prejudiciales como parte del cumplimiento de condenas.

Otras tareas son el perfeccionamiento y la masificación de metodologías de prevención dirigidas a diversos públicos, la evaluación de iniciativas y la difusión de buenas prácticas, el mejoramiento de la oferta de programas de rehabilitación, y el control del cumplimiento de la legislación relativa a la venta y comercialización de alcohol y drogas.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Conace, Ministerio de Salud, servicios locales de salud, municipios, establecimientos educacionales, Policía de Investigaciones, Carabineros, sistema de justicia, Gendarmería.

<sup>29</sup> Conace utiliza este término para clasificar al subconjunto de personas que beben alcohol y que tienen problemas a raíz de este hábito. Las personas que caen dentro de esta categoría son identificadas mediante la aplicación de un instrumento de medición específicamente diseñado para este fin.

<sup>30</sup> La venta de drogas en las cercanías de establecimientos educacionales o de alcohol a menores, por ejemplo, es considerada un factor de riesgo. En este contexto, la inclusión del control de la comercialización de estas sustancias en este apartado no tiene como objetivo incluir la política global de control de drogas en el ámbito de la prevención, si no que pretende relacionar aspectos específicos del control de la comercialización de alcohol y drogas con la prevención de factores de riesgo.

### **e) Detectar precozmente problemas conductuales.**

Otro factor de riesgo individual para el desarrollo de comportamientos violentos o delictivos tratado en la literatura es el presentar problemas conductuales o de salud mental (hiperactividad, agresividad temprana, trastornos de conducta, por ejemplo) en la niñez. Lo anterior debido a que las familias, los establecimientos educacionales y el sistema de salud, muchas veces no son capaces de detectar o tratar estos problemas de forma adecuada. Las situaciones reiteradas de conflicto que se generan entre los niños que padecen problemas conductuales y sus padres y profesores, generan un distanciamiento entre estos niños y sus familias y escuelas —ambas instituciones centrales para su socialización—.

En Chile existe información empírica que permite plantear este tema como una tarea prioritaria. En este contexto, la detección temprana de problemas conductuales o de salud mental por parte de los sistemas escolar y de salud y los padres, y una adecuada reacción por parte de éstos, son de gran relevancia. Lograr lo anterior requiere, en primer lugar, dimensionar la prevalencia de problemas conductuales o de salud mental en la población infantil. Además, debe diagnosticarse la capacidad y efectividad que han tenido los sistemas de salud y escolar de hacerse cargo de estos problemas y deben desarrollarse planes de acción para potenciarlos en el cumplimiento de este rol.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Educación, Junaeb, Ministerio de Salud, municipios, servicios de salud locales, establecimientos educacionales, comunidades escolares.

### **f) Intervenir en barrios vulnerables.**

Aunque los principios de territorialidad y focalización descritos en la sección anterior implican la intervención en barrios específicos, el grave deterioro de la calidad de vida y los altos niveles de delincuencia, violencia y temor que afectan a sus residentes hacen conveniente explicitar esta tarea como prioritaria.

La denominación de barrios vulnerables, amagados o estigmatizados, se refiere a aquellos que, junto a concentrar un importante número de desventajas sociales y económicas, enfrentan actualmente un nivel importante de violencia en la calle, producto de la presencia de redes de narcotráfico y microtráfico.

co. Estas áreas deprimidas social y económicamente, son actualmente focos de violencia y delincuencia.

La violencia organizada ha ocupado los espacios públicos y ha producido un significativo aumento del porte de armas en estos barrios. Asimismo, la violencia del narco y microtráfico han incidido negativamente sobre el nivel de cohesión social entre los vecinos de los barrios y sobre sus capacidades organizativas (débiles lazos comunitarios y alta desconfianza). Ello produce el alto nivel de temor e inseguridad que manifiestan sus habitantes e influye sobre la violencia que se ha instalado de manera significativa también en el espacio privado: hogares y escuelas. Se legitima la violencia y la delincuencia, lo que amenaza con integrar cada vez más niños a ella.

En este sentido, estos barrios se han constituido en un factor de riesgo para la población que vive en ellos, especialmente para los jóvenes y las mujeres, quienes en situación desaventajada muchas veces no tienen acceso a servicios públicos o privados y a mejores oportunidades.

El abordaje exitoso de esta problemática requiere de la identificación y cuantificación de estos barrios en el país y el diagnóstico profundo y cualitativo de los problemas particulares que los aquejan; la documentación y evaluación de iniciativas en curso y de las respuestas locales y comunitarias existentes; la difusión de buenas prácticas; el desarrollo o perfeccionamiento de metodologías de trabajo y la generación de redes locales. En este caso, el enfoque de trabajo comunitario y local resulta prioritario en materias de diagnóstico y abordaje de las problemáticas.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones, Carabineros, Ministerio Público, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, municipios, servicios sociales locales, Conace, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Ministerio del Trabajo.

## ***B. Prevención situacional***

### **B.1 Descripción**

Como su nombre lo indica, la prevención situacional pretende prevenir hechos violentos o delictivos y el temor a ellos mediante la modificación de la situación en que ocurren o se dan. Es decir, aborda los aspectos físicos del lugar en que se cometen, las características del bien afectado y los comportamientos de las

personas que hacen posible o más probable la comisión de un delito. Con respecto a lo primero, metodologías como la prevención del crimen mediante el diseño ambiental han identificado ciertas características de diseño que hacen menos probable la comisión de hechos de violencia o delitos en determinados lugares. Como consecuencia de ello, dentro de las acciones de prevención situacional se encuentran las asociadas al diseño de espacios y recintos públicos, conjuntos habitacionales, calles y pasajes, mediante el uso de mecanismos de planificación urbana que garantizan mayor visibilidad y que facilitan el desplazamiento de las personas y el reconocimiento e identificación de extraños. En el caso de los bienes afectados, existen técnicas denominadas de “endurecimiento del blanco” que pretenden hacer que los bienes sean más difíciles de sustraer, portar o revender, disminuyendo su atractivo para potenciales ladrones. Por ejemplo, la instalación de elementos de seguridad para dificultar el ingreso a un recinto o la inscripción del número de la patente de un vehículo en sus vidrios y espejos retrovisores corresponden a este segundo tipo de acciones. En tercer lugar, hay una serie de medidas de autocuidado que las personas pueden adoptar, tales como no portar cosas de valor en lugares de gran afluencia de público.

Además de los elementos mencionados, la vigilancia y el uso de alarmas y cámaras de circuito cerrado de televisión, entre otras tecnologías, también forma parte de la prevención situacional, ya que su presencia cambia la situación incrementando el riesgo de detección por parte de potenciales infractores. Esta vigilancia puede ser informal, toda vez que es ejercida por la presencia de cualquier persona, o formal, realizada por policías o por vigilantes privados.

Especial relevancia tiene en este aspecto de la prevención situacional la acción de la policía, la que, mediante la presencia activa y el patrullaje focalizado en lugares donde se concentran delitos específicos, inhibe a potenciales hechores e identifica y posteriormente contribuye a la neutralización de factores de riesgo generadores de oportunidades o facilitadores de la actuación del delincuente. Esta acción reviste mayor efectividad en comunidades vulnerables, con poca capacidad económica de implementar medidas complementarias de vigilancia o de mejorar el diseño y condiciones de los espacios públicos.

Por último, en el marco de la prevención de consecuencias graves o fatales de una situación de violencia o delictiva, se ubican las medidas que buscan reducir la presencia de armas.

Al igual que toda herramienta específica de reducción de la delincuencia, la prevención situacional es útil para determinado tipo de delitos —en este caso los denominados genéricamente como delitos de oportunidad— y su contribución a la prevención del delito tiene límites. En los casos en que no forma parte de una estrategia más integral, que abarque también la prevención social y el control, o en que está siendo aplicada en lugares o situaciones en que la ocurrencia de delitos o hechos antisociales no es gatillada por condiciones situacionales, no tendrá los efectos buscados o generará el desplazamiento de la actividad delictiva<sup>31</sup>. Correctamente aplicada, en cambio, ha demostrado ser efectiva en la reducción de problemas delictivos específicos.

## **B.2 Tareas de prevención situacional**

Por su naturaleza, la prevención situacional debe ser aplicada a pequeña escala, en múltiples lugares o situaciones específicos y por una gran diversidad de actores (población en general, víctimas de delitos, autoridades locales, policías, organizaciones empresariales y de comercio), tanto privados como públicos. En este contexto, la adopción masiva y efectiva de medidas de prevención situacional requiere que las diversas personas, cuyo quehacer se relaciona con la prevención situacional, tengan las herramientas y conocimientos necesarios para realizarla exitosamente. Concretamente, se requiere que los diversos actores tengan acceso a documentación sobre metodologías y herramientas de trabajo y a capacitación en su uso.

En el caso de la sociedad civil —población en general y organizaciones empresariales y de comercio—, esta tarea debe y está siendo realizada por instituciones privadas de diversa índole, por lo que el rol del Estado es fomentar la acción de la sociedad civil en los ámbitos en que aún haya escaso desarrollo.

En el caso de las instituciones del Estado, especial mención requiere Carabineros de Chile, ya que una de sus principales acciones es la vigilancia preventiva. Además, su relación con la comunidad y contacto con personas víctimas de delitos también le permiten ejercer la tarea de asesorarlas y difundir técnicas de prevención situacional. Estas tareas han sido y deberán seguir siendo abordadas en los planes estratégicos de la institución, en los cuales se orienta y planifica el conjunto de acciones que realiza<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Este es un efecto no deseado. La prevención situacional bien aplicada no debe generar transferencia delictual hacia otras zonas menos controladas.

Por otra parte, existen una serie de otras instituciones del Estado cuyo quehacer tiene vinculación con el diseño del entorno físico en que las personas viven o transitan, o que por sus funciones también tienen un rol articulador con grupos especialmente vulnerables de la sociedad civil (el Ministerio Público atiende a las víctimas de delitos, por ejemplo). Respecto de éstas, la adopción de estrategias de prevención situacional tiene un desarrollo dispar, y es rol del Ministerio del Interior lograr su cabal comprensión e incorporación en su actuar. Entre las áreas específicas a abordar destacan las condiciones de seguridad en la distribución de la infraestructura de transporte, habitacional, educacional de salud y recreacional, entre otras<sup>33</sup>, así como el establecimiento de estrategias focalizadas de prevención situacional en el ámbito local y la promoción de acciones de autocuidado por parte de la población.

La adopción de medidas de prevención situacional no debe paralizar a los habitantes, ni aislar ni estigmatizar a determinadas personas o barrios, si no que debe conducir a acciones positivas y a la adopción de medidas de autocuidado o integración.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transporte, Policía de Investigaciones, Carabineros, Ministerio Público, municipios.

## **7.2 CONTROL**

### **A. Descripción**

El subsistema control de la delincuencia está compuesto por los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito. En éstos participan las instituciones policiales, judiciales y de cumplimiento de sanciones. El objetivo de este subsistema es dar una adecuada respuesta policial-judicial a las infracciones a la ley penal, por una parte, y asegurar tanto la eficacia como la efectividad de las sanciones, por otra.

<sup>32</sup> El Plan Cuadrante representa un avance hacia un sistema más racional de distribución del personal policial y de planificación de la vigilancia conforme a los diversos riesgos delictuales de un territorio.

<sup>33</sup> La localización de proyectos inmobiliarios y consiguiente instalación de servicios económicos, financieros, comerciales o sociales, genera un impacto en la seguridad del territorio. En este ámbito, prevenir significa establecer un procedimiento institucional para que las nuevas obras de infraestructura, mobiliario y servicios urbanos, de una cierta escala, cuenten con medición de impacto y mecanismos de compensación de las externalidades negativas provocadas en seguridad.

Los indicadores de resultado del sistema policial-judicial tienen relación con la cantidad de detenciones efectivas<sup>34</sup> o soluciones judiciales entregadas, por ejemplo.

## **B. Tareas de control**

### **a) Aumentar la proporción de delitos resueltos<sup>35</sup>.**

Las estadísticas existentes permiten concluir que la proporción de delitos resueltos en Chile es baja, especialmente para determinados tipos de delitos<sup>36</sup>. Una mayor efectividad del sistema policial-judicial requiere un incremento de la proporción de delitos cometidos que son conocidos por el sistema policial-judicial, una mayor efectividad de las detenciones e investigaciones policiales y un aumento de la proporción de delitos con solución o respuesta judicial y el incremento de la calidad de éstas.

El logro de lo anterior requiere del levantamiento de más y mejor información, tanto cuantitativa como cualitativa, respecto de los problemas específicos y requerimientos que existen en cada uno de los ámbitos recién mencionados.

De igual forma, es indispensable definir con claridad los roles de las instituciones involucradas —especialmente en el caso de la función de investigación de las policías— y su aporte en esta dirección, y crear indicadores de resultado cuyo monitoreo permita cuantificar los avances que se logren, tales como, por ejemplo, el número de detenciones seguidas de formalización de cargos o la proporción de causas con soluciones de calidad. Estos indicadores deben transformarse, además, en información periódica y pública que de cuenta del funcionamiento del sistema a la población.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Policía de Investigaciones, Carabineros, Ministerio Público, Servicio Médico Legal.

<sup>34</sup> La cantidad de detenciones, por sí sola, no constituye necesariamente un sinónimo de efectividad policial o eficacia judicial. Para serlo, debe vincularse con la formalización de cargos en contra del víctima-río.

<sup>35</sup> Actualmente no existe una definición clara y compartida respecto de qué es lo que significa un "delito resuelto". La definición precisa de este término y su operacionalización en indicadores será tarea del equipo de trabajo que desarrolle esta área programática en mayor profundidad.

<sup>36</sup> Debido a las limitaciones del sistema de estadísticas delictivas con que cuenta nuestro país, dicha proporción puede ser sólo estimada de forma gruesa mediante un análisis de los datos levantados mediante encuestas de victimización e información sobre resultados judiciales. Sin embargo, la comparación de los porcentajes de solución estimados con los obtenidos en otros países utilizando la misma metodología pone de manifiesto que en Chile los porcentajes de delitos resueltos son especialmente bajos.

## **b) Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados<sup>37</sup>.**

Además del objetivo genérico para el sistema policial-judicial descrito en el punto precedente, las acciones de control tendrán un mayor impacto si se establece como objetivo específico adicional focalizar las acciones de control en determinados hechos violentos o delictivos, lugares o hechos reiterados.

Por ejemplo, la información existente en nuestro país permite establecer que el problema de la delincuencia en Chile se caracteriza por delitos contra la propiedad como los robos y hurtos. Por ende, la focalización en la desarticulación de mercados de reventa de bienes robados resulta prioritaria.

Por otra parte, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana puso de manifiesto que el tipo de violencia y delincuencia no sólo varía de lugar en lugar, sino que existen barrios y comunas en que es más grave que en otros. Éstos deben ser priorizados en las acciones de control.

Por último, internacionalmente existen estudios longitudinales que indican que una gran proporción de faltas y delitos es cometida por un porcentaje pequeño de cada generación de hombres. En Chile no existen tales estudios, pero sí hay información que permite concluir que en nuestro país hay un número reducido de personas que participa intensivamente de actividades delictivas, particularmente en delitos como el hurto a comercio y el robo por sorpresa, entre otros. En este contexto, estrategias de persecución penal focalizadas en estas personas deben ser desarrolladas.

La focalización de estrategias de persecución penal requiere, en primer lugar, que los actores involucrados en cada caso cuenten con la información necesaria para identificar los lugares, delitos o delincuentes frecuentes. En segundo lugar, deben idearse y llevarse a cabo planes concretos para lograr reducir la criminalidad o violencia en determinado lugar o la comisión de un determinado delito o el procesamiento de hechos reiterados<sup>38</sup>. En la prácti-

<sup>37</sup> Se trata de personas que cometen delitos con mucha frecuencia, es decir, que participan en la actividad delictiva intensivamente. Se distingue del adjetivo reincidente debido a que una persona puede ser reincidente por haber cometido dos delitos a lo largo de su vida, siendo que no delinquirá intensivamente.

<sup>38</sup> Según información de Policía de Investigaciones de Chile, un ejemplo de esto es el Plan Antidelincuencia Selectivo (PLAS), el cual, sobre la base de una labor de inteligencia, ha ido modificando los lugares de perpetración de delitos, logrando detenciones, aclaraciones de delitos y prevención en general.

ca, esto presenta una serie de dificultades que se deben resolver, entre ellas, las deficiencias que existen en las tecnologías de información en uso y el aún incipiente desarrollo de modelos de trabajo interinstitucionales requeridos para esta clase de acciones.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Ministerio Público, Policía de Investigaciones, Carabineros, municipios<sup>39</sup>, Gendarmería, Registro Civil.

### **c) Modernizar las policías.**

Tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones han realizado importantes reformas en el pasado reciente. Sin embargo, existen aún una serie de desafíos en el ámbito policial.

Resulta importante reflexionar acerca del nuevo rol que Carabineros ha tomado a partir de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal, pues no sólo ha debido cumplir con las tareas de prevención, sino que ha asumido una actividad de auxiliar del Ministerio Público en las tareas de investigación, lo que impone requerimientos nuevos a la institución.

Por otra parte, la intervención de dos policías (Investigaciones y Carabineros), cada vez más especializadas, en las tareas de investigación hace necesaria también una reflexión en torno a la necesidad de potenciar estas especialidades y prever, desde ya, la preocupación por los delitos de menor entidad que si bien no requieren de altos grados de conocimientos técnicos, deben igualmente ser investigados.

Un segundo ámbito de preocupación es la precisión en algunos aspectos el marco legal de la actuación preventiva de las instituciones policiales, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a los funcionarios involucrados en tales tareas y, con ello, de obtener mayores niveles de eficacia, aunque sin afectar de modo alguno las esferas de libertad y protección frente a intromisiones indebidas que todo Estado de Derecho democrático le debe al conjunto de sus ciudadanos sin excepción.

<sup>39</sup> El rol de los municipios es colaborar mediante información o apoyo de, por ejemplo, las unidades que brindan asistencia social y jurídica, así como de apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana.

Adicionalmente, el logro de mayores niveles de efectividad en las labores policiales requiere que se profundicen los procesos de modernización de los sistemas de gestión institucional, sobre todo ante el desafío que para las policías ha implicado la instalación de un sistema judicial acusatorio en nuestro país.

En el caso de Carabineros de Chile, por su parte, siendo el Plan Cuadrante una reforma en este sentido, constituye un desafío avanzar aún más en la adopción del enfoque de policía comunitaria o de proximidad como estrategia de prevención. Ésta enfatiza la territorialización del patrullaje policial, la cercanía con la comunidad y la proactividad de la acción policial.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio Público.

#### **d) Perfeccionar el nuevo sistema procesal penal.**

El sistema de justicia en nuestro país ha sido radicalmente transformado mediante la reforma procesal penal, la cual culminará con su instalación en la Región Metropolitana en junio de 2005. Siendo un avance sustancial indiscutido respecto del sistema antiguo, tanto en relación al pleno respeto de los derechos fundamentales de todas las personas, como su transparencia y celeridad de la tramitación de las causas, el logro de toda su potencial contribución a la reducción de la delincuencia y el temor al delito, requiere perfeccionamientos.

Las principales tareas en esta parte del sistema es la generación de información que permita conocer el funcionamiento del nuevo sistema en detalle y desarrollar indicadores de gestión, mejorar su eficacia —tanto administrativa como desde el punto de vista de la cantidad y calidad de las soluciones prejudiciales y judiciales dadas— sobre la base de evaluaciones de resultado y la difusión de buenas prácticas, medir y mejorar su calidad de servicio a las víctimas y los imputados, profundizar la capacitación de los diversos actores en los nuevos conocimientos y técnicas que deben manejar y corregir cuanto antes los problemas prácticos que su implementación gradual en el país ha permitido detectar. Entre estos últimos destacan, por su relevancia en la legitimación del nuevo sistema ante la opinión pública, el control de las medidas cautelares y del cumplimiento de las condiciones impuestas en sali-

das alternativas al juicio oral, área en que no existe un desarrollo institucional adecuado.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Policía de Investigaciones, Carabineros, Gendarmería.

### **e) Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente.**

Se encuentra en tramitación el proyecto de ley que establece, por primera vez en nuestro país, un sistema de justicia especializado en jóvenes en conflicto con la justicia. Utilizando los procedimientos del nuevo sistema procesal penal, fiscales, defensores y jueces especializados participarán en la tramitación de las causas en que están involucrados jóvenes de entre 14 y 18 años, y habrá un catálogo más amplio de sanciones, relegándose la reclusión como alternativa de última instancia para delitos graves y enfatizándose el cumplimiento de sanciones en libertad.

Una vez terminada su aprobación por parte del Poder Legislativo, la redacción de su reglamento y su puesta en marcha serán determinantes en que este nuevo sistema, teóricamente dotado con los elementos necesarios para lograr una adecuada reinserción social de jóvenes infractores y bajas tasas de reincidencia, logre sus objetivos. Además de la capacitación de funcionarios, policías, fiscales, defensores y jueces en materias de justicia penal adolescente, la imposición de sanciones debe ser adecuadamente diseñada y planificada, sobretodo para asegurar que las no privativas de libertad garanticen eficiencia en el seguimiento y reinserción del infractor.

En el caso de la reclusión, el Ministerio de Justicia se encuentra construyendo los recintos necesarios (cuya vigilancia perimetral estará a cargo de Gendarmería<sup>40</sup>). Sin embargo, el desarrollo de programas de rehabilitación intrapenitenciaria y de reinserción postpenitenciaria constituye un desafío, al igual que la imposición de sanciones en el medio libre. En estas materias los sistemas vigentes son deficitarios y presentan serios problemas. Para las sanciones en el medio libre y la reinserción postpenitenciaria deben establecerse las redes interinstitucionales locales necesarias con el propósito de brindar los ser-

<sup>40</sup> Al respecto, mediante un modelo de trabajo conjunto se ha iniciado la creación de protocolos de funcionamiento entre Gendarmería y Sename.

vicios requeridos para una adecuada aplicación de sanciones y reinserción social.

Una vez en marcha, el cabal logro de sus objetivos requerirá que el sistema de justicia penal adolescente se perfeccione en el tiempo, para lo cual es necesario instalar sistemas de control de gestión de las instituciones involucradas, evaluar los resultados obtenidos mediante la aplicación de diversas penas, monitoreando las tasas de reincidencia, y difundir prácticas exitosas.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Justicia, Sename, Gendarmería, Ministerio del Interior, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Poder Judicial, Policía de Investigaciones, Carabineros, municipios, servicios sociales locales.

#### **f) Perfeccionar el sistema de justicia local.**

En el pasado se le ha prestado escasa atención a la adecuada solución judicial de infracciones, faltas y delitos menores. Sin embargo, actualmente se reconoce la importancia de estos hechos como parte de la inseguridad ciudadana. Por una parte, las infracciones son frecuentes y, por lo tanto, afectan a gran cantidad de personas y, por otra, se ha confirmado empíricamente la existencia de vinculaciones entre faltas, simples delitos y crímenes. Es común que personas que cometen delitos graves también tengan antecedentes respecto de faltas o delitos menos graves (comercio ilegal o infracciones a ley de drogas o alcohol, por ejemplo) o que hayan iniciado sus carreras delictivas cometiendo delitos menores.

Desde otro lado se comprueba también que la concentración espacial de delitos o faltas menores en determinados lugares (desórdenes, vandalismo) trae consigo la comisión de delitos más graves.

En este contexto, la justicia local debe contribuir a la reducción de la violencia, la delincuencia y el temor al delito, entregando soluciones judiciales o extrajudiciales oportunas y de calidad. La naturaleza de los hechos sobre los cuales tiene competencia la transforman en una instancia privilegiada para la instauración de procedimientos modernos y efectivos como lo son esquemas de justicia restaurativa y mediación. Además, debe contribuir, por ejemplo, con las demás instituciones involucradas en la realización de estrategias de persecución penal focalizadas mencionadas anteriormente.

Lo anterior requiere de una modernización profunda de los tribunales de policía local o la instalación de tribunales específicos, para lo cual se debe diagnosticar el funcionamiento actual de éstos y sus falencias, desarrollar y consensuar los cambios requeridos, diseñar las modificaciones y estimar los costos involucrados, realizar los cambios legales necesarios y poner el nuevo sistema en marcha.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Poder Judicial, municipios.

#### **g) Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad.**

Existe consenso respecto de que el catálogo de medidas alternativas a la reclusión en nuestro país es demasiado restringido, por una parte, y que la imposición de esta clase de sanciones requiere de perfeccionamientos, por otra. De hecho, estas deficiencias explican en parte el hecho de que el uso de las sanciones no privativas de libertad, como proporción del total de sanciones impuestas, haya disminuido en los últimos años.

En este contexto, debe ampliarse el catálogo de medidas alternativas a la reclusión legalmente establecidas y crearse las condiciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las condiciones contenidas en ellas. Además, se debe monitorear el éxito de las diversas sanciones mediante estudios periódicos de reincidencia y establecer procesos de mejoramiento continuo mediante la evaluación de programas específicos y la difusión de buenas prácticas. Otra tarea a destacar es el establecimiento de redes interinstitucionales locales —ya que la imposición exitosa de sanciones en comunidad requieren del trabajo coordinado entre delegados de sanciones alternativas, los servicios sociales locales, el municipio, y las organizaciones no gubernamentales—, su difusión y la promoción de su uso.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Justicia, Gendarmería, municipios, servicios sociales locales.

#### **h) Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad.**

El crecimiento de la población penal por sobre del crecimiento de la capacidad penitenciaria ha implicado que el sistema carcelario en nuestro país presente altas tasas de hacinamiento, lo cual, además de afectar seriamente la calidad

de vida de los reclusos, dificulta tanto las labores de seguridad como las de rehabilitación. Si bien no existen estudios de reincidencia, se estima que una alta proporción de personas que cumplen condena de reclusión reincide.

La ya iniciada construcción de 10 cárceles concesionadas a privados representa un gran avance. Sin embargo, subsisten una serie de desafíos que deben ser emprendidos, tanto respecto de las cárceles antiguas como de las nuevas que entren en operación.

Mejorándose la infraestructura y la seguridad de los recintos mediante la ampliación de la capacidad del sistema penitenciario, debe enfatizarse la rehabilitación y reinserción social de los reclusos y profundizarse las acciones emprendidas por Gendarmería en este ámbito. Esto requiere que se desarrolle un instrumento de diagnóstico de necesidades de rehabilitación de los reclusos y un modelo de trabajo de Gendarmería con cada interno sobre la base de esta evaluación de necesidades<sup>41</sup>, se perfeccione la calidad y cobertura de los programas de rehabilitación, se amplíe la participación de empresas en programas laborales, se establezcan marcos de trabajo con instituciones no gubernamentales, se evalúen los programas en términos de tasas de reincidencia de sus egresados, y se documenten y difundan buenas prácticas.

La rehabilitación dentro de las cárceles, sin embargo, tendrá escaso impacto si es que ésta no es acompañada de una adecuada reinserción social de los reclusos una vez cumplida la condena. Lo anterior requiere que se desarrollen modelos de trabajo interinstitucionales con estos fines, se generen redes locales entre Gendarmería, los municipios, los servicios sociales locales e instituciones no gubernamentales y se mejoren continuamente los programas mediante la evaluación de éstos y la difusión de buenas prácticas. Entre las áreas prioritarias a desarrollar se encuentra la reinserción laboral y el análisis de esquemas de incentivos para la contratación de personas con antecedentes penales.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Justicia, Gendarmería, municipios y servicios sociales locales.

---

<sup>41</sup> Si bien actualmente existe un instrumento de evaluación psicosocial y criminológica de reclusos, éste tiene como objetivo clasificar y segmentar a la población penal de acuerdo al compromiso delictivo, y no evaluar las necesidades de rehabilitación de los reclusos, para lo cual se requieren instrumentos específicos.

### **i) Atender y proteger a las víctimas.**

El delito es fundamentalmente una violación a los derechos de una persona real y concreta: la víctima. El nuevo proceso penal posiciona a la víctima precisamente como un actor central del mismo. Ello requiere de una preocupación igualmente especial en el nivel de las políticas de control de la delincuencia, no sólo por razones de principios, sino que también de eficiencia en el funcionamiento del sistema de persecución penal, el cual depende en gran parte de que las víctimas estén dispuestas a denunciar los delitos y a colaborar en su persecución, lo que a su vez, depende que el sistema de justicia penal sea percibido por ellas como legítimo.

En este sentido, los sistemas de protección de víctimas y testigos instalados por la reforma en el Ministerio Público deben operar eficazmente para otorgar, dentro del marco legal existente, la máxima confianza posible para que denunciadores y testigos actúen en el proceso libre de temor.

Una política de seguridad ciudadana orientada hacia las víctimas supone, además, realizar estudios para caracterizar a los distintos tipos de víctimas y sus factores de riesgo; elaborar planes y programas de prevención primaria (destinados a la población general); secundaria (dirigidos a personas que aún no han sido víctimas de delitos pero que por su especial situación de vulnerabilidad están en riesgo de serlo); y, especialmente terciaria (destinados a personas que ya han sido víctimas de delitos) tendientes a otorgar asistencia psicológica, social, económica, y legal y prestar medidas de protección a las víctimas. Esto último es especialmente relevante en el caso de víctimas de delitos violentos, ámbito en el cual los esfuerzos realizados por el Ministerio de Justicia y por algunos municipios debe expandirse.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Policía de Investigaciones, Carabineros, municipios.

## **7.4 DESARROLLO INSTITUCIONAL**

### **A. Descripción**

Para que una política de seguridad ciudadana surja de un esfuerzo de co-producción y sea efectiva y adecuadamente coordinada, ésta requiere de una institución central de Estado que asuma la responsabilidad de definir, sobre la base de diag-

nósticos y evaluaciones precisas y de acuerdos políticos, sus lineamientos principales. Esta necesidad es más relevante en un Estado altamente centralizado, donde actualmente los diversos aspectos de esta política (prevención social, control, etc.) están tratados en forma sectorial y poco articulada. Tampoco existe en Chile una práctica descentralizada en el nivel municipal suficientemente consolidada que permita que los gobiernos locales pudieran asumir en forma autónoma políticas de seguridad coordinadas.

El rol de esta institución es *definir un marco general* de políticas de seguridad ciudadana (es decir, prevención y control) y un conjunto de medidas de carácter sectorial claves y articular con los sectores involucrados en cada nivel territorial las modalidades de implementación y los recursos necesarios. El rol de esta institución es también coordinar la implementación de estas políticas y evaluar sus resultados.

Esta institución debe ser proactiva, es decir, tomar la iniciativa en instancias colectivas interministeriales o a través de acuerdos bilaterales y no sólo reactiva a las propuestas sectoriales autónomas<sup>42</sup>.

Para lo anterior, la institución que sea responsable de esta política debe tener poder vinculante con los otros sectores, es decir, debe tener la suficientes capacidad político-administrativa para dar cumplimiento a las acciones que impone la implementación de esta política, entre ellas tener acceso a la información sobre la delincuencia, la violencia y el temor generada por las instituciones involucradas, así como sobre sus acciones y resultados.

Por último, cabe señalar que la política de seguridad conlleva un proceso de fortalecimiento de las instituciones involucradas en el sistema y debe dar cuenta de su gradual adaptación a los nuevos desafíos que esta política implica.

## **B. Tareas de desarrollo institucional**

### **a) Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana.**

Se estima fundamental que las instituciones y organismos responsables de llevar a cabo las políticas definidas por el Estado para disminuir la violencia, delin-

<sup>42</sup> La posibilidad de conflictos debe ser considerada y con ella mecanismos de resolución adoptados ya sea a través del otorgamiento de autoridad a esta institución en esta materia por sobre las otras instancias o a través de recurrir a una autoridad superior (Min. del Interior o Presidencia de la República).

cuencia y temor de la población, sean lo suficientemente fuertes y sólidas para asegurar el éxito en el cumplimiento de los objetivos formulados.

Las instituciones deben disponer de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para dar satisfacción a las demandas de la comunidad. Por otra parte, deben orientar sus mejores esfuerzos hacia el mejoramiento de su gestión y el logro de mayor probidad, legitimidad y respaldo ciudadano.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Gendarmería, Ministerio del Interior.

### **b) Definir y fortalecer una Institución Central de Gobierno.**

La definición y fortalecimiento de una institución central de gobierno en el tema implica que ella debe ser capaz de:

- Coordinar una red de instituciones del ámbito público y/o privado capaz de realizar diagnósticos sectoriales y territoriales apropiados;
- Tomar decisión en forma autónoma y formular propuestas ad hoc que interesan otros ministerios y/o instancias de poder local;
- Articular con otras instancias gubernamentales o locales;
- Coordinar la acción de las policías;
- Coordinar la implementación de las políticas;
- Evaluar estas políticas, ya sea en forma directa o a través de instituciones independientes de la sociedad civil.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior.

### **c) Definir los roles de las instituciones en el territorio.**

Es tarea de la Política establecer una clara definición de roles y responsabilidades en los ámbitos nacional, regional, provincial y municipal, así como una adecuada coordinación en materias de seguridad ciudadana.

En la Región, al Intendente le corresponde: a) dirigir las tareas de gobierno interior en la región; b) velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes; c) efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales; d) ejercer la coordinación,

fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos que operen en la región. De acuerdo con las instrucciones del Intendente, el Gobernador debe ejercer la supervigilancia de los servicios públicos creados existentes en la provincia y le corresponde, además, ejercer las tareas de gobierno interior de acuerdo a la ley, como mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.

De acuerdo a las atribuciones contempladas en la Constitución Política de la República, es posible afirmar que, la responsabilidad de ejercer la Política Nacional de Seguridad Ciudadana recae sobre Intendentes y Gobernadores dentro de su territorio jurisdiccional. El Intendente y el Gobernador tienen la facultad de dirigir las tareas de gobierno interior de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior, como también, velar por la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y los bienes, y ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos que operen en la región.

Los Intendentes y Gobernadores deberán coordinarse con los Alcaldes. Los municipios han desarrollado actividades y programas de prevención en seguridad ciudadana desde comienzo de los años 90, entre los cuales se cuenta el Programa Comuna, Segura desarrollado por la Subsecretaría del Interior.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Interior, municipios.

#### **d) Crear marcos de trabajo intersectoriales.**

En materia institucional, la Política debe contemplar la definición y el establecimiento de marcos de trabajo intersectoriales con objetivos y responsabilidades claras, que permitan la efectiva co-producción de iniciativas de seguridad ciudadana.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Interior, Justicia, instituciones sectoriales —educación, salud, vivienda, transporte, Sernam, entre otros—.

#### **e) Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas.**

Las instituciones involucradas en la ejecución de las líneas programáticas deberán desarrollar estrategias de largo (5 a 10 años) plazo y mediano (3 años) plazo

y programas de corto plazo que sean coherentes con los objetivos de la política nacional. Además, las instituciones deberán realizar cuentas periódicas y públicas del cumplimiento de los programas y planes de acción, con indicadores de proceso y resultado.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio de Interior a través de sus intendencias y gobernaciones, instituciones sectoriales, municipios, entre otros.

#### **f) Promover la colaboración público – privada.**

Fomentar la colaboración público- privada y la participación de las instituciones de la sociedad civil constituye una tarea esencial que pasa por iniciativas de la institución central encargada de la Política de Seguridad Ciudadana, de cada agencia estatal y sobre todo de los municipios.

El propósito de estos acuerdos con instituciones de la sociedad civil es fomentar la responsabilidad social de cada una de ellas y definir modalidades de coalición que permitan un trabajo más eficaz y coordinado, sobre todo en materia de prevención.

En este ámbito de preocupación es posible pensar en crear un fondo de investigación para asuntos vinculados a la seguridad pública, promoviendo la participación del sector privado en proyectos tendientes a mejorar la acción del Estado en la materia.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Instituciones sectoriales y empresariado, Policía de Investigaciones, Carabineros, medios de comunicación, organizaciones de base, iglesias, establecimientos de educación, organizaciones deportivas, etc.

#### **g) Desarrollar Estrategia Comunicacional.**

Frente al impacto que tiene el trabajo de los medios de comunicación sobre la percepción de in/seguridad en la ciudadanía, resulta prioritario el diseño de una estrategia comunicacional en la materia. Esta estrategia debe considerar el trabajo colaborativo con los medios de comunicación en nivel nacional y regional, en miras de promover una adecuado abordaje de los hechos noticiosos. Asimismo, dicho trabajo debiese comprender instancias de debate, reflexión y análisis

permanentes respecto al impacto de las acciones y actividades que comprenda dicha estrategia.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, medios de comunicación.

## **7.5. DESARROLLO DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍAS**

### **A. Descripción**

La implementación de la Política Nacional de Seguridad, requiere el desarrollo de tecnologías y de información que permitan tanto una eficiente gestión de la seguridad en los diferentes ámbitos institucionales así como también adecuados diagnósticos y análisis de la realidad delictual.

En este ámbito de preocupación se persigue incrementar y mejorar la información disponible sobre la violencia y criminalidad, homologar los sistemas de registro de información de instituciones del sistema de control —policías, sistema de justicia, Gendarmería—, sistematizar los registros para construir indicadores de evaluación, generar fondos de investigación y desarrollar estrategias comunicacionales, entre otros.

En este aspecto cobra especial relevancia el avanzar hacia un sistema integrado de información tanto en materia de diagnóstico, prevención y de control, y que defina los mecanismos de acceso a dicha información, asegurando la transparencia y el intercambio de ella. Ello permitirá conocer las interrelaciones que se generan entre los subsistemas de prevención y control, como también los flujos de información que cada institución genera y requiere para el adecuado desarrollo de sus actividades. Para esto, también se deben contemplar los desafíos legales que implica la implementación de este sistema integrado de información.

### **B. Tareas de Desarrollo Información y Tecnologías**

#### **a) Crear un sistema unificado de estadísticas delictuales.**

La creación de un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales se presenta como prioridad en materia de diagnóstico y análisis de la realidad del país en materia delictual y de violencia. Ello requiere un sistema que permita la homologación de los sistemas de registro de información de las instituciones del sistema de control.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: INE, Ministerio de Justicia, Defensoría Penal Pública, Sename, Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones, Carabineros y Gendarmería.

**b) Crear un sistema de información criminal.**

La creación de un sistema de información criminal es un insumo básico para lograr un mayor grado de eficiencia en las instituciones encargadas de la prevención y control delictual. La inteligencia policial y gestión de la información (prevención estratégica) permite incidir sobre los factores del delito, a través de la capacidad de anticipación de los mismos, reduciendo con ello los hechos delictuales. En ella se persigue generar un adecuado flujo e intercambio entre las instituciones, de información con fines operativos.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Carabineros, Investigaciones, Gendarmería, Registro Civil e Identificación, Ministerio Público, entre otros.

**c) Establecer bases de datos y registros históricos de información criminal.**

Se debe progresar en una regulación especial de los bancos de datos, personales o de otra clase, a cargo de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de Orden y Seguridad, que asuma la realidad y complejidad de las tareas policiales en su ámbito preventivo e investigativo. Debe dar cuenta del avance tecnológico para el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones del Estado en materia de seguridad pública; además de reflejar el necesario equilibrio entre las necesidades policiales de contar con registros y bancos de datos propios y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Se requiere trabajar sobre la legislación actual referida a tratamiento de base de datos personales a cargo de instituciones policiales. Entre otras materias de debe definir clases de datos personales (huellas dactilares, fotografías, etc.), momento (delito flagrante, control de identidad, control de medidas cautelares) e instituciones facultadas para recoger información.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Carabineros, Investigaciones, Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia, Ministerio Público.

**d) Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registro.**

Se debe avanzar en la implementación de instrumentos de gestión que mejoren tanto la eficacia y eficiencia del sistema de justicia criminal y sistemas policiales, así como también del sistema de prevención del delito.

Ello requiere de sistemas de registro que permitan el seguimiento y evaluación de procesos, procedimientos y estrategias avanzando hacia la construcción de indicadores precisos. En esto, la construcción —y la posterior sistematización de los datos— de un sistema homologado de registro en las instituciones de control es tarea prioritaria para avanzar hacia la construcción de indicadores que permitan evaluar la gestión y eficacia y eficiencia del sistema de control.

Asimismo, el fortalecimiento del sistema de prevención en la materia implica avanzar en el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación permanente de las estrategias y acciones implementadas. Para ello, también se debe avanzar en la construcción de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia de estas medidas. A su vez, se debe procurar la integración de la información del sistema de control con el análisis de la información del ámbito preventivo.

Instituciones que deben actuar en esta tarea: Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones, Carabineros, Ministerio Público y Gendarmería.

## ANEXO

Cuadro 1: Resumen de objetivos generales y específicos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana

Con el fin de visualizar mejor el nexo entre el horizonte estratégico y los lineamientos programáticos se ha optado por resumir en este cuadro los objetivos generales y específicos. La Mesa espera que en los próximos meses se desarrolle una metodología que permita diseñar la bajada operativa de la política, que contribuya a ‘disminuir la violencia, los delitos y el temor’ (impacto a largo plazo). El diseño metodológico deberá destacar el efecto directo que se prevé alcanzar como resultado de la ejecución de las intervenciones del programa (qué), los productos —obras, servicios, capacitaciones, etc.— que debe realizar el programa para lograr su propósito (cómo), y las actividades ordenadas cronológicamente, asociadas a sus costos (qué se hará). En lenguaje de Marco Lógico, se deberá precisar los propósitos, componentes y actividades del programa. Adicionalmente, se deberá desarrollar los indicadores, medios de verificación y supuestos, y factores externos.

| Objetivo general  | Objetivos específicos   |
|---|---|
| <b>I. Prevención social</b>   |   |
| 1. Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas prosociales y disminuir la violencia             | a) Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato                                       |
|   | b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas                                   |
|   | c) Detectar precozmente problemas conductuales  |
| 2. Fortalecer y potenciar la capacidad de la comunidad educativa para promover conductas prosociales y disminuir la violencia | a) Reducir la violencia escolar   |
|   | b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas                                   |
|   | c) Detectar precozmente problemas conductuales  |
| 3. Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes   | a) Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situaciones de riesgo                        |
|   | b) Prevenir el consumo problemático de alcohol y drogas                                   |
|   | c) Detectar precozmente problemas conductuales  |
|   | d) Intervenir en barrios vulnerables  |
| <b>II. Prevención situacional</b>   |   |
| 1. Crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras  | a) Diseñar espacios públicos seguros  |
|   | b) Mejorar condiciones de seguridad en el transporte, espacio habitacional y recreacional |
|   | c) Promoción de acciones de autocuidado por parte de la población                         |

| <b>III. Control</b>  |   |
|--|---|
| 1. Promover el acceso a la justicia  | a) Aumentar la proporción de delitos resueltos  |
|  | b) Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados  |
|  | c) Perfeccionar el nuevo sistema procesal penal   |
|  | d) Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente  |
|  | e) Perfeccionar el sistema de justicia local  |
|  | f) Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad   |
|  | g) Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad  |
|  | h) Atender y proteger a las víctimas  |
| 2. Fortalecer y modernizar la gestión policial   | a) Modernización policial: consensuar dependencia de policías; distinguir roles de investigación y prevención; fortalecer la integración Carabineros-comunidad; modernización de gestión institucional, entre otros |
| <b>IV. Desarrollo institucional</b>  |   |
| 1. Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces | a) Fortalecer las instituciones responsables de la seguridad ciudadana  |
|  | b) Definir y fortalecer una institución central de Gobierno   |
|  | c) Definir roles de instituciones en el territorio  |
|  | d) Crear marcos de trabajo intersectoriales   |
|  | e) Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas   |
|  | f) Promover la colaboración público-privada   |
|  | g) Desarrollar estrategia comunicacional  |
| <b>V. Información y tecnologías</b>  |   |
| 1. Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor   | a) Crear un sistema unificado de estadísticas delictuales   |
|  | b) Crear un sistema de información criminal   |
|  | c) Establecer bases de datos y registros históricos de información criminal   |
|  | d) Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registros  |



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
DIVISION DE SEGURIDAD CIUDADANA





GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
DIVISION DE SEGURIDAD CIUDADANA