

MEMORANDUM

DE : COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE SEGURIDAD
CIUDADANA

A : INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO

MATERIA : BREVE SUMARIO DE LO AVANZADO

En el curso del trabajo realizado hasta el momento hemos cubierto buena parte de la agenda inicial que fue aprobada en la segunda reunión que efectuáramos. Sin embargo, es un hecho que puede haber información necesaria y que no ha sido cubierta, así como discusiones que no hemos realizado por falta de tiempo respecto de los aportes recibidos.

Con el fin de sistematizar lo avanzado, presento aquí un listado de las presentaciones hechas ante el Grupo de Trabajo, descripción de la información complementaria solicitada por el Ministro, así como una propuesta de desarrollo de nuestro informe.

Diagnóstico Sobre la Realidad Delictual.

- "Seguridad Ciudadana. Diagnóstico y Previsión Futura". Texto de Carabineros que da cuenta de denuncias y aprehendidos por robo, hurto, lesiones, violación y homicidio en el período 1988 - 1992.
- "Diagnóstico de Seguridad Ciudadana". Se trata de dos textos presentados por la Policía de Investigaciones y que dan cuenta del total de delitos investigados a nivel nacional en los años 1988-1992.
- "Perfil del Delincuente y Factores Asociados a las Causas". Texto de Carabineros de Chile.
- "Apreciación de la Policía de Investigaciones de Chile en Relación a las Causas que Generan el Delito y el Delincuente"

- "Delincuencia en Chile. Evolución y Perspectivas". Análisis de la Dirección de Seguridad referido a los condenados cumpliendo penas y que se explaya en sus características etáreas, motivaciones y orientaciones psicológicas.

Recursos de Personal y Logísticos de las Instituciones Policiales

- "Recursos de Personal y Logísticos de Carabineros de Chile". Alude a recursos de personal, vehículos, equipos computacionales y de comunicaciones de la institución.
- "Necesidades en Recursos Humanos y Logísticos para los Próximos Cuatro Años". Plantea un aumento de plazas a cuatro años para Carabineros de Chile, así como las necesidades logísticas correspondientes.
- "Seguridad Ciudadana (26-Viii de 1993)". Describe la distribución de la dotación de la Policía de Investigaciones a nivel nacional, así como su distribución de recursos.
- "Seguridad Ciudadana (16-IX de 1993)". Análisis de soluciones destinadas a mejorar la dotación de la Policía de Investigaciones.

Recursos y Funcionamiento de Otras Instituciones del Estado.

- "Estadísticas en Materia Criminal Año 1991". Texto Preparado por la Corporación Administrativa del Poder Judicial y que se refiere al porcentaje de causas terminadas por sentencia en los juzgados del crimen del país.
- "Alternativas de Modernización de la Justicia Penal en Chile". Informe de CPU que realiza un diagnóstico sobre el funcionamiento de la Justicia del Crimen, así como hace proposiciones para mejorar la gestión de los tribunales y para realizar una modificación profunda del procedimiento penal.
- "Diagnóstico y Proyección de Gendarmería de Chile". Lleva a cabo un estudio de la población reclusa, y de las necesidades en materia de recursos y de personal de la institución.
- "Rehabilitación Conductual: Diagnóstico, Realizaciones y Propuesta del Servicio Nacional de Menores". Evalúa las actividades del Servicio y plantea propuestas.

Además de los informes descritos, se han pedido trabajos a la Asociación de Municipalidades, a la Fiscalía Antidelincuencia de la Municipalidad de Providencia, a la Fundación de la Paz Ciudadana y al Centro de Estudios del Desarrollo que debieran versar sobre los siguientes tópicos: Rol y Actividades del Municipio en la Prevención del Delito, Causas del Fenómeno de la Delincuencia, Análisis de las Estadísticas de la Justicia Criminal de Santiago y Distribución Espacial de Robos y Hurtos en Santiago.

El Sr. Ministro del Interior ha despachado peticiones a la Dirección de Seguridad Pública, al Sr. Ministro de Educación, a Carabineros de Chile y a Gendarmería de Chile, a fin de obtener la información siguiente: análisis estadístico de la evolución de las tasas de delincuencia por 100.000 habitantes desde 1980 a la fecha, consignando la evolución de los delitos de mayor gravedad en el período; descripción de los programas en ejecución o que podría impulsar el MINEDUC dirigidos a prevenir la violencia; planes y medidas en ejecución destinadas a aumentar la actuación propiamente preventiva de Carabineros; descripción de las inversiones prioritarias de corto plazo que pudieran beneficiar la seguridad en la custodia de reclusos y proposiciones relativas a una expansión de la aplicación de medidas alternativas a la reclusión.

A nuestro juicio, el informe que preparamos debiera consignar al menos los siguientes aspectos principales:

1.- Diagnóstico general de la evolución de la delincuencia.

- 1.1. Desarrollo histórico de la evolución del delito en los últimos años
- 1.2. Análisis de los cambios cualitativos que experimentan el delito y los delincuentes
- 1.3. Proyección hacia el futuro de los delitos que aumentarán y las zonas geográficas donde ello ocurrirá.

2.- Necesidades específicas en el terreno de la investigación y diagnóstico de la realidad delincencial

- 2.1. Promoción de la investigación sobre delincuencia y estrategias para prevenirla y reprimirla.
- 2.2. Esfuerzo por construir indicadores estadísticos integrados y homologables.

3.- Medidas sociales tendientes a reafirmar las actuales normas de convivencia.

3.1. Antecedentes respecto de la relación entre pobreza y delincuencia.

3.2. Planes en materia educativa, indicando cobertura, organismos ejecutores, concepción y objetivos.

3.3. Promoción y apoyo de programas específicos tendientes a prevenir el consumo de alcohol y estupefacientes.

3.4. Planes en materia social y laboral con incidencia directa o indirecta sobre las tasas de delincuencia.

3.5. Programas y planes en ejecución y que se refieren a la niñez en situación irregular.

4.- La Prevención del Delito

4.1. Medidas tendientes a dificultar la comisión de delitos y que son de ejecución municipal, empresarial o comunitaria.

4.2. Sugerencias tendientes a optimizar la relación de colaboración entre la policía y la comunidad con miras a incorporarla a las tareas de prevención

4.3. Políticas destinadas a optimizar el empleo del recurso humano policial y a mejorar su capacitación en estas materias.

4.5 Políticas relativas a mejorar la coordinación policial en materia preventiva.

5.- La Investigación y Represión del Delito

5.1. Optimizar el uso de recursos humanos y materiales de las instituciones policiales en esta materia.

5.2. Mejoramiento de la coordinación policial con los tribunales

5.3. Programas de capacitación destinados al personal policial.

5.4. Acopio y Procesamiento de información respecto de la aclaración de delitos y su investigación judicial.

- 6.- Planes de Modernización en Materia de Recursos Humanos y Materiales de las Instituciones Policiales
 - 6.1. Optima asignación de recursos en función de objetivos
 - 6.2. Necesidades de mayor personal
 - 6.3. Planes para aumentar la proporción de personal que cumple funciones operativas
- 7.- La Administración de la Justicia Penal
 - 7.1. Diagnóstico respecto de su funcionamiento
 - 7.2. Garantía a los derechos de los inculpados
 - 7.3. Propositiones de reforma del procedimiento penal vigente
 - 7.4. Modernización de la Gestión Judicial
- 8.- Custodia y Rehabilitación del Delincuente
 - 8.1. Diagnóstico de la situación actual
 - 8.2. Aplicación de penas y exploración de medidas tendientes a aumentar la cobertura de las medidas alternativas
 - 8.3. Políticas destinadas a separar detenidos de procesados y de condenados
 - 8.4. Inversiones urgentes y que contribuyen a una mayor seguridad de las cárceles.
 - 8.5. Planes de rehabilitación conductual aplicables a menores y a adultos.

EL GRUPO DE TRABAJO :

La intención de elaborar un Plan Nacional de Seguridad, es de real importancia y así lo ha percibido la opinión pública, lo que conlleva el riesgo de crear expectativas muy diversas, muy elevadas y muy difusas.

Sin embargo, la actividad desarrollada por el Grupo de Trabajo, no ha logrado el nivel de excelencia deseable, acorde a las expectativas.

En efecto, en sus exposiciones, las Instituciones Policiales han proporcionado un enorme cúmulo de información estadística, mezclando lo relevante y aquello que no lo es. Conocido es que los guarismos estadísticos pueden tener variadas interpretaciones, y de las exposiciones es válido suponer que no se han adoptado metodologías que permitan cruzar, comparar y validar datos y variables, con la finalidad de lograr un nivel aceptable de confianza, reduciendo el rango de error.

En muchos casos se han incorporado comentarios y apreciaciones, que incluyen juicios de valor, sin el debido fundamento, quedando al margen datos que resultarían relevantes en la tarea comprendida por el Grupo.

Necesario es tener presente que la información periodística, las encuestas, inclusive la experiencia de los propios integrantes de la Comisión, lleva incorporada una cuota de subjetividad, de prejuicios y aprehensiones que llevan a unos a criticar más que a analizar, como ha ocurrido con intervenciones de algunos Parlamentarios y, a otros, a justificar su accionar, y por sobre todo, a mostrar insuficiencia de recursos.

Resulta indispensable tener presente algunos supuestos básicos, si queremos avanzar en un análisis objetivo, teniendo por norte el interés social, la responsabilidad del Estado y la obligación de las Instituciones de optimizar el empleo de los recursos que le son asignados.

Entre estos supuestos se debe incluir el que un incremento de recursos (humanos, materiales, financieros), sólo es factible si, previamente, se ha verificado que se está haciendo uso pleno y óptimo en cada caso.

Así por ejemplo, es preciso tener presente respecto del recurso humano, al menos lo siguiente :

a) La dotación de personal de las policías no puede ser la simple relación habitantes - policía; vehículos - policía; viviendas-policía u otro parámetro aislado.

Los cuarteles existentes, incluyendo una larga serie de años se deben analizar en función de la tecnología empleada en cada oportunidad.- Ello, sin dejar de considerar el entorno social, económico y político correspondiente al período en estudio.

De igual forma, al hablar de tecnologías, no se debe pensar solo en equipamiento, sino también en el nivel de capacidad del policía, la calidad del procedimiento policial, la idoneidad profesional del hombre que cumple tan relevante actividad social.

En otro orden de ideas, es preciso evaluar el "empleo del recurso humano", por cuanto es claro que es posible aumentar el rendimiento en una organización, o en una empresa, verificando que la distribución y asignación de personal sea la adecuada. Esto, sin perjuicio de los mejoramientos significativos que se pueden lograr mediante programas de capacitación y perfeccionamiento, debidamente focalizados.

Los comentarios e informes presentados, se han desarrollado sólo en función de cantidades y no de la calidad del servicio que se debe brindar.

Solo una vez verificado que el empleo de recursos es el óptimo y que se ha logrado maximizar la calidad del servicio, podríamos examinar un eventual aumento de la dotación.

La evaluación a que se hace referencia no solo debe ser en la perspectiva de la Institución, sino muy especialmente en la perspectiva del propio personal. Ello implica examinar sueldos, horarios y aspectos de seguridad social (salud, previsión) que permitan contar con una fuerza motivada y confiable.

Por otra parte, la existencia de un número considerable de vacantes que no han sido provistos, impiden plantear nuevos aumentos de la planta, en tanto no se complete los procesos en curso.

Al respecto, útil es considerar el retiro de personal, inclusive con 30 años de servicio, poseedor de una rica e invaluable experiencia. Parece necesario permitir que dicho personal, pueda continuar en servicio hasta los 60 años de edad, inclusive buscando incentivos para que ello ocurra. Tal situación permitiría que efectivamente se incorpore a la Institución una cantidad de personal superior a la que se retira, se disminuya el nivel de vacantes y la fuerza logre un mejoramiento cualitativo.

En este mismo orden de ideas, necesario es examinar el grado y nivel del perfeccionamiento, diferenciando entre "formación" de personal y "perfeccionamiento".

b) La estructura orgánica de las instituciones policiales, constituyen un aspecto relevante, por cuanto pueden significar un relevante aspecto distorsionador en la asignación y uso de los recursos.

La burocratización de las actividades de apoyo, especialmente las administrativas, es una situación presente en las estructuras complejas.

Un esfuerzo en esta área, implica modernizar la gestión y descentralizar la toma de decisiones y, al mismo tiempo, adecuar las estructuras a la división política administrativa del país (regiones, provincias, comunas).

c) Lo referente a recursos materiales, requiere un examen técnico que permita definir en forma óptima la cantidad, calidad y tipo de vehículos, armamento y equipo necesario en un proyecto a largo plazo. Ello permitirá adoptar decisiones en un marco de referencia técnicamente definido.

El acopio de recursos físicos puede tener implícitos costos que, en una primera aproximación, no se visualizan en debida forma.

d) Es preciso internalizar y considerar el concepto de costo oportunidad, en cada decisión que se adopte, como una manera eficaz de optimizar la asignación de los recursos.

ANALISIS GENERAL.-

El problema que debe preocupar al Grupo de Trabajo no es solo policial, o mejor dicho, no es solo competencia de las instituciones policiales. Sólo a modo de ejemplo se mencionará algunos rubros, tales como :

1.- Los objetivos generales del Plan exigen que el problema sea examinado desde diferentes perspectivas, respetando un adecuado rigor en la metodología de análisis.

Se estima necesario e imprescindible incluir, para el marco de referencia, un análisis del problema delictual en su perspectiva social, política, económica, jurídico-legal, cultura y, por supuesto policial.

Cada una de estas variables se deberían examinar en su evolución en los varios años, lo que posibilita una aproximación a lo que ha venido ocurriendo, conocer cual es la tendencia, deducir hacia donde vamos.

Obviamente no se trata de buscar en el pasado para proyectarlo hacia el futuro, sino buscar las bases y los antecedentes para construir las características posibles de los escenarios en que se desarrollará nuestro quehacer en el mañana, e intentar los cursos de acción que nos permitan modificarlos, si fuese necesario.

A modo de ejemplo, se puede mencionar las migraciones del campo a la ciudad y la consiguiente alteración en la distribución de la población urbana y rural, generando concentraciones urbanas excesivas, de alta marginalidad y de gran incidencia en lo relativo al respeto a las normas de convivencia.

No será posible para esta Comisión abordar todas las variables, que por otra parte son de extraordinaria complejidad. Sin embargo, podremos mencionarlas, intentar identificarlas o dar el paso inicial para nuevos estudios.

2.- Un segundo orden de ideas sería analizar la situación actual, a través de los índices y estadísticas que hemos ya conocido.

Sin embargo, habría que distinguir :

2.1. La prevención delictual. Esto es, todo lo que se ha realizado por el Estado y organizaciones, especialmente la Policía Preventiva, para evitar la ocurrencia de delitos, es decir, para garantizar el orden y la Seguridad Pública interior. Se debe entender la comisión de un delito como un fracaso del esfuerzo preventivo.

2.2. La capacidad de investigación del delito por la policía. En esto habría que considerar tanto aspectos cualitativos como cuantitativos. No se debería apuntar sólo a los aspectos cuantitativos en términos de más recursos. El examen debe considerar la posibilidad, primero de un mejoramiento cualitativo, tanto del personal, como de la tecnología en uso. Al referirse a tecnología, no sólo incluyo el equipamiento, sino muy especialmente el "como", el procedimiento, la rutina administrativa, los sistemas de control y la coordinación en el uso de los medios.

2.3. La administración de justicia. En este aspecto, en primera instancia, me parece que podría ser de gran incidencia los mejoramientos cualitativos, más que la búsqueda de modificaciones estructurales o de la normativa jurídica. En otras palabras, un esfuerzo conjunto en la búsqueda de más eficiencia.

2.4. El sistema carcelario. En que forma cumple su objetivo o bien, ¿ Cual es su objetivo ?

2.5. Reinserción social del delincuente. Es posible para el delincuente reinsertarse en la sociedad ? Tiene posibilidad de trabajo ? o su única alternativa es volver a delinquir ?

3.- Por otra parte, es necesario diferenciar entre cursos de acción posibles en el corto, mediano y largo plazo. Esto por cuanto el problema que aflige a la comunidad es de hoy, y la mayoría de las medidas pueden ser de mediano y largo plazo.

Si hablamos de aumentar las dotaciones de policías, para el caso de Carabineros, desde el momento que se aprueba la ley respectiva debemos considerar un plazo mínimo de 4 años para un Oficial y 2 años para un Carabinero. Más aún, no es posible esperar un rendimiento óptimo al momento de egresar de la Escuela.

Me ha correspondido efectuar, en los últimos 15 años, numerosos estudios de aumentos de planta en Carabineros. Algunos de ellos han incluido evaluaciones sociales, técnicas y económicas del respectivo proyecto. Las tasas de rentabilidad determinadas resultaron altísimas, superiores a las de educación por algunas variables relevantes pertinentes al momento del estudio. Este cálculo hoy día sería aún superior, pero se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es "prevención". Sin embargo esa rentabilidad no es inmediata, es de largo plazo, pero el Estado, la Sociedad, desea resultados hoy y no para 4 ó 5 años más.

El desafío está entonces en, por una parte atacar y neutralizar el fenómeno delictual hoy, y por otra lo que el país desea en el futuro, dadas determinadas condiciones que se pueden estimar en función de proyecciones macroeconómicas y de desarrollo social y político del país.

4.- Es preciso hacer un esfuerzo para cuantificar a cuanto asciende el gasto total del país en materia de seguridad. Se debería identificar los ítems correspondientes a remuneraciones, perfeccionamiento, salud, construcción y mantenimiento de cuarteles, adquisición y mantenimiento de vehículos, reposición y mejoramiento de equipamiento, etc.

De igual forma, se precisa conocer el monto total que asigna el fisco vía presupuesto, asignaciones o proyectos específicos fuera del presupuesto anual, asignaciones vía recursos regionales, comunales y particulares.

Sólo en la medida que se cuente con información completa y confiable es posible desarrollar estudios, análisis y evaluaciones para una correcta toma de decisiones al respecto.

CURSOS DE ACCION SUGERIDOS

1. Completar la información estadística recopilada, de cada Institución, disponiendo el envío de:
 - 1.1 Monto de recursos en moneda nacional y extranjera, recibidos desde el Fisco, Regiones, Comunas, para los años 1988 - 89 - 90 - 91 y 92;
 - 1.2 Para los mismos años, cantidades de vehículos (por tipo) señalando como se financió la adquisición y si el monto está incluido en 1.1;
 - 1.3 Movimiento de personal para esos años, indicando los retiros por grado y por años de servicios;
 - 1.4 Cantidad de personal ingresado por escalafón en cada caño (1988 - 92), indicando la cantidad de postulantes en cada oportunidad.
 - 1.5 Cantidad de horas de clases programadas para cursos de formación y cursos de perfeccionamiento o especialización, con indicación de las no realizadas, por Plantel.

2. El Grupo de Trabajo, a través del Secretario Ejecutivo, deberá elaborar un Plan Tentativo, para estudio.

Este Plan debería considerar:

- 2.1 Medidas Preventivas:

Identificar las áreas y organos a quienes compete la prevención en general, para especificar algunas tareas. Estas medidas o tareas deberían tener dos grandes agrupaciones:

 - 2.1.1 Las del ámbito policial.
 - 2.1.2 Acciones no policiales.

2.1.1. Entre las acciones del ámbito policial se deberá incluir:

a) Las sugerencias o medidas para optimizar el empleo del recurso humano, como también para alcanzar un mejoramiento cualitativo a nivel individual o colectivo;

b) Enfatizar la importancia de la prevención. Se considera útil resaltar que un nivel deficitario de prevención facilita un incremento del accionar delictual y por ende habrá más delincuentes, lo que a su vez permite aumentar "la eficacia policial" al detener a los autores. La opinión pública en general valora más el accionar represivo (detención) que las medidas preventivas.

Los titulares de prensa y el reconocimiento a esta eficacia lleva a destinar más recursos a la actividad de aclarar delitos, antes que prevenirlos. La policía preventiva actúa "reactivamente".

Además, en este accionar reactivo pone énfasis en la cantidad y no en la calidad del actuar. Es así que producido un hecho delictual se puede observar una enorme concentración de personal, en el lugar en que éste ocurrió y no un mecanismo planificado en torno al lugar;

c) Se debe hacer conciencia que la instalación de un Cuartel Policial no es una solución al problema, al contrario, muchas veces resta personal preventivo en la calle.

El Cuartel ocupa personal administrativo, de guardia, vigilancia, régimen interno, rancho, peluquería, aseo, mantenimiento, etc;

d) Mejorar la coordinación entre los órganos policiales;

e) Desarrollar una más eficiente relación policía-comunidad;

- f) Impulsar programas de prevención con participación activa de la comunidad y de los medios de comunicación social;
- g) Carabineros dé cumplimiento a la ley que creó la Policía de Menores;
- h) Evaluar si es adecuado mantener Cuarteles tipo "regimientos" para el cumplimiento de la función policial.
- i) Fijar una dotación determinada de personal soltero, para cada Cuartel, para evitar ampliaciones motivadas por el ingreso de personal soltero (situación temporal).

2.1.2. Entre las acciones no policiales en el ámbito de la prevención, tenemos:

- a) Programas relativos al reforzamiento de valores y principios éticos impulsado por el Ministerio de Educación;
- b) Programas de incentivo para el empleo de tiempo libre de jóvenes, por parte del Mineduc en materias literarias, culturales y científicas y Digeder en recreación y deportes.
- c) Programa laboral para personas que han delinquido y han cumplido condena, recibido indultos o en libertad condicional. Se trata de ofrecer oportunidades de empleo en Programa Ministerio de Justicia con empresas, o asociaciones de empresarios.

Se debería considerar como acción preventiva, ya que evitaría que estas personas al no encontrar trabajo vuelvan a delinquir.

- d) Programa Ministerio del Interior - Secretaría General de Gobierno con Colegio de Periodistas, Anatel y otras asociaciones gremiales de los medios de comunicación, orientado a resaltar aspectos positivos de jóvenes y adultos. Se debería lograr un compromiso de no publicar fotografías, crónicas y reportajes en que se presenta al delincuente como "personaje" digno de imitar.

- e) Modificaciones legales relativas a horarios y lugares de expendio de bebidas alcohólicas.

2.2 Administración de Justicia:

Buscar mecanismos para mejorar la eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales. Esto implica modernizar el quehacer policial en materia de denuncia e investigación del delito.

Por otra parte, desburocratizar los procedimientos judiciales y modernizar los trámites pertinentes.

El logro de tales objetivos puede contribuir a que las personas denuncien los delitos.

2.3 El Sistema Carcelario: