



**RESOLUCION EXENTA N° 6984**

**SANTIAGO, 27 DE SEPTIEMBRE DE 2010**

CONTRALORIA GENERAL TOMA DE RAZON		
R E C E P C I O N		
DEPART. JURIDICO		
DEP. T. R. Y REGISTRO		
DEPART. CONTABIL.		
SUB DEPTO. C. CENTRAL		
SUB DEPTO. E. CUENTAS		
SUB DEPTO. C. P. Y Bienes Nac.		
DEPART. AUDITORIA		
DEPART. V.O.P. U. y T.		
SUB DEPTO. MUNICIPI.		
REFRENDACION		
REF. POR \$		
IMPUTAC.		
ANOT. POR \$		
IMPUTAC.		
DEDUC. DTO.		

**VISTO:** Los antecedentes adjuntos y lo dispuesto en los Artículos 9 y 24 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1/19.653, del 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; la Ley N° 20.407, Ley de Presupuestos para el sector público para el año 2010; el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, de 30 de noviembre de 1927, del Ministerio del Interior, que Organiza las Secretarías del Estado; la Resolución N° 1600, de 30 de octubre de 2008, de Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón; el Decreto Supremo N° 1065, de 2007, del Ministerio del Interior, que sustituye el texto del Decreto Supremo N° 382, de 2006, del Ministerio del Interior, que Reglamenta el Funcionamiento del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, y, teniendo presente que al Ministerio del Interior le corresponde todo lo relativo al gobierno político y local del territorio, y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público, se ha elaborado el denominado Plan de Seguridad Pública 2010-2014, "Chile Seguro", el cual consagra aquellas acciones que, dada la situación actual o el nivel de avance relativo de cada ámbito de intervención, y la evidencia empírica disponible, tienen la mayor probabilidad de reducir el delito de manera costo-efectiva, y consecuentemente, producir el mayor impacto positivo en la calidad de vida de los chilenos; y considerando que todas las acciones que se ejecuten para combatir la delincuencia, deberán ajustarse a lo dispuesto en Plan de Seguridad Pública 2010-2014, "Chile Seguro", elaborado y aprobado por el Ministerio del Interior:

JNR/CDS/JML/GSC/ECV

**DISTRIBUCIÓN:**

1. División de Seguridad Pública
2. División Jurídica
3. División de Administración y Finanzas
4. Partes

**RESUELVO:**

**ARTÍCULO ÚNICO:** Apruébase el documento que contiene el denominado Plan de Seguridad Pública 2010-2014, "Chile Seguro", elaborado por el Ministerio del Interior, el cual se adjunta como anexo a la presente Resolución, y por tanto, se entiende que forma parte integrante de la misma.

**ANÓTESE Y COMUNÍQUESE**

  
RODRIGO UBILLA MACKENNEY  
SUBSECRETARIO DEL INTERIOR





GOBIERNO DE

**CHILE**

MINISTERIO DEL INTERIOR  
SEGURIDAD PÚBLICA



**chile**  
**SEGURO**

The logo consists of a stylized star shape formed by two overlapping triangles, one in blue and one in red. Below the star, the word "chile" is written in a dark blue, lowercase, sans-serif font, and the word "SEGURO" is written in a red, uppercase, sans-serif font.

**Plan de Seguridad Pública**  
**2010-2014**





# PRESENTACIÓN

El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera se ha propuesto construir un Chile en el que todos sus ciudadanos tengan la posibilidad de desarrollar su potencial y realizarse en la vida. Un país en el que cada chileno, con sus talentos y esfuerzo, más la ayuda solidaria del Gobierno frente a la adversidad, pueda hacer realidad sus sueños. Lo anterior, en el contexto de un conjunto de valores compartidos por la inmensa mayoría de nuestro país, como son la libertad y la equidad, el fortalecimiento de la familia y la comunidad, y el rechazo de toda forma de discriminación. Se trata de un país de oportunidades, seguridades y valores.

Para hacer realidad este anhelo, tenemos muchas tareas pendientes. Pero estamos preparados para enfrentar cada desafío, en la convicción de que nuestro pueblo merece una vida mejor, más próspera y más segura.

Ciertamente que terminar con la pobreza y la indigencia es un imperativo ético. Mejorar la calidad de la educación y de la salud constituye un desafío impostergable. Recuperar el crecimiento económico y crear empleos con sueldos justos son objetivos esenciales. Pero hay una tarea que ha sido la principal causa de preocupación de los chilenos por la mayor parte de la última década: la Seguridad Pública.

No es extraño que sea así. La delincuencia es un flagelo que agrede nuestras seguridades más básicas. Impide a nuestros hijos ir o volver tranquilos del colegio, a nuestras madres salir confiadas a trabajar, a nuestros comerciantes abrir seguros su negocio, a nuestros jóvenes estudiar y entretenerse sin temor.

Esas seguridades primordiales que la delincuencia nos arrebatada cada día, son las bases sobre las cuales debemos construir, para todos, el país de oportunidades, seguridades y valores que imaginamos. Para levantar ese país, para que cada chileno lleve adelante sus sueños y esperanzas sin temor, necesitamos que en nuestras ciudades, barrios y calles primen el orden y el respeto. Orden y respeto por los demás ciudadanos y por sus derechos, por la propiedad ajena, por la autoridad y por las leyes y normas de buenas costumbres que rigen nuestra convivencia civilizada.

En este documento, el Gobierno presenta el Plan Chile Seguro, que contempla un conjunto de acciones a desarrollar en el período 2010-2014 para combatir la delincuencia.

Es un plan ambicioso, que requerirá el compromiso de todos. Pero no puede ser de otra manera. Hoy la delincuencia nos golpea mucho más fuerte que hace diez años. Según datos de las policías, actualmente se reciben 2,6 veces más denuncias

que hace una década. Y, cada año, uno de cada tres hogares es víctima del delito.

Aunque es un fenómeno generalizado, la delincuencia afecta además con mayor fuerza a los chilenos más pobres. Casi el 90% de los delitos son cometidos contra hogares de estrato socioeconómico bajo, y existen barrios enteros en nuestro país que virtualmente están tomados por bandas organizadas de narcotráfico, lo que refuerza un ciclo negativo de violencia, aislamiento y pobreza, del que es difícil salir.

Las drogas y la violencia están haciendo daño en nuestros colegios, que se han convertido en lugares frecuentes de victimización de nuestros niños y jóvenes.

La mitad de los locales comerciales del país son victimizados cada semestre, uno de cada tres niños es blanco de violencia física grave, y uno de cada cuatro chilenos se siente muy inseguro caminando solo por su barrio cuando está oscuro.

Sólo para hacerse una idea de la magnitud del problema, cada año los costos sociales de la delincuencia para nuestro país superan todo lo que invertimos en educación superior.

El Plan Chile Seguro contempla cinco áreas centrales que permiten abordar el problema en toda su magnitud. En esto no caben miradas simplistas. Debemos prevenir el surgimiento de carreras delictivas, proteger a nuestras comunidades, sancionar a quienes cometen delitos, proteger a las víctimas y rehabilitar y reinsertar en la sociedad a quienes cumplen sus penas.

La prevención es el punto de partida de nuestro Plan. Aunque erradicar del todo la delincuencia es una meta que ningún país ha alcanzado, debemos ser ambiciosos y trabajar por construir un país que tenga al mismo tiempo menos delitos y menos chilenos en las cárceles. Para eso es fundamental prevenir, es decir, intervenir temprano para que nuestros niños y jóvenes no entren en carreras delictivas. El Plan considera, entre otras medidas de prevención social, intervenciones en colegios vulnerables para fortalecer el cuidado y la educación de niños que concentran factores de riesgo que podrían llevarlos a cometer delitos, estrategias de prevención del consumo de alcohol y drogas, e iniciativas contra la violencia intrafamiliar.

Junto con la prevención social, una tarea esencial para evitar que ocurran delitos es proteger los lugares donde éstos habitualmente se producen y entregar información a la ciudadanía para que tome medidas que reduzcan su vulnerabilidad. Las medidas de prevención situacional incluidas en el Plan Chile Seguro consideran diseñar y construir espacios físicos menos vulnerables, contar con más y mejor presencia policial, apoyar

iniciativas de seguridad privada y atacar los mercados de venta de bienes robados, para reducir la motivación de quienes cometen delitos contra la propiedad.

Sancionar a quienes cometen delitos es básico para reducir la victimización en el corto y mediano plazo y terminar con la sensación de impunidad. Por ello, entre otras iniciativas, el Plan busca mejorar el control de quienes están sujetos a medidas cautelares o cumplen penas alternativas, y castigar a quienes cometen delitos menores en forma reiterada. Apunta también a reducir el archivo de causas no resueltas y a facilitar y hacer más eficaz el trabajo investigativo de las policías. Contempla asimismo una muy decidida estrategia contra el tráfico de drogas y propone crear fiscalías especializadas para delitos de alta complejidad.

Para cuando no haya sido posible prevenir la ocurrencia de delitos, trabajaremos en apoyar a las víctimas, aumentando y mejorando la cobertura de nuestros programas de atención, a través de una política nacional y de un nuevo estándar de funcionamiento para los centros administrados por el Estado. Poner a las víctimas en el centro de nuestros esfuerzos equivale a entregarles asesoría integral, más y mejor información y, dependiendo de cada caso, ofrecerles acciones de protección, brindarles atención médica e intervenciones psicológicas o psiquiátricas para reparar el daño.

Por último, además de asegurar que impere la justicia, debemos trabajar porque llegado el momento, quienes cometen delitos tengan derecho a una segunda oportunidad. Entre otras cosas, el Plan Chile Seguro busca que los jóvenes que tuvieron su primer contacto con la delincuencia a temprana edad sean acogidos y apoyados para interrumpir una posible carrera delictiva. Contempla también iniciativas para facilitar el trabajo en las cárceles y permitir así a las personas privadas de libertad dar un mejor uso a su tiempo y capacitarse para tener una reintegración más exitosa una vez cumplida su condena. El Plan fortalece además los programas de reinserción social y busca reducir la reincidencia delictual.

Tenemos la convicción de que este Plan, que busca brindar a los chilenos una vida más segura y con mayor tranquilidad, es un desafío de Estado y no sólo un propósito de este Gobierno. Por esta razón, y tal como manifestamos al lanzar la Agenda Legislativa de Seguridad Pública del segundo semestre de 2010, para llevar adelante el Plan estableceremos cuatro alianzas estratégicas contra la delincuencia.

Una primera alianza es con la comunidad, representada por sus juntas de vecinos, dirigentes gremiales, directores de escuelas y colegios, propietarios de locales comerciales y clubes deportivos, entre otros. Esta alianza se materializará principalmente en la intervención de barrios –tanto residenciales como comerciales– en el marco del Programa Barrio en Paz y otros programas orientados a la reducción de la victimización que se describen en este Plan.

Una segunda alianza es la que ya se encuentra en marcha con Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Producto de ella ha nacido el Escuadrón Centauro de Carabineros, que ha permitido un trabajo permanente y fecundo en la prevención delictual y el control policial en barrios intervenidos,

así como el fortalecimiento del trabajo de los planes cuadrantes. En el caso de la alianza con la PDI, se han logrado resultados muy alentadores en el control del narcotráfico, en la identificación y captura de delincuentes peligrosos que se encontraban prófugos de la justicia y en la ejecución de planes selectivos antidelincuencia que ya han permitido la detención de cientos de personas con órdenes de aprehensión pendiente.

También cimentaremos una alianza con municipios y corporaciones sin fines de lucro que tienen objetivos coincidentes con nuestro Plan de Seguridad Pública. Como se describe en este documento, estableceremos convenios de colaboración para que bajo esquemas concursables, y con resguardo de la debida transparencia y rendición de cuentas, sea posible traspasar a dichas entidades recursos públicos y buenas prácticas a fin de sumarlas más eficazmente en el logro de las metas que nos hemos propuesto.

Finalmente, la cuarta alianza debe concretarse con el Congreso Nacional y con cada uno de sus integrantes, cualquiera sea la fuerza política que representen. Intentar reservar sólo para el Gobierno la agenda de Seguridad Pública sería miope e implicaría prescindir de la valiosa iniciativa y el esfuerzo de actores que no pueden estar ausentes en una tarea de esta relevancia.

En el mismo espíritu, de hacer de la lucha contra la delincuencia un desafío de Estado, este Plan recoge y continúa las experiencias exitosas de gobiernos pasados, y las nuevas políticas que propone fueron concebidas con una mirada de largo plazo. Estamos confiados en que el Plan Chile Seguro tendrá efectos tangibles y profundos en la calidad de vida de los chilenos durante este gobierno. Pero la batalla contra la delincuencia no terminará el 2014, por lo que el Plan busca generar el consenso necesario para tener continuidad en el tiempo.

Quiero, en nombre del Presidente Piñera, agradecer a Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, la Corporación de Asistencia Judicial, el Sename, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Planificación Nacional, Sernam, Conace, Junaeb y las municipalidades; a diversas fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, centros de estudio, la sociedad civil, miembros del Congreso Nacional y a todos quienes han contribuido directa o indirectamente desde éstas y otras organizaciones a la elaboración de este Plan.

Desde el Ministerio del Interior queremos liderar este esfuerzo común, articulando las contribuciones de todos y ofreciendo los espacios de diálogo y cooperación que faciliten y potencien el trabajo conjunto. Los invito a leer este Plan, a contribuir a perfeccionarlo y a sumarse con convicción para llevarlo adelante.

**Rodrigo Hinzpeter K.**  
Ministro del Interior



## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo .....	07
Diagnóstico de la delincuencia en Chile .....	11
Cómo enfrentar el problema delictivo chileno .....	16
Plan Chile Seguro .....	18
Metas del Plan.....	20
Modelo Estratégico.....	21
Prevenir .....	23
1. Programa Vida Sana.....	26
2. Estrategia de prevención de alcohol y drogas.....	27
3. Programa "Después de clases" de jornada alterna a la escolar.....	27
4. Prevención de la violencia intrafamiliar.....	28
5. Programa Abriendo Caminos.....	28
6. Laboratorio de proyectos piloto de prevención.....	28
Proteger .....	29
Lugares más seguros.....	30
1. Prevención del delito mediante el diseño del ambiente físico.....	30
2. Mayor y mejor presencia policial.....	32
3. Seguridad privada.....	32
Reducir el atractivo de los bienes susceptibles de robo.....	33
Víctimas potenciales menos vulnerables.....	34
Sancionar .....	35
1. Persecución Penal Estratégica.....	38
2. Estrategia de control del tráfico de drogas.....	40
3. Creación de Fiscalías Especializadas para Delitos de Alta Complejidad .....	42
4. Control de medidas y sanciones que se cumplen en libertad.....	42
5. Perfeccionamientos legislativos.....	44
Apoyar .....	45
1. Política Nacional de Atención a Víctimas de Delitos.....	46
2. Nuevo estándar de atención.....	48
Rehabilitar .....	49
1. Programa Vida Nueva.....	51
2. Fortalecimiento del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas.....	51
3. Perfeccionar el sistema de justicia para menores y adolescentes infractores.....	52
4. Ampliar el tratamiento de consumo de drogas en el proceso penal.....	52
5. Mejorar la calidad de programas de reinserción social y laboral.....	53
6. Construcción de infraestructura penitenciaria.....	54
Ejes transversales .....	55
Información .....	56
1. Centro Estratégico de Análisis del Delito.....	56
Ejecución territorial .....	57
2. Programa Barrio en Paz.....	58
3. Fondo Nacional de Seguridad Pública .....	60
4. Formación profesional.....	61
Anexo .....	
Agenda Legislativa de Seguridad Pública–Segundo Semestre 2010.....	63





# RESUMEN EJECUTIVO

## La delincuencia en Chile

Si bien las comparaciones internacionales son difíciles de hacer por las diferencias metodológicas y de contenidos de las encuestas de victimización que se aplican en diversos países, los ejercicios que se han realizado arrojan que, en general, Chile no tiene un problema generalizado de violencia grave. Sin embargo, sí tiene tasas de victimización relacionadas con delitos contra la propiedad varias veces más altas que las registradas en países desarrollados y, a veces, iguales o superiores a otros países de la región.

Además, hoy en Chile cerca de la mitad de los establecimientos comerciales son victimizados cada semestre<sup>1</sup>, mientras que el 15% de las mujeres y el 33% de los niños son víctimas de violencia física grave<sup>2</sup>. En materia de drogas, durante el año 2009 los procedimientos y detenciones policiales por infracción a la Ley de Drogas ascendieron a más de 40 mil 600 y 58 mil 900, respectivamente. Los delitos relacionados con la ebriedad, entre ellos la ebriedad propiamente tal y la conducción bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad, implicaron un total de 155 mil 100 denuncias y 59 mil detenciones, es decir, más de 210 mil casos conocidos por las policías, cifra que corresponde a casi el 13% del total de casos conocidos.

Otras cifras dan cuenta de la magnitud del problema delictivo en Chile y sus consecuencias para el país. Anualmente, se detiene a alrededor de 160 mil personas por delitos de mayor connotación social; se tramitan alrededor de 700 mil causas en el sistema judicial considerando el mismo conjunto de delitos; y existen en el país 100 mil personas cumpliendo condena, prácticamente la mitad de ellas en cárceles y la otra mitad en el medio libre.

Aun cuando la suma del gasto público relacionado con la aprehensión, procesamiento y condena de los delitos mencionados es comparativamente baja en Chile<sup>3</sup>, el costo social de la

delincuencia para el país, incluyendo tanto los costos públicos como los privados, se estima en 195 dólares per cápita ó 2,3% del PIB.

Cabe agregar, por último, que la seguridad pública ha sido una de las tres principales preocupaciones de la población desde mediados de la década de los noventa, y la principal desde el año 2005<sup>4</sup>.

El problema delictivo chileno se caracteriza por una alta frecuencia de delitos contra la propiedad, tanto en hogares como en establecimientos comerciales, y por la existencia de barrios urbanos críticos en los cuales se ha instalado el narcotráfico. En estos lugares, como en el resto del país, los efectos de la delincuencia son más graves en las personas de bajos ingresos, cuyos hogares son víctimas del 89% de los delitos que se cometen.

El nivel de delincuencia que aqueja a un país no es fruto del azar, sino consecuencia de la interacción de un conjunto amplio y diverso de factores que promueven la comisión de delitos, y que tienen relación con la existencia de circunstancias que los facilitan, de una víctima potencial atractiva o vulnerable y de personas motivadas a cometer un ilícito. Cada uno de estos factores puede ser afectado por programas e iniciativas desarrollados por el Estado y la comunidad.

En el caso chileno, el análisis sistemático de los factores causales de la actividad delictiva, por una parte, y el estado de desarrollo de las políticas públicas puestas en marcha en el pasado, por otra, permiten plantear que existen determinados nudos críticos en todos los componentes de este sistema complejo, desde la prevención social temprana hasta la reinserción de personas que han cumplido condenas. El abordaje integral y priorizado de esas problemáticas es el origen del Plan Chile Seguro.

1 Cuarta Encuesta de Victimización del Comercio, CNC-Adimark GfK, 2009.

2 Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, Ministerio del Interior, Santiago 2008.

3 Olavarria, Mauricio. *Costos económicos del delito en Chile*. Ministerio del Interior, Santiago 2005.

4 Serie de Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP, 1990-2009.

## El Plan Chile Seguro

El Plan Chile Seguro permitirá, en cuatro años, reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos en 15%, logrando una tasa de victimización inferior al 29% en el año 2013. Esto significa que 188 mil hogares dejarán de ser víctimas de la delincuencia.

Además, entre los años 2009 y 2013 se reducirá en 25% la cantidad de delitos que se cometen en el espacio público: robos por sorpresa, robos con violencia o intimidación y robos de vehículos y de accesorios de vehículos, que representan, en

conjunto, la mitad de los delitos que aquejan a los chilenos cada año. Esto implicará que en 2013 se cometerán 320 mil delitos menos en el espacio público, en comparación con el año 2009.

Estos logros se obtendrán desplegando una serie de acciones que han sido agrupadas en cinco áreas de intervención o ejes temáticos –Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar y Rehabilitar– y en dos ejes transversales relacionados con la gestión de la información y la ejecución en el territorio. La siguiente tabla resume las iniciativas que conforman el Plan Chile Seguro.

Área	Ámbitos de acción	Acciones y programas
<b>PREVENIR</b> La prevención social del delito tiene como objetivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducir los factores de riesgo que causan comportamiento delictivo.</li> <li>Promover los factores que protegen contra el involucramiento en actividades antisociales o delictivas, antes de que éstas se manifiesten.</li> </ul>	<p>La prevención social del delito contempla acciones focalizadas en grupos de personas que son especialmente vulnerables a iniciar una trayectoria de conductas asociadas al delito.</p> <p>Considera programas en el sistema escolar tendientes a abordar en forma integral los problemas de consumo de alcohol y drogas, la violencia en las escuelas y otros factores de riesgo que pueden influir en los estudiantes, al igual que el uso de la plataforma escolar para programas de buen uso del tiempo libre.</p> <p>Además, incorpora la prevención de la violencia intrafamiliar, la focalización de programas en hijos de personas reclusas y la instauración de mecanismos para fomentar nuevos proyectos y evaluar programas en curso para identificar y financiar iniciativas preventivas eficaces.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Programa Vida Sana</li> <li>Estrategia de prevención de alcohol y drogas</li> <li>Programa "Después de clases" de jornada alterna a la escolar</li> <li>Programa de prevención de la violencia intrafamiliar</li> <li>Programa Abriendo Caminos</li> <li>Laboratorio de proyectos de prevención</li> </ol>
<b>PROTEGER</b> Los delitos se pueden evitar mediante políticas o acciones de prevención o protección situacional, es decir: <ul style="list-style-type: none"> <li>Interviniendo las características del entorno en que se producen.</li> <li>Interviniendo en las situaciones o circunstancias que los facilitan.</li> </ul>	<p>La prevención o protección situacional se enmarca, por una parte, en hacer más seguros los lugares en que se concentran delitos, a través de un mejor diseño y una mayor vigilancia.</p> <p>Por otra, se concentra en reducir el atractivo de cometer delitos contra la propiedad, a través de la marcación de bienes y de la intervención de los mercados de reventa de bienes robados.</p> <p>Por último, se preocupa de hacer menos vulnerables a las víctimas potenciales mediante más información para tomar medidas de prevención personal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lugares más seguros               <ol style="list-style-type: none"> <li>Prevención del delito mediante el diseño del ambiente físico                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencia de conocimientos a actores clave</li> <li>Fomento de estándares de seguridad</li> <li>Recuperación de espacios públicos</li> </ul> </li> <li>Mayor y mejor presencia policial                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de dotación de Carabineros e Investigaciones</li> <li>Ampliar y mejorar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva</li> </ul> </li> <li>Seguridad privada</li> </ol> </li> <li>Reducir el atractivo de bienes susceptibles de robo</li> <li>Víctimas potenciales menos vulnerables               <ol style="list-style-type: none"> <li>Registro público de condenados por delitos sexuales</li> <li>Promoción de la seguridad virtual</li> <li>Plataforma web en apoyo a víctimas potenciales</li> </ol> </li> </ol>



Área	Ámbitos de acción	Acciones y programas
<b>SANCIONAR</b> Esta línea de acción tiene por objetivo mejorar la eficacia del sistema de persecución penal, maximizando su contribución a la reducción de la delincuencia.	<p>Mediante acciones de control y sanción se busca adoptar una visión estratégica de la persecución penal, centrada en lograr el mayor impacto posible en cada etapa de ese proceso.</p> <p>Considera iniciativas para aumentar la efectividad de las primeras diligencias policiales, específicamente, de los procedimientos y controles preventivos de Carabineros de Chile y de la labor investigativa de la Policía de Investigaciones.</p> <p>Asimismo contempla el diseño de una estrategia de control del tráfico de drogas, que coordine a todas las agencias del Estado vinculadas al control y sanción de este delito, y la creación de fiscalías especializadas para perseguir delitos de alta complejidad, como son el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción.</p> <p>Por último, involucra la generación de mecanismos y políticas públicas que permitan perfeccionar la imposición de medidas y sanciones en libertad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Persecución Penal Estratégica               <ol style="list-style-type: none"> <li>Planes regionales de Persecución Penal Estratégica</li> <li>Mejorar las primeras diligencias</li> <li>Mejorar la información disponible para controles preventivos e investigaciones policiales</li> <li>Reducir archivos provisionales</li> </ol> </li> <li>Estrategia de control del tráfico de drogas               <ol style="list-style-type: none"> <li>Dificultar el ingreso de droga por vía terrestre</li> <li>Desbaratar organizaciones criminales dedicadas a la importación y distribución de droga dentro del país</li> <li>Limpiar barrios tomados por la droga</li> <li>Diseñar estrategias para problemas específicos</li> <li>Crear un Centro de Fusión de Información Investigativa Delictual (CEFIID)</li> </ol> </li> <li>Creación de Fiscalías Especializadas para Delitos de Alta Complejidad</li> <li>Control de medidas y sanciones que se cumplen en libertad               <ol style="list-style-type: none"> <li>Modificaciones a la Ley 18.216</li> <li>Agencia de control de medidas cautelares</li> </ol> </li> <li>Perfeccionamientos legislativos</li> </ol>
<b>APOYAR</b> Brindar asistencia a las víctimas de delitos, especialmente asistencia reparatoria, tiene efectos positivos en: <ul style="list-style-type: none"> <li>La superación de las consecuencias de la victimización.</li> <li>La prevención de la revictimización.</li> <li>La reducción de la victimización secundaria.</li> </ul>	<p>Poner el acento en el daño que causa la delincuencia significa entregar una atención de calidad a quienes han sido víctimas de delitos violentos.</p> <p>Para ello se trabajará paralelamente en dos ámbitos diferentes. Por un lado se elaborará una Política Nacional de Atención a Víctimas, la que permitirá el diseño e implementación de un sistema nacional de atención, y por otro se mejorarán los estándares y cobertura de las prestaciones que actualmente ofrece el Ministerio del Interior en materia de asistencia a víctimas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Atención a Víctimas de Delitos</li> <li>Nuevo estándar de atención               <ol style="list-style-type: none"> <li>Ampliación del servicio de orientación e información</li> <li>Creación de un modelo de atención especial para casos de conmoción pública</li> <li>Rediseño del actual call center</li> </ol> </li> </ol>

continúa en la página siguiente &gt;&gt;

Área	Ámbitos de acción	Acciones y programas
<b>REHABILITAR</b> Determinados tipos de programas, bien ejecutados, disminuyen la probabilidad de que las personas que han cometido un delito vuelvan a hacerlo.	<p>Una intervención penitenciaria adecuadamente realizada, así como un efectivo apoyo al proceso de reinserción social, contribuyen a disminuir el riesgo de reincidencia.</p> <p>En materia de rehabilitación se contemplan cinco ámbitos de acción: la detección temprana y derivación especializada de menores que han ingresado a las comisarías del país por comisión de delitos; el perfeccionamiento del sistema judicial para menores y adolescentes; la ampliación del tratamiento de consumo de drogas en el proceso penal; el mejoramiento de la calidad y cobertura de los programas de reinserción social para adultos; y la construcción de infraestructura penitenciaria.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Programa Vida Nueva</li> <li>Fortalecimiento del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas</li> <li>Perfeccionamientos al sistema de justicia para menores y adolescentes infractores</li> <li>Ampliación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas</li> <li>Mejorar la calidad de programas de reinserción social y laboral               <ol style="list-style-type: none"> <li>Creación de un índice de reincidencia</li> <li>Incorporación de variables de riesgo y necesidad en sistemas de clasificación de reclusos</li> <li>Fortalecimiento de los programas de reinserción social intra y post-penitenciaria</li> <li>Mecanismos para facilitar el trabajo de personas encarceladas</li> </ol> </li> <li>Construcción de infraestructura penitenciaria</li> </ol>
<b>EJES TRANSVERSALES</b> Los ejes transversales del Plan Chile Seguro responden a dos de los principales problemas asociados con el combate a la delincuencia en Chile: <ul style="list-style-type: none"> <li>La falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas.</li> <li>El fracaso de las iniciativas debido a falencias en la fase de implementación y ejecución territorial.</li> </ul>	<p>El primer eje transversal se relaciona con la gestión eficiente de la información que alimenta la ejecución del Plan, permitiendo medir en profundidad el fenómeno delictivo y desarrollando el conocimiento necesario para evaluar programas, coordinar acciones de control y prevención, generar innovaciones tecnológicas o de procesos y anticipar tendencias.</p> <p>El segundo eje es imprescindible para la correcta ejecución de los programas a nivel local, materializando la visión del Plan en la que el barrio, con todas sus particularidades y complejidades, es la unidad básica de intervención.</p> <p>Además del Programa Barrio en Paz, este eje considera también el financiamiento de programas de reducción del delito ejecutados por entidades no gubernamentales y la formación de profesionales dedicados a la reducción del delito.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD)               <ol style="list-style-type: none"> <li>Banco unificado de datos criminales</li> <li>Observatorio Nacional de Seguridad Pública</li> </ol> </li> <li>Programa Barrio en Paz               <ol style="list-style-type: none"> <li>Intervención en barrios residenciales</li> <li>Intervención en barrios comerciales</li> </ol> </li> <li>Fondo Nacional de Seguridad Pública</li> <li>Formación profesional               <ol style="list-style-type: none"> <li>Módulos de Seguridad Pública</li> <li>Desarrollo de un diplomado en Seguridad Pública</li> </ol> </li> </ol>



# DIAGNÓSTICO DE LA DELINCUENCIA EN CHILE

Hasta mediados de la década pasada, la ciudadanía no tenía acceso a información estadística respecto de la magnitud de la delincuencia en nuestro país. Recién en 1997<sup>1</sup>, el gobierno publicó las primeras cifras oficiales de denuncias realizadas a las fuerzas policiales. De acuerdo a esta serie, la tasa de denuncias por cada 100 mil habitantes por delitos de mayor connotación social –hurto, robos, lesiones, violaciones y homicidios– ascendió a mil 125 en 1997 y a 2 mil 890 en el año 2009. Es decir, los delitos conocidos por las policías mediante denuncias son hoy 2,6 veces más que hace poco más de una década.

Si bien las denuncias y detenciones policiales tienen la virtud de constituir la serie de datos más extensa en el tiempo y, por su mayor periodicidad, pueden ser útiles como indicadores de resultado o impacto en el caso de programas específicos, son deficientes como indicador respecto a la intensidad de la actividad delictiva. Esto se debe a que tienen una serie de sesgos, específicamente el sesgo de no denuncia (en general, el 60% de los delitos no se denuncia, y este porcentaje varía entre distintos tipos de delitos y a lo largo del tiempo) y el sesgo de registro (el cual puede ser influenciado por cambios en las tecnologías y prácticas de registro y recopilación de datos utilizadas por las policías u otros órganos involucrados). Si bien en Chile este segundo sesgo es menos relevante que en otros países, se sabe, por ejemplo, que la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal<sup>2</sup> y los procesos de modernización de

las policías han alterado tanto la proporción de delitos que se denuncian como las prácticas de registro<sup>3</sup>.

En este contexto, el indicador utilizado internacionalmente para medir la actividad delictiva de un país es la victimización, medida a través de encuestas a la población. En Chile, la serie de información más antigua corresponde al Índice Paz Ciudadana-Adimark. Este indicador mide, mediante encuestas telefónicas, la victimización en hogares relativa a robos o hurtos, con o sin violencia, que ocurrieron dentro o fuera del hogar, e incluye también los intentos de delitos. Según esta encuesta, en el año 2000 el 30,8% de los hogares fue victimizado, mientras que hoy lo es el 37,5%.

Por su parte, el Ministerio del Interior realizó por primera vez en el año 2003, y realiza anualmente desde el año 2005, una encuesta de victimización sobre un conjunto más amplio de delitos (hurto, robo, delitos económicos, lesiones y delitos de soborno y corrupción). Esta medición, denominada Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y que se realiza a través de encuestas presenciales, arroja que la victimización en hogares ha disminuido de 38,3% a 33,6% entre 2005 y 2009. Este último porcentaje implica que durante los últimos doce meses 1,4 millones de hogares residentes en zonas urbanas fueron víctimas de algún delito.

En las páginas siguientes se presentan las tres series de datos mencionadas anteriormente, considerando el período para el cual está disponible cada una. Mientras las cifras de denuncias

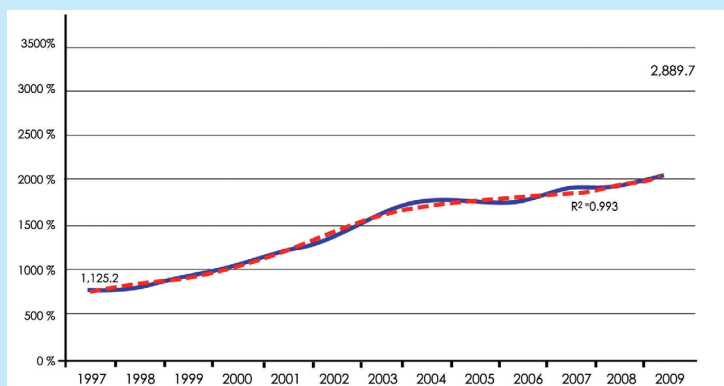
<sup>1</sup> En 1994, Fundación Paz Ciudadana publicó el primer Anuario de Estadísticas Criminales, que compilaba estadísticas de las policías, el sistema judicial y Gendarmería de Chile.

<sup>2</sup> Mohor y Covarrubias concluyen que la reforma procesal penal afectó los registros policiales. Ver Mohor, A. y Covarrubias, V. *El nuevo procedimiento penal en Chile: una aproximación empírica desde la seguridad ciudadana*. Serie Estudios CESC, Ril Editores, septiembre 2007.

<sup>3</sup> En el caso particular de las prácticas de registro, por ejemplo, Mohor y Covarrubias sostienen que las modificaciones legales generaron cambios en la forma en que se registran ciertos hechos delictuales en los casos de flagrancia en algunos delitos. Específicamente, el análisis de las cifras de denuncias y detenciones en algunos casos, tales como delitos menores o faltas, permite a los autores plantear que la citación que antiguamente se registraba como detención podría ahora estar anotándose como denuncia.

### Recuadro 1 EVOLUCIÓN TASA DE DENUNCIAS DMCS\*

Entre 1997 y 2009, las denuncias conocidas por las policías se han incrementado en 157%.



Tasa de denuncias por DMCS 1997 - 2009

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa denuncias DMCS	1.125	1.150	1.348	1.481	1.694	1.871	2.246
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	2.482	2.502	2.490	2.668	2.715	2.890	

\* Delitos de mayor connotación social  
Fuente: Ministerio del Interior, 2010.

han registrado un alza sostenida en el tiempo, la evolución de la tasa de victimización varía de acuerdo a la fuente de información utilizada, debido a que los contenidos y la metodología de ambas encuestas difieren significativamente.

En cuanto a cómo se distribuye la victimización según nivel socioeconómico, la encuesta ENUSC establece que, si bien el porcentaje de hogares victimizados es más alto en el caso de los hogares de mayores ingresos, el 89% de los delitos se cometen en contra de hogares con niveles de ingresos más bajos (C3, D y E). Es decir, contrario a lo que pudiera pensarse, sobre todo debido a que los delitos más frecuentes son contra la propiedad, la delincuencia afecta fuertemente a los sectores de menores ingresos.

En lo que respecta a la magnitud del problema en nuestro país, si bien las comparaciones internacionales son difíciles de hacer por las diferencias metodológicas y de contenidos de las encuestas de victimización que se aplican en diversos países, los ejercicios que se han realizado arrojan que, en general, Chile no tiene un problema generalizado de violencia grave, pero sí tiene tasas de victimización de delitos contra la propiedad varias veces más altas que las registradas en países desarrollados y, a veces, iguales o superiores a otros países de la región<sup>4,5</sup>. (Ver nota técnica “La victimización en perspectiva internacional” más adelante).

Por otra parte, para cuantificar realmente la magnitud del problema delictivo en un país, a los delitos medidos mediante encuestas de victimización aplicadas a hogares deben sumarse un conjunto de delitos, específicamente, los delitos cometidos contra establecimientos comerciales, los delitos cometidos en el contexto de violencia intrafamiliar<sup>6</sup>, y los delitos sin víctima, tales como el tráfico de drogas y los delitos asociados al consumo excesivo de alcohol.

Hoy en Chile, cerca de la mitad de los establecimientos comerciales son victimizados cada semestre<sup>7</sup>, mientras que el 15% de las mujeres y el 33% de los niños son víctimas de violencia física grave<sup>8</sup>. En materia de drogas, durante el año 2009 los procedimientos y detenciones policiales por infracción a la Ley de Drogas ascendieron a más de 40 mil 600 y 58 mil 900, respectivamente. Los delitos relacionados con la ebriedad, entre ellos la ebriedad propiamente tal y la conducción bajo la influencia del alcohol o en estado de ebriedad, implicaron un total de 155 mil 100 denuncias y 59 mil detenciones, es decir, más de 210 mil casos conocidos por las policías, cifra que corresponde a casi el 13% del total de casos conocidos (ver Tabla 1 más adelante).

Paralelamente, todo indica que el homicidio, delito que no

4 Dammert, Lucía. *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, 2005.

5 Olavarria, Mauricio. *El crimen en Chile: una mirada desde las víctimas*. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Ril Editores, 2006.

6 Si bien las encuestas a hogares podrían, en teoría, levantar información respecto de los delitos asociados a violencia intrafamiliar, se ha comprobado que la tasa de reporte de estos delitos en encuestas estándar es baja. Debido a lo anterior, las encuestas de victimización sobre esta clase de delitos tienen metodologías específicas que aseguran, por ejemplo, la estricta confidencialidad de la información entregada.

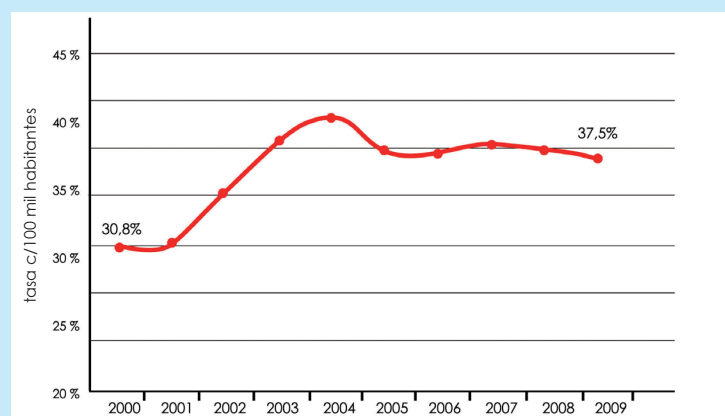
7 Cuarta Encuesta de Victimización del Comercio, CNC-Adimark GfK, 2009.

8 Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, Ministerio del Interior, Santiago 2008.

## Recuadro 2

### EVOLUCIÓN ÍNDICE DE VICTIMIZACIÓN PAZ CIUDADANA

Entre 2000 y 2009, la proporción de hogares victimizados (en los que algún miembro de la familia fue víctima de robo o intento de robo dentro o fuera del hogar, durante los últimos seis meses) aumentó en 6,7 puntos porcentuales, de 30,8% a 37,5%.



#### Porcentajes de hogares victimizados

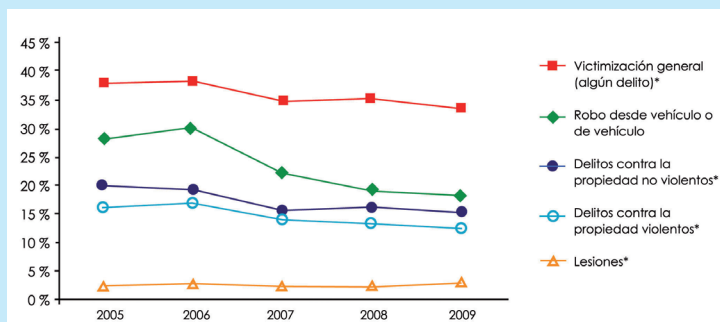
	2000	2001	2002	2003	2004
Victimización (robo o intento)	30,8%	31,1%	34,8%	38,6%	40,5%
	2005	2006	2007	2008	2009
	37,9%	37,7%	38,3%	38,1%	37,5%

Fuente: Ministerio de Interior, elaborado a partir de Índice Paz Ciudadana-Adimark GfK, octubre 2009.

## Recuadro 3

### EVOLUCIÓN VICTIMIZACIÓN EN HOGARES ENUSC

Entre 2005 y 2009, la proporción de hogares victimizados por algún delito (en los últimos doce meses) disminuyó en 4,7 puntos porcentuales, de 38,3% a 33,6%.



\* Diferencias estadísticamente significativas 2005-2009

#### Porcentajes de hogares victimizados

	2005	2006	2007	2008	2009
Victimización general (algun delito)	38,3%	38,4%	34,8%	35,3%	33,6%
Delitos contra la propiedad no violentos	20,2%	19,2%	15,5%	16,2%	15,3%
Delitos contra la propiedad violentos	16,1%	17,0%	14,2%	13,6%	12,6%
Lesiones	2,2%	2,8%	2,3%	2,5%	3,1%
Robo desde vehículo o de vehículo	28,2%	30,1%	22,4%	19,5%	18,2%

Fuente: Ministerio del Interior, a partir de datos ENUSC.

es factible de medir adecuadamente mediante encuestas de victimización, es un problema más grave que lo que en general se considera. Lo anterior se debe a que, históricamente, su incidencia se ha medido a través de denuncias policiales, las que arrojan una tasa de alrededor de 2 homicidios al año por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, las causas ingresadas o terminadas en el sistema judicial arrojan que cada año se producen alrededor de 9 homicidios por cada 100 mil habitantes<sup>9</sup>.

Otras cifras dan cuenta de la magnitud del problema delictivo en Chile y sus consecuencias para el país. Anualmente se detiene a alrededor de 160 mil personas por delitos de mayor connotación social, mientras que se tramitan alrededor de 700 mil causas en el sistema judicial considerando el mismo

conjunto de delitos. En la actualidad existen en el país 100 mil personas cumpliendo condena, prácticamente la mitad de ellas en cárceles y la otra mitad en el medio libre. El alza sostenida en la población reclusa ha implicado que las cárceles presenten un déficit de plazas promedio de 60%, siendo crítico en algunos centros penitenciarios.

Aun cuando la suma del gasto público relacionado con la aprehensión, procesamiento y condena de los delitos mencionados anteriormente es comparativamente baja en Chile<sup>10</sup>, el costo social de la delincuencia para el país, incluyendo tanto los costos públicos como los privados, se estima en 195 dólares per cápita ó 2,3% del PIB<sup>11</sup>, cifra que supera, por ejemplo, la

<sup>10</sup> Olavarria, Mauricio. *Costos económicos del delito en Chile*. Ministerio del Interior, Santiago 2005.

<sup>11</sup> *Costo de la delincuencia 2000-2008*. Libertad y Desarrollo, 2009.

<sup>9</sup> *Balance de la delincuencia en Chile 2009*, Fundación Paz Ciudadana, mayo 2010.

## Nota técnica

## LA VICTIMIZACIÓN EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

La comparación de resultados de encuestas de victimización aplicadas en distintos países debe realizarse con cautela, debido a variaciones en los delitos específicos contemplados y a la forma de aplicar las encuestas, entre varios otros factores que pueden limitar seriamente la validez de tal ejercicio.

Sin embargo, varios investigadores han considerado que las comparaciones entre la encuesta ENUSC y la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ICVS, por sus siglas en inglés), que se aplica principalmente en países desarrollados, y una encuesta europea que surge a partir de la misma ICVS llamada Encuesta Europea sobre Criminalidad y Seguridad (conocida también como EU ICS), aportan información sobre el nivel delictivo de Chile en el contexto internacional.

Debido a que las últimas mediciones disponibles de la ICVS y la EU ICS corresponden a los años 2004/2005, y a objeto de utilizar un momento en el tiempo similar para realizar las comparaciones, a continuación se presenta una comparación entre estos resultados y los de la ENUSC aplicada en Chile en el año 2005.

Los delitos categorizados de forma comparable son algunos delitos contra la propiedad, específicamente, robos no violentos, robos con violencia, robos con fuerza a la vivienda y robos de vehículos. En las tablas adjuntas se presentan, respectivamente, los resultados comparados para una selección de 15 países y para una selección de 15 ciudades capitales o importantes<sup>1</sup>. Debido a la forma como las registran tanto la ICVS como la EU ICS, las tasas de victimización de robos no violentos y de robos con violencia se reportan a nivel de personas, mientras que las de robos a la vivienda y robos de vehículos se reportan a nivel de hogar.

Como se observa, las tasas de victimización de Chile en general y de Santiago en particular (salvo en el caso del robo de vehículos, en la comparación entre ciudades) ocupan el primer o segundo lugar, conclusión que no varía si se consideran muestras distintas del total de países o ciudades sobre los que se cuenta con información.

1 Las ciudades incorporadas en la segunda tabla no coinciden necesariamente con las capitales de los países incluidos en la primera tabla, debido a que puede no estar disponible la información a nivel de ciudad capital y a nivel país.

Victimización por país y tipo de delito 2004/2005				
PAÍSES	Personas		Hogares	
	Robo no violento*	Robo con violencia	Robo a la vivienda	Robo de vehículo
Chile	9,3%	3,0%	7,8%	2,1%**
Inglaterra/Gales	6,3%	1,4%	3,5%	1,8%
Irlanda	7,2%	2,2%	2,3%	1,2%
México	4,3%	3,0%	3,0%	0,9%
Nueva Zelanda	4,1%	1,1%	3,2%	1,8%
EE.UU.	4,8%	0,6%	2,5%	1,1%
Grecia	5,3%	1,4%	1,8%	0,3%
Suiza	5,9%	0,8%	1,6%	0,2%
Canadá	4,0%	0,8%	2,0%	0,8%
Países Bajos	3,7%	0,5%	1,3%	1,0%
Francia	3,3%	0,8%	1,6%	0,6%
Portugal	1,6%	1,0%	1,4%	1,5%
España	2,1%	1,3%	0,8%	1,0%
Alemania	3,0%	0,4%	0,9%	0,2%
Japón	0,3%	0,2%	0,9%	0,1%

Fuentes: ENUSC 2005, ICVS / EU ICS 2004/2005.

\* Comprende robos por sorpresa (lanzazos o carterazos) y hurto.

\*\* Sólo en Chile el robo de vehículos también incluye robo de motocicletas.

Victimización por ciudad y tipo de delito 2004/2005				
CIUDADES	Personas		Hogares	
	Robo no violento*	Robo con violencia	Robo a la vivienda	Robo de vehículo
Lima (Perú)	12,3%	7,4%	6,8%	0,3%
Gran Santiago (Chile)	9,7%	3,7%	7,1%	2,0%**
Londres (Inglaterra)	10,2%	2,6%	4,5%	1,3%
Dublín (Irlanda)	6,8%	1,8%	2,6%	3,0%
Zurich (Suiza)	7,7%	1,7%	2,7%	0,2%
Helsinki (Finlandia)	3,0%	1,4%	4,4%	1,7%
Copenhague (Dinamarca)	4,6%	1,2%	2,6%	1,0%
Roma (Italia)	3,2%	0,7%	1,5%	3,4%
Estocolmo (Suecia)	4,0%	0,7%	2,1%	1,8%
Ámsterdam (Países Bajos)	4,4%	1,1%	2,1%	0,7%
París (Francia)	4,8%	1,2%	1,9%	0,2%
Berlín (Alemania)	5,2%	1,2%	1,1%	0,4%
Lisboa (Portugal)	2,4%	1,9%	0,7%	2,0%
Atenas (Grecia)	3,5%	0,7%	1,7%	0,7%
Hong Kong (China)	3,6%	0,4%	0,6%	0,0%

Fuentes: ENUSC 2005, ICVS / EU ICS 2004/2005.

\* Comprende robos por sorpresa (lanzazos o carterazos) y hurto.

\*\* Sólo en Gran Santiago el robo de vehículos también incluye motocicletas.



**Tabla 1**  
**DELITOS RELACIONADOS CON EBRIEDAD**

Falta o delito	Faltas y delitos conocidos por las policías (denuncias y detenciones)				
	2005	2006	2007	2008	2009
Conducción bajo la influencia del alcohol	1.686	2.960	3.447	3.412	4.036
Conducción en estado de ebriedad con resultado de muerte, lesiones o daño	2.687	3.033	3.451	3.759	4.226
Conducción en estado de ebriedad	11.993	12.863	14.757	17.011	20.231
Ebriedad	81.810	87.075	84.021	100.439	109.811
Consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública	24.673	33.874	35.782	60.324	73.476
Local con existencia y venta autorizada que expende a ebrios	0	0	0	730	2.395
<b>Total</b>	<b>122.849</b>	<b>139.805</b>	<b>141.458</b>	<b>185.675</b>	<b>214.175</b>

Fuente: Ministerio de Interior, a partir de la base de datos AUPOL de Carabineros de Chile, 2009.

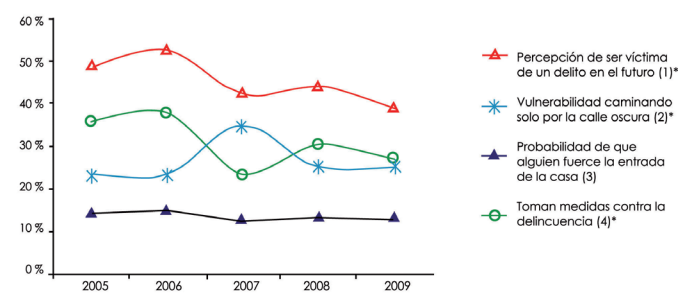
proporción del PIB que representa el gasto total en educación terciaria. Por su parte, los costos generados por la droga y la ingesta excesiva de alcohol ascienden a poco más del 1% del PIB<sup>12</sup>.

Cabe agregar, por último, que la seguridad pública ha sido una de las tres principales preocupaciones de la población desde mediados de la década de los noventa, y la principal desde el año 2005<sup>13</sup>. Si bien la percepción de vulnerabilidad y exposición al delito ha disminuido (ver Recuadro 4), otros indicadores no han evolucionado positivamente, tales como la proporción de la población que se siente *muy insegura* al caminar sola en su barrio cuando está oscuro, cifra que asciende actualmente a 25%. Estos efectos son, además, especialmente graves en la población de bajos ingresos: mientras el 21,8% de las personas de hogares ABC1 se sienten muy inseguras en la situación mencionada, en el segmento socioeconómico E esta cifra alcanza al 28,3%.

En síntesis, Chile no sufre de un problema generalizado de violencia o de inseguridad grave como otros países de la región o del mundo. El problema delictivo chileno se caracteriza, en cambio, por una alta frecuencia de delitos contra la propiedad, tanto en hogares como en establecimientos comerciales, y por la existencia de barrios urbanos críticos en los cuales se ha instalado el narcotráfico. Tanto en estos lugares, como en el resto del país, los efectos de la delincuencia son más graves en las personas de bajos ingresos.

#### Recuadro 4 EVOLUCIÓN PERCEPCIÓN DE EXPOSICIÓN Y VULNERABILIDAD 2005 - 2009

Entre 2005 y 2009, la percepción de exposición al delito disminuyó de un 48,6% de personas que creían que serían víctimas de delito en los próximos 12 meses, a un 38,9%.



\* Diferencias estadísticamente significativas 2005-2009

#### Porcentajes de población y hogares

	2005	2006	2007	2008	2009
Percepción de ser víctima de un delito en el futuro (1)*	48,6%	52,3%	42,2%	44,0%	38,9%
Vulnerabilidad caminando solo por la calle oscura (2)*	23,5%	23,2%	34,6%	25,0%	25,0%
Probabilidad de que alguien fuerce la entrada de la casa (3)	14,4%	14,7%	12,6%	13,5%	13,1%
Toman medidas contra la delincuencia (4)*	35,8%	37,8%	23,7%	30,4%	27,2%
(1) Tabulación opción Sí; (2) Tabulación opción MUY INSEGURO; (3) Tabulación opción MUY PROBABLE; (4) Tabulación opción Sí					

Fuente: ENUSC 2009.

12 Olavarría, Mauricio. *Estudio nacional sobre costos humanos, sociales y económicos de las drogas en Chile 2006*. Conace, 2009.

13 Serie de Estudios Nacionales de Opinión Pública, CEP, 1990-2009.

# CÓMO ENFRENTAR EL PROBLEMA DELICTIVO CHILENO

El nivel de delincuencia que aqueja a un país no es fruto del azar, sino consecuencia de la interacción de un conjunto amplio y diverso de factores que promueven o dificultan la comisión de delitos.

Dada esta complejidad, y aun cuando cualquier clasificación no permite un encasillamiento perfecto, en una única categoría, de las acciones dirigidas a enfrentar el fenómeno delictivo, resulta útil pensar en éste utilizando como analogía un sistema de flujos con vías de retroalimentación; tal como, por ejemplo, un recipiente de agua con llave de entrada, vía de evacuación y flujos de retorno (ver Figura 1 en la página siguiente). Así, y dado un determinado contexto cultural, la cantidad de delitos es consecuencia directa de que confluyan tres factores: 1) un autor motivado a cometer un ilícito, 2) circunstancias que hacen factible o fácil cometerlo, y 3) una víctima o blanco atractivo o vulnerable.

Respecto del primer factor –la existencia de personas pre-dispuestas a cometer delitos–, estudios longitudinales en países en desarrollo han permitido concluir que un porcentaje pequeño de hombres es responsable de una proporción significativa de los delitos que se cometen<sup>1</sup>, y que existe un conjunto de factores de riesgo que influyen en el ingreso de estas personas a una senda violenta o delictiva<sup>2</sup>. De igual forma, existen factores que contrarrestan esa propensión, llamados factores protectores. Las políticas y acciones que pretenden reducir la existencia o el impacto de factores de riesgo y lograr lo contrario en el caso de los factores protectores pueden ser catalogadas, en términos generales, como de prevención social.

En cuanto a las circunstancias facilitadoras, por su parte, el análisis georreferenciado de los delitos, tanto en Chile como en el resto del mundo, arroja que una proporción pequeña de lugares concentra la gran mayoría de los delitos<sup>3</sup>. Esos lugares, naturalmente, varían según el tipo de delito del que se trate. A este respecto, en las últimas dos décadas se ha desarrollado un cuerpo de información importante respecto de los factores físicos o ambientales que facilitan o promueven la comisión de delitos, ya sea porque impactan en el nivel de vigilancia formal e informal y, por lo tanto, en la exposición del hechor al riesgo de ser aprehendido, o porque hacen más fácil la sustracción o porte de un bien, entre otros efectos.

Esta concentración del fenómeno delictivo no se manifiesta solamente en la caracterización de los que cometen delitos ni en la dimensión territorial, sino que también es posible ver que una proporción relativamente pequeña de hogares o personas es afectada por un porcentaje importante de los delitos, lo que indica la presencia de características que hacen a esos hogares o personas más vulnerables a ser victimizados. En el caso chileno, la encuesta ENUSC 2009 estableció que el 12% de los hogares representados fue víctima del 60% de los delitos reportados.

Las políticas y acciones que buscan reducir estos factores, los cuales se relacionan con el ambiente o los atributos físicos de las especies susceptibles de robo, por una parte, o con la vulnerabilidad de las víctimas, por otra, suelen ser catalogadas como de prevención situacional, ya que modifican aspectos de la situación en que confluyen víctima y victimario, reduciendo así la ocurrencia de delitos.

Tal como lo indica la Figura 1, una vez cometido el delito, éste puede, con cierta probabilidad, ser conocido por el sistema de enjuiciamiento criminal. En este caso, el hechor puede ser aprehendido, procesado y condenado, desencadenando una serie de acciones que tienen como finalidad principal imponer las

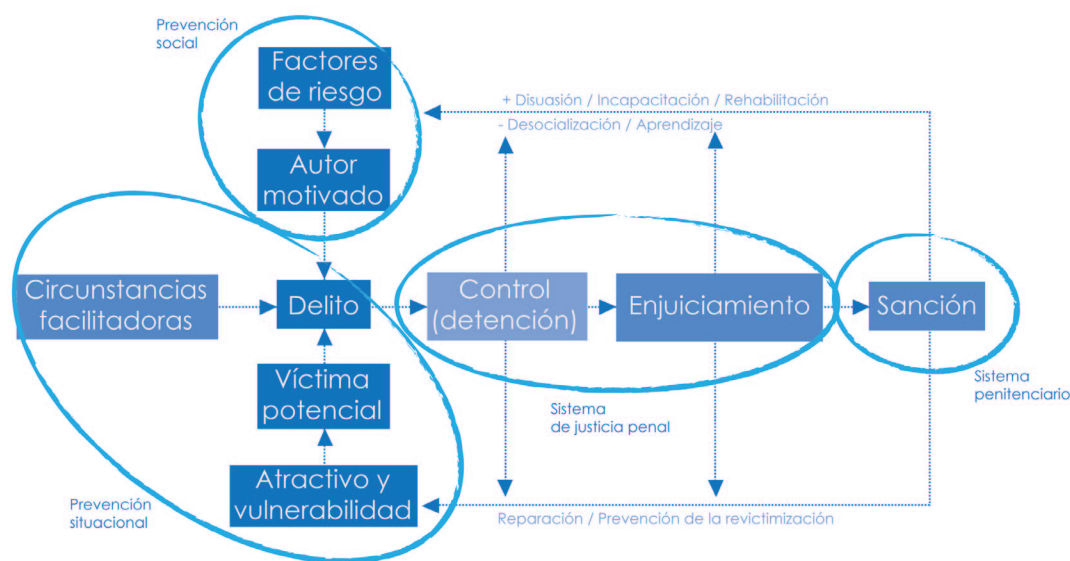
1 El estudio *Criminal Careers and "Career Criminals"*, de Alfred Blumstein, Jacqueline Cohen, Jeffrey A. Roth y Christy A. Visher, National Academy Press, Washington D.C. 1986, fue pionero en esta materia.

2 Trudel, M. y Puentes-Neuman, G.: *The Contemporary Concepts of at Risk Children: Theoretical Models and Approaches in the Early Years*, Pan Canadian Education Research Agenda Symposium, Adolescence, 2000; Bernard, B.: *Fostering Resilience in Children*, Clearinghouse on Elementary and Early Childhood Education, University of Illinois, 1995; Sampson, J. y Laub, J.: *Crime in the Making, Pathways and Turning Points through Life*, Harvard University Press, 1993.

3 Para el caso de Santiago ver, por ejemplo, Boletín de Victimización ENUSC 2007 y Denuncias por DMCS 2007 Comuna de Santiago, Ministerio del Interior.

Figura 1

## Visión del Sistema



Fuente: Documento final Foro Transversal para la Modernización de la Seguridad Pública, Fundación Paz Ciudadana, junio 2009.

sanciones establecidas en la legislación. Estas acciones pueden ser agrupadas en políticas relativas al sistema de justicia penal y en políticas relativas al sistema penitenciario.

Además de la incapacitación temporal que se produce en el caso de una sanción de reclusión, los efectos que el procesamiento y la imposición de sanciones tienen son básicamente dos: por una parte, el hecho de que exista una probabilidad de ser sancionado y penas de determinada magnitud genera un efecto de disuasión general, lo que implica que un cierto número de potenciales hechores deje de cometer delitos porque el beneficio esperado es inferior al costo esperado. Por otra parte, las acciones desplegadas durante el procesamiento y la imposición de sanciones pueden contribuir de forma positiva o negativa a que el “flujo de salida” alimente en mayor o menor medida los “flujos de retorno”, dependiendo de cómo influyen en la conducta futura de las personas. Un tipo de programa que reduce la retroalimentación del sistema es la rehabilitación de la adicción a las drogas para la población cuya actividad delictiva se relaciona con éstas.

De acuerdo a esta visión de sistema, por lo tanto, el nivel de delincuencia de un país depende en lo inmediato de la calidad del diseño y la ejecución y de la cobertura de programas e iniciativas en materia de prevención situacional, prevención social, persecución penal y rehabilitación. La capacidad de reducir la delincuencia en Chile depende, entonces, de la efectividad de este conjunto de políticas públicas.

Si bien estas políticas serán abordadas en mayor detalle en las secciones correspondientes de este documento, el diagnóstico general es que, en materia de prevención situacional, y a pesar de tratarse de técnicas relativamente simples y de bajo costo, existe un conocimiento insuficiente a nivel de la

población general y de quienes toman decisiones –tanto en el ámbito público como privado– relacionadas con el diseño, la construcción o administración de edificaciones y espacios públicos o privados, o con el diseño de productos susceptibles de ser robados<sup>4</sup>.

La prevención social, por otra parte, históricamente se ha confundido con políticas sociales generales y universales, y no se ha focalizado lo suficiente en población vulnerable a ingresar en sendas delictivas. Existe, además, un escaso desarrollo de programas y metodologías de trabajo con evaluaciones de impacto positivas, y las coberturas son actualmente bajas en relación con la población que se estima requiere de este tipo de intervenciones.

Por último, la sanción y la rehabilitación presentan una serie de dificultades, entre ellas la falta de control del cumplimiento de medidas cautelares y sanciones alternativas a la reclusión, y los problemas de infraestructura y las coberturas extremadamente bajas de los programas de rehabilitación y reinserción vinculados al sistema de imposición de penas.

Reducir la delincuencia en Chile requiere, consecuentemente, abordar de forma simultánea los nudos críticos presentes en todos los componentes de este sistema complejo, desde la prevención social temprana hasta la reinserción de personas que han cumplido condenas, visión que ha sido plasmada en el Plan Chile Seguro que se detalla a continuación.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, *Diagnóstico de seguridad ciudadana en Chile*, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, abril 2004; y documento del Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública, Fundación Paz Ciudadana, septiembre 2009.







# PLAN CHILE SEGURO

Del diagnóstico desarrollado en la primera parte de este documento, surge el Plan Chile Seguro. Este Plan se concentra en aquellas acciones que, dada la situación actual o el nivel de avance relativo de cada ámbito de intervención y la evidencia empírica disponible, tienen la mayor probabilidad de reducir el delito de manera costo-efectiva y, consecuentemente, producir el mayor impacto positivo en la calidad de vida de los chilenos.

Además de basarse en el conocimiento teórico y empírico disponible en el mundo, el Plan contiene estrategias y acciones concretas para plasmar dicho conocimiento en el despliegue de diversas iniciativas y políticas que abordan los puntos críticos de la visión de sistema presentada.

El contenido de dichas estrategias y acciones –entre las que se encuentran algunas planteadas en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, que cumplían con los criterios recién mencionados– varía, naturalmente, de acuerdo a la situación actual de cada área de acción. En algunas de éstas, ante la ausencia de datos, se ha optado primero por el levantamiento y sistematización de información de diagnóstico para, posteriormente, delinear los programas más pertinentes que se pondrán en marcha.

Tal es el caso, por ejemplo, del control de medidas cautelares, ya que no existen estadísticas del quebrantamiento de dichas medidas ni información sistematizada respecto de los

problemas de gestión que enfrentan las instituciones encargadas de hacerlas valer.

En otras áreas, en cambio, existe mayor claridad sobre el diagnóstico, pero el desafío radica en lograr implementar de forma exitosa programas a pequeña escala para, posteriormente, plantear su ampliación. Esta situación describe, por ejemplo, el área relacionada con la prevención social en niños y jóvenes en contacto temprano con el sistema judicial.

Por último, hay programas que si bien todavía no cuentan con evaluaciones comprehensivas, los resultados preliminares y la evidencia de sus símiles en otras partes del mundo permiten pronosticar que son formas costo-efectivas de reducir el delito, por lo que resulta conveniente ampliar su cobertura. Los tribunales de tratamiento de drogas, los programas de jornada alterna a la escolar, y los programas integrales de intervención en jóvenes infractores, por ejemplo, caen en esta categoría.

En todos los casos, la información y la gestión constituyen partes esenciales del Plan. La información es crucial para la definición de problemas, la generación de indicadores de resultados y la rendición de cuentas. Respecto de esto último, la ejecución del Plan contemplará, para cada programa o acción, el diseño de mecanismos de evaluación y la definición de indicadores mediante los cuales se medirá su impacto, algunos de los cuales ya se encuentran plasmados en el presente texto.

Para contar con información empírica de calidad respecto

## Metas del Plan Chile Seguro

El Plan Chile Seguro tiene dos metas principales:

1

### Reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos

De acuerdo a la encuesta ENUSC, durante el año 2009, en el 33,6% de los hogares chilenos algún miembro fue víctima de un delito. La primera meta del Plan es que a fines del año 2013 dicho porcentaje sea un 15% más bajo, es decir, que la tasa de victimización sea inferior al 29%. Esto implica que 188 mil hogares dejen de ser víctimas de la delincuencia.

2

### Reducir la cantidad de delitos en el espacio público

Si bien el Plan contempla estrategias y programas para un conjunto amplio de delitos, durante este período se pondrá especial foco en los delitos que ocurren en el espacio público, que corresponden a robos por sorpresa, robos con violencia o intimidación y robos de vehículos y de accesorios de vehículos, los que en su conjunto representan la mitad de los delitos que afectan a los chilenos.

La segunda meta del Plan es que en el año 2013 el número total de estos delitos se haya reducido en un 25% respecto del año 2009. Esto implica que se cometan 320 mil delitos menos en el espacio público, según la ENUSC.

de la efectividad de las acciones y programas, se pondrá especial atención en mejorar los diseños de las evaluaciones, incorporando no solamente mediciones ex ante y ex post, sino que, en la medida de lo posible, grupos de control y la asignación aleatoria de las intervenciones según lugar o beneficiario.

A su vez, la gestión es esencial por cuanto gran parte del desafío hoy radica en diseñar modelos de trabajo intersectoriales efectivos, tanto a nivel central como local, que permitan replicar con altos estándares de fidelidad las metodologías que resulten exitosas. Lo anterior requiere aumentar la densidad profesional con que cuenta el país para el diseño y la ejecución de planes y programas de reducción del delito.

Por último, el Plan será complementado con iniciativas legislativas que perfeccionen nuestro ordenamiento jurídico y doten al Estado con mejores herramientas para reducir la delincuencia. Un primer conjunto de iniciativas, agrupadas en la Agenda Legislativa de Seguridad Pública del segundo semestre de 2010, ya fue presentado conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, y se encuentra disponible como anexo al final de este documento.

## Modelo estratégico

El logro de los objetivos planteados requiere de un despliegue efectivo de una serie de acciones que han sido agrupadas en cinco áreas de intervención o ejes temáticos: Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar y Rehabilitar. Estas cinco áreas se sostienen, a su vez, en dos ejes transversales relacionados con la gestión de la información y con la ejecución a nivel territorial. En dichos ejes se insertan, respectivamente, la creación de un Centro Estratégico de Análisis del Delito y la implementación del programa de intervención de barrios críticos, Barrio en Paz.

Las cinco áreas de intervención y los dos ejes transversales que sustentan el Plan han sido plasmados en un modelo estratégico, cuyo propósito es enfocar los esfuerzos en los factores y delitos que más impactan o más daño causan a la población, en todas las fases del ciclo delictivo: desde conductas antisociales y delitos recurrentes, hasta crímenes violentos y crimen organizado. El siguiente diagrama sintetiza dicho modelo estratégico, antes de pasar a la descripción detallada de las acciones y programas que conforman el Plan Chile Seguro.



# Plan Chile Seguro

CONDUCTAS  
ANTISOCIALESDELITOS  
RECURRENTESCRÍMENES  
VIOLENTOSCRIMEN  
ORGANIZADO

Información y Evidencia

## 1 Centro Estratégico de Análisis del Delito

PREVENIR

PROTEGER

SANCIONAR

APOYAR

REHABILITAR

- La prevención social del delito reduce factores de riesgo relacionados con el ingreso a sendas delictivas.

- Promueve los factores que protegen contra el involucramiento en actividades antisociales.

- Se focaliza en poblaciones especialmente vulnerables.

- La prevención situacional reduce delitos específicos mediante la intervención del entorno que los facilita.

- Aumenta el riesgo para el delincuente facilitando que sea observado o aumentando la presencia policial.

- Reduce el atractivo de los bienes susceptibles de ser sustraídos, afectando su portabilidad o valor, o interviniendo los mercados de reventa.

- Aumenta la probabilidad de que quienes cometen un delito sean detectados y sancionados, potenciando el efecto disuasivo del sistema de penas.

- Traba la puerta giratoria, mejorando el control de la imposición de medidas y sanciones en todo el proceso penal.

- Otorga a las policías y al sistema de justicia criminal más capacidades para mejorar el proceso de sanción.

- Pone el acento en el daño que causa la delincuencia y en las consecuencias de la victimización.

- Reduce la revictimización y entrega atención integral de calidad por parte del Estado a las víctimas de delitos violentos.

- Reduce la reincidencia e interrumpe carreras delictivas.

- Instala en las diversas etapas del proceso penal oferta programática enfocada en los problemas subyacentes al comportamiento delictivo, entre ellos el consumo de drogas.

- Mejora la calidad y cobertura de los programas de reinserción social para quienes han cumplido condena.

Ejecución Territorial

## 2 Programa Barrio en Paz

## 3 Fondo Nacional de Seguridad





# Prevenir





La prevención social del delito tiene como objetivo reducir los factores de riesgo que causan el comportamiento delictivo y promover los factores que protegen contra el involucramiento en actividades antisociales o delictivas, antes de que estas conductas se manifiesten. Si bien suele confundirse con las políticas sociales en general, la prevención social del delito se distingue de aquellas en que no se aplica de forma universal, sino que contempla acciones focalizadas en grupos de personas que son especialmente vulnerables a iniciar una trayectoria de conductas asociadas al delito.

En términos generales, los factores de riesgo pueden ser clasificados como: 1) individuales, tales como la baja capacidad para resolver conflictos, el consumo de drogas, la hiperactividad o la agresividad temprana; 2) familiares, como por ejemplo la baja cohesión familiar y el abuso o la negligencia por parte de los padres; 3) del grupo de pares, si éstos están involucrados en actividades riesgosas; 4) del sistema escolar, si en él los niños y jóvenes están expuestos a la violencia, por ejemplo; 5) comunitarias, cuando, por ejemplo, existe una baja cohesión entre los miembros del barrio; y 6) socioeconómicos, tales como vivir en condición de pobreza.

De este conjunto de factores, en Chile son materia de especial preocupación para reducir la delincuencia, el consumo de alcohol y drogas, la violencia escolar y la violencia intrafamiliar.

El consumo de estupefacientes es frecuente entre la población escolar chilena. Como se observa en la Tabla 1, poco menos de un cuarto de los escolares entre 13 y 15 años y poco menos de la mitad de los entre 16 y 18 años consume alcohol a lo menos una vez al mes. De las drogas, la más consumida es la marihuana, que consume más del 10% de la población escolar entre 16 y 18 años.

**Tabla 1**  
**PREVALENCIA DE CONSUMO EN EL ÚLTIMO MES**

Sustancia	13-15 años	16-18 años	Total (13-18 años)
Alcohol	24,9 %	46,9 %	35,5 %
Marihuana	4,8 %	10,7 %	7,6 %
Cocaína	1,3 %	2,1 %	1,7 %
Pasta Base	1,2 %	1,4 %	1,3 %

Fuente: Conace, Encuesta de Población Escolar 2009.

Más preocupantes resultan las tasas de consumo intensivo de alcohol y drogas. En el caso del alcohol, entre 2003 y 2009 el consumo intensivo, definido como consumir cinco o más tragos un sábado en la noche, bajó de 13,4% a 10,1%. Sin embargo, el consumo intensivo de cocaína y/o pasta base, definido como más de 10 veces durante el último año, aumentó en el mismo período de 1,9% a 3%.

**Tabla 2**  
**CONSUMO INTENSIVO DURANTE EL ÚLTIMO AÑO**

Año	Alcohol	Marihuana	Cocaína
2003	13,4 %	6,1 %	1,9 %
2005	11,5 %	4,8 %	-
2007	11,9 %	6,2 %	1,9 %
2009	10,1 %	6,6 %	3,0 %

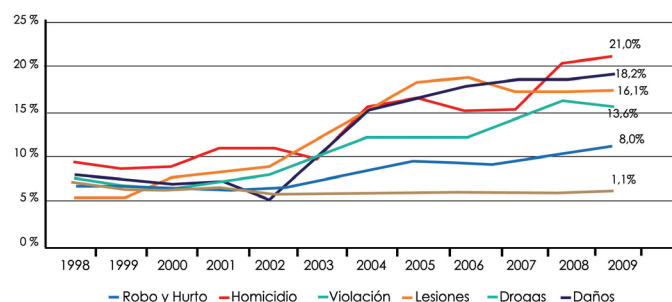
Fuente: Conace, Encuesta de Población Escolar 2009.

En cuanto a la relación entre el consumo de alcohol y drogas y la comisión de delitos, si bien en algunos casos la co-ocurrencia de ambas conductas puede no ser causal, hay antecedentes que plantean que en muchos casos sí existe una relación causal o, a lo menos, de contribución entre el consumo de alcohol y drogas y la comisión de delitos. La primera clase de relación se da cuando el consumo de alcohol o drogas constituye un delito en sí o cuando el delito se comete para financiar una adicción. La segunda relación se da cuando las personas ingieren alcohol o drogas para desinhibirse y atreverse a cometer el delito.

En el caso del alcohol, según un estudio sobre consumo de alcohol y drogas en detenidos por delitos de mayor connotación social<sup>1</sup> —es decir, hurtos, robos, lesiones, violación y homicidio—, un tercio de los detenidos declaró haber consumido alcohol poco antes de cometer el delito. Las estadísticas sobre aprehensiones policiales exhiben, además, que el porcentaje de detenidos en flagrancia bajo los efectos del alcohol para distintos tipos de delitos ha aumentado sostenidamente en los últimos 12 años (ver Gráfico 1), y es especialmente alto en el caso del homicidio.

<sup>1</sup> Hurtado, Paula. *Consumo de drogas en detenidos: Aplicación de la metodología I-ADAM en Chile*. Fundación Paz Ciudadana, 2005.

**Gráfico 1**  
**PORCENTAJE DE DETENIDOS BAJO LA INFLUENCIA DEL ALCOHOL**



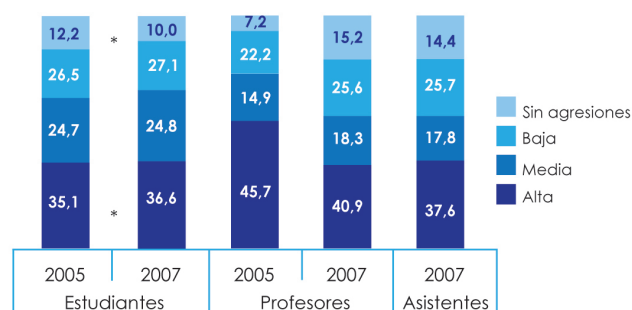
Fuente: Ministerio del Interior, 2010.

En cuanto al consumo de drogas, el mismo estudio recién comentado concluyó que el 60% de los detenidos por delitos de mayor connotación social presentaba resultados positivos en los exámenes de cocaína o pasta base y el 38% de marihuana. En el caso de los aprehendidos por Ley de Drogas, los resultados positivos ascendieron a 75% para cocaína o pasta base y a 47% para marihuana.

Por otra parte, hoy se sabe que en el caso de los niños y jóvenes, la victimización más frecuente ocurre dentro de los establecimientos escolares, y es realizada por otros niños y jóvenes. Según la última encuesta sobre violencia escolar realizada por el Ministerio del Interior, el 37% de los alumnos, el 41% de los profesores y el 38% de los funcionarios no docentes afirmó que durante el último año las agresiones en establecimientos fueron altamente frecuentes (ver Gráfico 2).

En cuanto a la violencia intrafamiliar, la primera Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales realizada en 2007 arrojó que casi el 60% de los niños durante su vida había sido víctima de violencia psicológica, alrededor del 51% de violencia física leve, y casi el 33%

**Gráfico 2**  
**PERCEPCIÓN ACERCA DE LA FRECUENCIA DE AGRESIONES 2005-2007**



\* Diferencias estadísticamente significativas entre 2005 y 2007

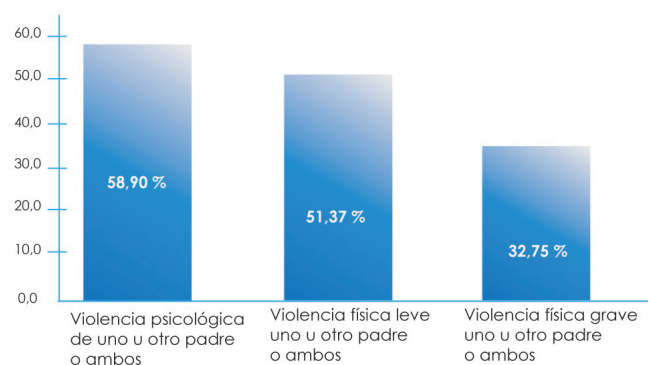
Fuente: Ministerio del Interior, Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar 2005 y 2007.

de violencia física grave por parte de uno o ambos padres (ver Gráfico 3).

En Chile ha habido avances en materia de prevención social, pero los programas suelen enfrentar numerosos problemas. Entre los más relevantes se pueden destacar los siguientes:

- **Descoordinación entre organizaciones que intervienen:** Múltiples servicios públicos (entre ellos el Servicio Nacional de Menores y las Direcciones de Desarrollo Comunitario y los Centros Comunitarios de Salud Mental municipales) suelen intervenir en los mismos casos individuales, escuelas o barrios vulnerables, sin coordinarse entre sí. Esto implica una sobreintervención en determinados usuarios, lo que no sólo despilfarra recursos sino que pone en riesgo la posibilidad de éxito de las iniciativas.

**Gráfico 3**  
**VICTIMIZACIÓN ALGUNA VEZ EN LA VIDA, VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**



Fuente: Ministerio del Interior, Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, 2007.

- **Precariedad financiera:** Los programas y proyectos de prevención suelen enfrentar importantes problemas relacionados con la disponibilidad de recursos durante el tiempo y en los montos requeridos. Esto impide la consolidación de equipos profesionales formados y competentes en el desarrollo e implementación de programas de prevención efectivos.
- **Precariedad de los diseños de evaluación y coberturas que no se condicen con la costo-efectividad de los programas:** La gran mayoría de los programas y proyectos no consideran de antemano cómo se evaluarán los resultados, por lo que la recolección de información, si es que se hace, no es útil para la evaluación final. Esto ha implicado que predominen las evaluaciones de procesos y de satisfacción y que escaseen las evaluaciones de impacto de los proyectos. Además, y unido a lo anterior, al no existir mecanismos de gestión de políticas públicas que promuevan el desarrollo racional de programas de prevención, la cobertura de diversos programas preventivos suele no estar relacionada ni con su capacidad para demostrar impacto ni con su costo-efectividad.

- **Escasa capacidad para generar y difundir conocimiento sobre las lecciones aprendidas:** No existe un mecanismo para recopilar, sistematizar, evaluar y difundir buenas prácticas de intervención, por lo que en general los diseños y las estrategias de implementación de los programas no incorporan información valiosa sobre cómo realizar programas de prevención efectivos.

Recogiendo el diagnóstico anterior, la línea de acción Prevenir considera la instalación de programas e instancias de trabajo para resolver estos problemas y aumentar la coordinación y eficacia de las acciones de prevención social. En este contexto se contemplan programas en el sistema escolar tendientes a abordar en forma integral los problemas de consumo de alcohol y drogas, la violencia en las escuelas y otros factores de riesgo que pueden influir en los estudiantes, al igual que el empleo de la plataforma escolar para programas de buen uso del tiempo libre. Además, se incorpora la prevención de la violencia intrafamiliar, la focalización de programas en hijos de personas recluidas y la instauración de mecanismos que permitan fomentar la generación de nuevos proyectos y evaluar programas ya en curso para identificar y financiar iniciativas preventivas eficaces.

## 1 Programa Vida Sana

El estudio de los factores de riesgo que inciden en la manifestación de conductas antisociales o delictivas ha arrojado que un grupo diverso de conductas, entre ellas la violencia, la deserción escolar y el consumo de drogas, comparten un mismo conjunto de causas subyacentes.

Sin embargo, la tendencia de las políticas públicas establecidas hasta ahora ha sido el abordaje de cada conducta por separado y, en el caso de los programas dentro del sistema escolar, se observa que existe un gran número de programas públicos y privados en cada establecimiento educacional (en ocasiones hasta 20), los cuales sobrecargan la labor de directivos y profesores e impactan negativamente en la implementación y resultado de cada uno, experimentando además dificultades organizacionales internas.

En este contexto, Vida Sana es un programa que pretende abordar los diversos factores de riesgo y lograr, dentro de los establecimientos escolares, un trabajo articulado, coherente y que responda de forma efectiva a las necesidades de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Diseñado en conjunto por el Ministerio del Interior<sup>2</sup> y el Ministerio de Educación, y ejecutado por el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace), Vida Sana tiene como objetivo general dotar a la comunidad educativa de herramientas efectivas para prevenir conductas de riesgo y promover el bienestar psicosocial de los estudiantes en establecimientos de alta vulnerabilidad social.

En una primera etapa, entre 2010 y 2011, este programa se

instalará en 10 comunas y 120 establecimientos municipalizados, cobertura que será ampliada a 50 comunas y sus establecimientos municipales con alta vulnerabilidad social para el año 2014. La selección de los establecimientos específicos se realizará mediante indicadores objetivos de consumo de drogas, ingreso de niños y jóvenes al Programa de Seguridad Integrada 24 Horas<sup>3</sup> y el Índice de Vulnerabilidad Escolar.

Sus objetivos específicos son:

1. Prevenir que los estudiantes manifiesten conductas de riesgo como el consumo de drogas, la violencia escolar y la deserción escolar, o detectarlas tempranamente si se producen.
2. Apoyar al equipo directivo en la articulación y/o integración de los programas psicosociales ya instalados en los establecimientos<sup>4</sup> en torno al Proyecto Educativo Institucional.
3. Articular las redes de derivación a servicios que exceden la capacidad de los establecimientos educacionales, tales como servicios de salud mental, y lograr así servir de forma adecuada a aquellos estudiantes con alta concentración de factores de riesgo.
4. Involucrar a toda la comunidad educativa –alumnos, padres y apoderados, profesores, funcionarios y directiva– en acciones que promuevan una buena convivencia escolar.

El programa está planificado para durar tres años en cada establecimiento educacional, más un cuarto año de acompañamiento para apoyar la autogestión de las prácticas instaladas y aumentar la probabilidad de que se mantengan en el tiempo. Será ejecutado por coordinadores comunales del Conace. Además, las instituciones participantes conformarán una mesa comunal para la coordinación del programa, fortaleciendo el sistema de derivación de alumnos a las redes de atención psicosocial y la articulación entre programas que intervienen en los establecimientos educacionales.

En términos concretos, la intervención contempla cuatro etapas:

**1) Diagnóstico:** Consiste en la aplicación de instrumentos estandarizados para medir prevalencias de factores de riesgo en el alumnado y priorización, en conjunto con la comunidad escolar y sobre la base de los datos levantados con los instrumentos, de los problemas o conductas de riesgo a intervenir.

**2) Intervención:** Considera el establecimiento de un sistema de medición de incidentes críticos, tales como venta de drogas

<sup>2</sup> Se conformó una mesa de trabajo encargada tanto del diseño como de la dirección técnica del programa en todas sus fases, la cual reúne a Conace, División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, División de Educación General y JUNAEB del Ministerio de Educación.

<sup>3</sup> El programa PSI 24 Horas de Carabineros de Chile es un "Sistema de Detección Temprana (SDT)" de menores de edad en situación de vulnerabilidad. A través de la administración de este STD, la Dirección de Protección Policial de la Familia busca "contribuir a la interrupción de situaciones de vulneración de derechos y de trayectorias de vida asociadas a la infracción de ley en niños, niñas y adolescentes menores de edad que son detectados en los registros de Carabineros de Chile". A través de un listado semanal de menores de edad que han sido ingresados a una comisaría, entregado al municipio, se busca que éste movilice una respuesta de evaluación e intervención en caso de detectarse la existencia de factores de riesgo relevantes.

<sup>4</sup> Como se mencionó, en general las escuelas vulnerables ya cuentan con programas y proyectos psicosociales provenientes de un amplio rango de ONGs y servicios municipales, del Gobierno central o consultores, pero sin una adecuada coordinación entre ellos.



y su consumo, consumo de alcohol o riñas, en cada establecimiento para monitorear su incidencia a lo largo del tiempo y la efectividad de las acciones emprendidas. Asimismo, contempla la creación y capacitación de un equipo de gestión al interior de la escuela para la instalación de competencias en la promoción de la convivencia escolar.

Junto con ello se realizarán intervenciones focalizadas. Los equipos de gestión internos serán asesorados en el manejo de los diversos factores de riesgo detectados y se les transferirán herramientas de intervención, tales como instrumentos de diagnóstico específicos según el problema o la situación, programas de prevención de consumo de drogas o alcohol y de desarrollo de habilidades sociales, y buenas prácticas para el manejo de problemas conductuales severos.

Finalmente, se hará un seguimiento de casos de alta complejidad. El equipo del programa tendrá un rol activo en la derivación asistida y en el seguimiento de casos en la red de servicios. De igual modo, el equipo operará como contraparte en el proceso de reinserción de estos casos en el contexto escolar.

**3) Evaluación:** Se monitoreará periódicamente la evolución de los problemas priorizados en cada establecimiento y, al cabo de tres años, se repetirá la aplicación de los instrumentos de medición de prevalencia de factores de riesgo.

Una vez finalizada la intervención, se espera haber reducido el número de alumnos que presenta problemas conductuales o de consumo de drogas, la violencia en la escuela y la deserción escolar; haber aumentado el número de alumnos que logra una adecuada derivación a redes de atención psicosocial en la comuna; y haber mejorado los índices de convivencia escolar, integración y/o articulación de programas en los establecimientos educacionales.

**4) Acompañamiento:** Durante el último año, se apoyará la autogestión del programa por parte de cada escuela y la intensidad del apoyo externo brindado disminuirá. Se realizará un trabajo de seguimiento del programa en los establecimientos educacionales, el cual contará con una evaluación final y con la instalación de capacidades en la misma escuela para dar continuidad a la intervención.

## 2 Estrategia de prevención de alcohol y drogas

La prevención del consumo de alcohol y drogas también será abordada por una nueva Estrategia Nacional de Alcohol y Drogas, que será dada a conocer durante el segundo semestre del año 2010 y que tendrá como objetivo alcanzar resultados que se expresen clara y objetivamente en la disminución de prevalencias de consumo de alcohol y drogas, en el retardo en la edad de inicio del consumo y en el aumento de la percepción del daño que este consumo produce.

Además del programa Vida Sana, ejecutado en escuelas vulnerables y descrito en la sección precedente, Conace plasmará en dicha Estrategia la adecuación de los contenidos preventivos que se desarrollan hoy en los colegios del país, incorporando la mejor evidencia disponible sobre la efectividad de



los programas, además de otras mejoras que se traduzcan en una alta eficacia persuasiva, tales como el uso de nuevas tecnologías (mundos virtuales, páginas web, etc.).

Por otra parte, contendrá el despliegue de programas de prevención orientados a la familia (tanto de forma universal como focalizada en familias que presentan mayor vulnerabilidad); a los jóvenes, utilizando especialmente las nuevas tecnologías de información, comunicación y redes sociales virtuales; y al mundo del trabajo, interviniendo tempranamente en quienes presenten consumo de drogas y trabajando también con las familias.

## 3 Programa “Después de clases” de jornada alterna a la escolar

Parte del problema delictivo tiene relación con niños y jóvenes que hacen un mal uso de su tiempo libre después de la jornada escolar. Debido a ello, programas de jornada alterna a la escolar han mostrado impactos positivos en reducir el involucramiento delictual en niños menores de edad, no solamente porque les ofrecen una alternativa atractiva para el uso de su tiempo libre, sino porque cuentan con una gama estructurada de actividades y servicios, tales como programas de desarrollo de habilidades y actividades de enriquecimiento educacional.

Además de desplegar una oferta de contenidos y servicios de forma sistemática y sostenida en el tiempo, cabe destacar que el éxito de este tipo de programas descansa en una adecuada focalización en grupos de mayor riesgo dentro del sistema escolar, en el hecho de contar con personal calificado, en la instalación de mecanismos explícitos para resguardar la calidad de la implementación, y en tener objetivos que van más allá de la mera entretención de los niños, los que se plasman en actividades específicas y estructuradas.

Teniendo lo anterior presente, a partir del segundo semestre de 2010 el Ministerio de Educación pondrá en marcha, con la colaboración técnica del Ministerio del Interior, el programa piloto “Después de clases”, que brindará atención y cuidado a niños y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo en jornadas alternas a la escolar. Este programa tendrá una cobertura de 60 establecimientos a lo largo del país.

## 4 Prevención de la violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar no sólo causa un grave daño a las víctimas que la sufren, sino que es un factor de riesgo importante para que niños y jóvenes desarrollen conductas anti-sociales o delictivas, debido a que se asocia al aprendizaje y la legitimación del uso de la violencia.

Además de mejorar la atención a las víctimas de violencia intrafamiliar como resultado de la creación de una Política Nacional de Atención a Víctimas y del perfeccionamiento de los estándares de atención (medidas que se detallan en la sección Apoyar), y de brindar mejor protección a las víctimas de esta clase de delitos mediante la incorporación de nuevas tecnologías de control de medidas cautelares y sanciones que se cumplen en libertad (iniciativa que se explica en la sección Sancionar), el Plan considera la reformulación del Programa Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar que realizará el Servicio Nacional de la Mujer. Éste se insertará dentro del programa Chile Acoge e incorporará un enfoque más integral, ya que contemplará estrategias orientadas también a los hombres agresores y a los niños que son víctimas de violencia intrafamiliar.

Entre las iniciativas consideradas por el Sernam destaca la instalación, en los Centros de la Mujer, de un proyecto piloto de intervención psicosocial-reeducativa con hombres que ejercen violencia contra sus parejas mujeres. El objetivo es trabajar con las parejas de las mujeres que asisten a los Centros de la Mujer y/o con hombres que soliciten atención de forma espontánea para dejar de ejercer violencia contra las mujeres.

## 5 Programa Abriendo Caminos

Uno de los factores de riesgo más relevantes para que un niño o joven ingrese a una senda delictiva es el hecho de que su padre o su madre cometan delitos<sup>5</sup>. Por lo tanto, la focalización de iniciativas en este grupo de riesgo puede tener un alto impacto en la reducción de delincuencia.

El programa Abriendo Caminos del Ministerio de Planificación (Mideplan) está dirigido a niños y niñas de 0 a 18 años de edad en situación de vulnerabilidad, que forman parte de familias con integrantes privados de libertad por cumplimiento de una condena. Es un servicio de acompañamiento familiar personalizado y especializado, cuyo propósito central es evaluar la presencia de algunas condiciones mínimas de calidad de vida de la familia y sus integrantes, especialmente los niños. Además, entrega orientación y consejería para apoyar al grupo

familiar en el mejoramiento de sus condiciones actuales, en la medida que esto beneficia directamente a los niños.

Para prestar este servicio, Mideplan suscribe convenios de transferencia de recursos con instituciones privadas o estatales, que se convierten en ejecutoras del programa y se encargan de atender a las familias durante dos años.

Un equipo multiprofesional se encarga de efectuar visitas al domicilio de las familias, para trabajar con los adultos a cargo del cuidado y crianza de los niños, y con los propios niños. Profesionales de especialidad, tales como psicólogos, psicopedagogos, terapeutas ocupacionales y abogados, complementan el trabajo de consejeros y tutores cuando los casos así lo ameritan.

Durante 24 meses, estos equipos construyen vínculos de apoyo al brindar orientación y consejería para ayudar a la reorganización del sistema familiar y a su vinculación con otras redes que ofrecen posibilidades de asistencia especializada o permanente. El objetivo de este trabajo a nivel de familia es establecer y fortalecer la responsabilidad parental, a fin de lograr entornos protectores y responsables del cuidado de los niños. El objetivo con los menores, por su parte, es fortalecer competencias y afianzar habilidades para la vida.

Las instituciones que ejecutan el programa en convenio con Mideplan se relacionan con los centros penitenciarios y con las redes locales de servicios, particularmente las municipalidades.


Los casos que ingresan al programa son postulados a Abriendo Caminos por los propios centros penales o instituciones especializadas, los cuales, al tomar conocimiento de situaciones críticas o de alto riesgo para los niños, efectúan la derivación. Existiendo cupos disponibles y verificándose en el domicilio la presencia de estas situaciones, las familias son incorporadas a Chile Solidario a través de este programa, por las instituciones ejecutoras.

Para el año 2011 se proyecta mantener la cobertura actual de 4 mil niños e implementar una evaluación de los resultados del programa.

## 6 Laboratorio de proyectos piloto de prevención

El objetivo del laboratorio es generar mayor conocimiento respecto de los programas y modelos de intervención que tienen impacto en la reducción de factores de riesgo y conductas problemáticas.

Para lo anterior, durante el segundo semestre del año 2010 el Ministerio del Interior evaluará los 90 proyectos de prevención social financiados con 2 mil 373 millones de pesos correspondientes a Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), y que hasta ahora carecen de un grado de sistematización y de las evaluaciones de impacto necesarias para determinar su eficacia (ver el capítulo sobre Ejecución Territorial en la sección Ejes Transversales).

Estos proyectos abordan problemáticas de violencia intrafamiliar y escolar, niños y adolescentes en situación vulnerable y resolución pacífica de conflictos. Los programas que tengan una evaluación positiva serán incorporados al conjunto de proyectos para desarrollar en barrios críticos a partir de 2011. 

5 Hirshi, Travis: “The Family”. En *Crime*, Petersilia, Joan y Wilson, James Q. (editores), Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 2005.



# Proteger





Además de prevenir factores de riesgo que aumenten la probabilidad de que una persona se involucre en actividades delictivas –acciones descritas en la sección Prevenir–, los delitos se pueden evitar interviniendo las características del entorno o la situación que los facilita, es decir, mediante políticas o acciones de prevención o protección situacional.

En particular, y en relación con el entorno físico, existe amplia evidencia empírica respecto de que las características del ambiente, tales como el aislamiento visual de personas o bienes, por ejemplo, influyen en la ocurrencia y concentración de delitos en determinados lugares. Además, las iniciativas que pretenden modificar el entorno físico para prevenir delitos, denominadas prevención del delito mediante el diseño ambiental, han sido evaluadas como costo-efectivas en diversos contextos de aplicación<sup>1</sup>. Una de las principales estrategias que contempla esta clase de prevención es aumentar el riesgo, real o percibido, de detección o aprehensión del delincuente, mediante mecanismos tales como mejorar la supervisión de los espacios. Lo anterior se puede lograr, por ejemplo, aumentando los campos visuales de residentes o usuarios de esos espacios, mejorando la iluminación y removiendo obstáculos visuales, o bien incrementando la vigilancia formal, es decir, la realizada por personal policial o guardias privados.

Por otra parte, una segunda categoría de estrategias de prevención o protección situacional son las destinadas a reducir las recompensas de cometer delitos. Dentro de este grupo caen, por ejemplo, la fiscalización de la reventa de bienes robados y el marcado indeleble de bienes con códigos individualizados.

Por último, las políticas que permiten a las personas tomar medidas para reducir su vulnerabilidad en determinados contextos, modificando su conducta o presencia, también pueden modificar las circunstancias de tal forma de evitar la comisión de ilícitos.

El Plan Chile Seguro aborda estas tres aristas de la prevención o protección situacional: 1) hacer más seguros los lugares en que se concentran delitos; 2) reducir el atractivo de cometer delitos contra la propiedad marcando bienes y abordando los mercados de reventa de bienes robados; y 3) hacer menos vulnerables a las potenciales víctimas mediante más información para tomar medidas de prevención personal. A continuación se describe cada una de estas aristas.

## Lugares más seguros

La seguridad de lugares que concentran la ocurrencia de delitos se incrementa, por un lado, a través de medidas centradas en masificar la prevención mediante el diseño ambiental y, por otro, mediante iniciativas que aumentan y mejoran la vigilancia preventiva realizada por las policías y guardias privados.

### 1 Prevención del delito mediante el diseño del ambiente físico

Actualmente –y aun cuando este cuerpo de conocimiento nació hace casi 40 años–, en Chile los estándares que se desprenden de la prevención del delito mediante el diseño del ambiente físico no han sido (y no están siendo, salvo excepciones) considerados en el diseño, la construcción y la mantención de gran parte de la edificación, tanto pública como privada. A esto se suma que, en general, los esfuerzos realizados hasta ahora por el Ministerio del Interior para hacer más masivo su conocimiento y aplicación no han sido evaluados.

Para avanzar en la incorporación de estándares de diseño en bienes de uso público, y lograr así reducir la victimización y la sensación de inseguridad en edificios y espacios públicos, establecimientos o lugares comerciales y residencias –incrementando los metros cuadrados construidos o mejorados que cumplen con dichos estándares–, el Plan contempla dos vías de acción: a) una indirecta, que considera la transferencia de conocimiento sobre prevención del delito mediante el diseño ambiental a actores clave, a través de capacitación y asesoría; y b) una directa, que obliga o fomenta la aplicación de estos estándares mediante mecanismos legales o basados en certificaciones de seguridad.

Por otra parte, los proyectos de recuperación de espacios públicos financiados mediante los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) durante el año 2010 serán evaluados para conocer su efecto.

**a) Transferencia de conocimiento a actores clave.** En alianza con el sector privado ligado a la construcción, con las escuelas de diseño y arquitectura de las universidades y con las municipalidades, a partir del segundo semestre de 2010 se diseñarán, sistematizarán y difundirán conocimientos respecto de soluciones de diseño que han resultado exitosas en prevenir delitos y reducir temor, y se fomentará su uso en la construcción, reconstrucción o remodelación de bienes de uso público y establecimientos o lugares comerciales en general, al igual que en la reconstrucción de edificación dañada por el terremoto de febrero de 2010.

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Gant, F. y Gabosky, P.: *The Promise of Crime Prevention*, Australian Institute of Criminology, Canberra, 2000; Schneider, S.: *Best Practices in Crime Prevention Through Environmental Design: Canadian Case Studies*, 1998; Van Soomeren, P.: "CPTED in the Netherlands", *Security Journal* 7, 1996; Armitage, R.: *An Evaluation of Secured by Design within West Yorkshire*, Policing and Reducing Crime Unit, Home Office, Reino Unido, 2000.



En particular se consideran tres ámbitos de transferencia de conocimiento:

- **Diseño urbano seguro en bienes de uso público.** Se desarrollarán herramientas con orientaciones técnicas, tales como manuales, asesorías, capacitaciones y programas de estudio sobre prevención del delito mediante el diseño ambiental, dirigidas a funcionarios públicos o profesionales dedicados al diseño o mantención de bienes de uso público, entre ellos hospitales, escuelas y jardines infantiles.
- **Diseño urbano seguro en el comercio.** Debido a los altos niveles de victimización de establecimientos comerciales, se desarrollarán, en conjunto con asociaciones gremiales y el comercio, materiales con orientaciones específicas para incorporar estándares de diseño ambiental seguro en diversas formas de comercio minorista, priorizando aquellos tipos de comercio más victimizados o con problemas subyacentes de diseño o uso de espacios. Para ello se realizará un diagnóstico de los sectores más afectados, según estudios de victimización y otros análisis, vinculando estos esfuerzos con las estrategias de intervención de barrios comerciales críticos en algunos de los cuales ya se han desplegado iniciativas ligadas al programa Barrio en Paz (ver la sección Ejes Transversales).
- **Diseño urbano seguro en la reconstrucción.** En junio de 2010 se comenzó a capacitar y asesorar en materias de seguridad ambiental a gestores locales, autoridades y la ciudadanía involucrada en los esfuerzos de reconstrucción en la regiones del Maule y Biobío, las más afectadas por el terremoto del 27 de febrero de 2010. La distribución de 3 mil manuales para la introducción de criterios de seguridad ambiental en el contexto de la reconstrucción fue el primer paso de un trabajo conjunto entre el Ministerio del Interior y el Comité de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda para avanzar en la diseminación de estándares.

Durante el segundo semestre del año 2010 se distribuirán 3 mil ejemplares más de este manual.

#### **b) Fomento a la aplicación de estándares a través de mecanismos legales o basados en certificaciones de seguridad.**

En teoría, la adopción de estándares de seguridad en la construcción o remodelación de edificaciones puede fomentarse mediante el establecimiento de leyes que hagan obligatorio el apego de los diseños a determinados criterios, por una parte, o por mecanismos de mercado que aumenten la información disponible para los compradores de inmuebles respecto de sus características en cuanto a seguridad, por otra.

Existen iniciativas legales, tales como incorporar en la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones aspectos de prevención de delitos y violencia en los procesos de planificación urbana y en la elaboración de planes reguladores. Sin embargo, la tramitación de leyes suele demorar varios años, al igual que el diseño y puesta en marcha de las organizaciones requeridas para hacerlas valer. Además, los contenidos de una ley son, en esencia, de aplicación general y rígidos en el tiempo. Dada la naturaleza casuística de las recomendaciones de diseño ambiental seguro, lo anterior implica que esta clase de instrumentos sean acompañados de otros mecanismos más flexibles que fomenten la incorporación de estándares de diseño urbano seguro en las edificaciones.

Tal es el caso de las certificaciones de seguridad, mecanismo usado con éxito para residencias en Inglaterra<sup>2</sup> y Países Bajos, entre otros países. En ambos casos se ha comprobado la importancia de variables situacionales en el robo residencial y se ha observado una marcada reducción de ese delito en viviendas que han incorporado estándares de seguridad residencial.

En Chile, las denuncias por robos en lugar habitado representaron 36% de los robos con fuerza en el año 2009, lo que corresponde a poco más del 15% del total de denuncias por delitos de mayor connotación social. En respuesta a lo anterior, y al temor que esta clase de delitos genera en los hogares que los sufren, el Plan contempla el desarrollo de un sistema de certificación de seguridad residencial a viviendas y proyectos habitacionales que hayan incorporado estándares de seguridad residencial, certificaciones que serán otorgadas por personas capacitadas para ello.

El sistema será diseñado durante 2011 y contemplará, primero, el desarrollo de estándares de seguridad residencial empíricamente probados, y posteriormente su validación en un programa piloto durante el año 2012. En paralelo se definirá un mecanismo de replicación y verificación para que, una vez validados los estándares, se pueda poner en marcha el sistema de certificación para viviendas, incluidas las viviendas sociales.

**c) Recuperación de espacios públicos.** Durante el segundo semestre de 2010, el Ministerio del Interior financiará, mediante la transferencia de 2 mil 884 millones de pesos correspondientes a Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal, 124 proyectos de prevención situacional. Éstos corresponden a iniciativas

2 Armitage, R: *An Evaluation of Secured by Design within West Yorkshire*, Policing and Reducing Crime Unit, Home Office, Reino Unido, 2000.



de recuperación de espacios y equipamientos públicos, intervenciones de instalación y/o mejoramiento de alumbrado público, instalación de sistemas de televigilancia y/o la instalación de alarmas comunitarias.

Estos proyectos serán evaluados a objeto de conocer el impacto de cada intervención y mejorar así las inversiones futuras en barrios críticos y zonas de alta concentración delictual incorporados en el programa Barrio en Paz (ver la sección Ejes Transversales).

## 2 Mayor y mejor presencia policial

Una de las principales estrategias de prevención situacional es aumentar la vigilancia, ya sea formal o informal, de aquellos lugares que concentran delitos. Para mejorar la cantidad y calidad de la vigilancia policial, el Plan Chile Seguro considera aumentos importantes en las dotaciones operativas de ambos cuerpos policiales. Además, complementa lo anterior con la ampliación y el perfeccionamiento del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile. Por último, establece perfeccionar la legislación que regula la seguridad privada y potenciar su aporte a la prevención situacional del delito.

### a) Aumento de dotación de Carabineros e Investigaciones.

Mediante dos proyectos de Ley se aumentarán gradualmente las dotaciones de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones. Estos proyectos consideran las necesidades tanto de personal como de equipamiento, mantención y operación de dichos incrementos.

En el caso de Carabineros, el proyecto –ingresado ya a tramitación legislativa– aumenta la dotación bruta operativa en 10 mil plazas en cuatro años, a razón de 2 mil 500 efectivos por año. Lo anterior se logrará mediante el aumento, en 440 y 7 mil 334 plazas, de la planta de Personal de Nombramiento y del Personal de Nombramiento Institucional, respectivamente; la liberación de mil 689 carabineros de funciones administrativas mediante la contratación de igual número de funcionarios civiles; y la liberación de otros 537 carabineros de las funciones de guardia a través de la figura denominada “personal en retiro llamado a servicio”. Esta mayor dotación se destinará a comunas que actualmente cuentan con el Plan Cuadrante, a comunas a las cuales se ampliará dicho Plan y a los barrios críticos contemplados en el programa Barrio en Paz.

En el caso de la Policía de Investigaciones, el aumento total será de mil plazas en cinco años, a razón de 200 por año. El aumento consiste en la formación de oficiales que, por tratarse de profesionales ya titulados, requieren de sólo un año de formación policial para prestar servicios operativos en la PDI. El proyecto de ley respectivo será ingresado a tramitación durante el segundo semestre de 2010.

**b) Ampliar y mejorar el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.** El incremento de la dotación de Carabineros será acompañado por la ampliación de la cobertura territorial del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva a todas las comunas con más de 25.000 habitantes que hoy no cuentan con dicho

Plan y que lo requieran dada su realidad delictiva, por una parte, y su nivel de perfeccionamiento, por otra. Además de reducir el déficit de dotación presente en algunas comunas que ya cuentan con el Plan, se invertirá en la infraestructura de comisarías y subcomisarías y en tecnología para la acción policial; se establecerán grupos operativos dedicados a labores de intervención en barrios críticos en apoyo al Plan Cuadrante, tales como el Escuadrón Centauro de la Región Metropolitana, y se instaurarán metodologías de patrullaje preventivo, gestión de información delictiva y relación con la comunidad.

Respecto de esto último, durante los años 2010 y 2011 se pondrá en marcha en cuatro comisarías del país un programa piloto del Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC), modelo desarrollado en conjunto entre el Ministerio del Interior y Carabineros de Chile entre los años 2004 y 2009 y que sistematizó las acciones de integración de la institución con la comunidad, generó perfiles específicos para carabineros que cumplen con estas labores, definió funciones y tareas y estructuró y ordenó la labor preventiva.

Específicamente, el modelo considera la creación de una Patrulla de Servicios Policiales Comunitarios al interior de las comisarías, que tendrá dedicación exclusiva para la función preventiva y que contará con un Jefe de Patrulla de Integración, dos funcionarios operativos y un apoyo administrativo. Las patrullas de integración desarrollarán un trabajo orientado a individuos, grupos de riesgo y redes locales en barrios, a través de entrevistas, reuniones, talleres y observación (patrullaje), integrando diversos tipos de técnicas de conocimiento específico<sup>3</sup>.

El piloto contempla, durante 2010, la capacitación por competencias a personal civil de las direcciones de Educación, Planificación y Desarrollo y Seguridad y Orden Público de Carabineros, a los oficiales de línea de dichas reparticiones y a profesionales del Ministerio del Interior. Estos profesionales, a su vez, replicarán la capacitación a los funcionarios operativos que integrarán las patrullas. Posteriormente se seleccionarán los operativos y se constituirán las patrullas, para que el modelo sea ejecutado y monitoreado durante 2011.

El piloto será evaluado adicionalmente por una institución externa, que entregará un análisis de factibilidad. Sobre esa base Carabineros realizará la programación para la institucionalización del MICC, la que implica, entre otros aspectos, la adecuación de las mallas curriculares para integrar una especialidad llamada Servicios Policiales Comunitarios; y el desarrollo de los insumos necesarios y de la planificación respecto de la instalación del modelo a nivel nacional.

## 3 Seguridad privada

Hoy se estima que en Chile hay alrededor de 100.000 vigilantes y guardias privados de seguridad, cifra que excede la suma de la dotación de ambas fuerzas policiales. Actualmente se encuentra en tramitación legislativa un proyecto de Ley que define la seguridad privada como un conjunto de actividades o medidas de carácter preventivo y coadyuvante de la seguridad

<sup>3</sup> Por ejemplo, análisis F.O.D.A. (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), B.A.S.E. (búsqueda, análisis, solución y evaluación) y resolución alternativa de conflictos (mediación comunitaria).



pública, y sistematiza en un solo cuerpo legal las disposiciones que la regulan. El Plan Chile Seguro contempla contribuir al perfeccionamiento de dicha legislación y trabajar en conjunto con representantes del sector privado para mejorar la coordinación en las labores preventivas y su efectividad, y potenciar su contribución a la prevención situacional del delito.

## Reducir el atractivo de los bienes susceptibles de robo

Además de aumentar el riesgo para las personas que cometen delitos mejorando la vigilancia preventiva, la prevención situacional contempla también acciones que reducen las recompensas de delinquir, toda vez que en general la motivación detrás de los hurtos y robos es económica.

En Chile, las encuestas de victimización arrojan que los delitos contra la propiedad son relativamente frecuentes, y constituyen alrededor del 80% tanto de las denuncias como de los detenidos por delitos de mayor connotación social. La investigación de esta clase de delitos, sin embargo, tiene en general bajas tasas de éxito. Las altas tasas de archivo provisional ligadas a los delitos contra la propiedad<sup>4</sup> y, en general, la gran cantidad de delitos de esta especie que quedan sin esclarecer se debe a que existen deficiencias en la forma en la que se aborda su control. Confirma lo anterior que, mientras en el año 2009 los robos y hurtos explicaron alrededor de 450 mil causas ingresadas al sistema penal, la receptación (compra o venta de bienes robados), sólo alcanzó el 1% de los delitos ingresados al Ministerio Público, es decir, cerca de 13 mil casos.

Lo anterior se debe a que existe una arraigada tendencia en todos los operadores del sistema de justicia a investigar aisladamente cada uno de estos tipos de delitos y, más aún, cada uno de los hechos delictuales cometidos dentro de cada tipo. Concretamente, en la mayoría de los casos, las diligencias se

enfocan solamente en dar con el autor del robo, y consideran exclusivamente las circunstancias, lugar y momento específicos en que se cometió ese delito en particular. Sin embargo, los delitos contra la propiedad tienen como principal motivación la reventa de los bienes sustraídos, por lo que la reducción de los mercados de reventa tiene un impacto potencial importante sobre el nivel de delitos<sup>5</sup>.

Los mercados de reventa de bienes robados no sólo fomentan una actividad ilegal en sí, como lo es la receptación<sup>6</sup>, sino que estimulan el robo y el hurto de especies; generan competencia desigual con el comercio establecido, al funcionar al margen de las normativas del comercio formal; y suelen estar relacionados con la concentración de incivildades, faltas y otros delitos.

En este contexto, además de proponer posibles mejoras legislativas, el Plan Chile Seguro pondrá en marcha estrategias de reducción de mercados secundarios, las que contemplarán:

- Identificación y análisis de los principales canales de distribución y mercados de reventa de bienes robados.
- El involucramiento de los órganos de control y de otros agentes –inspectores municipales o de otras agencias, tales como el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas y el Registro Civil– y entidades privadas y comunitarias, tanto en el diseño como en la ejecución coordinada de las iniciativas.
- La realización de operativos conjuntos de fiscalización y control.
- La coordinación con policías y Ministerio Público para cambiar el foco de las investigaciones, orientando las diligencias no sólo a dar con el autor del robo, sino también con el reductor y con el comprador del bien robado.
- El incentivo al uso masivo de un sistema nacional de marcado e identificación de bienes que permita individualizar a sus dueños en los mercados de reventa, por un lado, y asociarlos a las víctimas cuando son incautados, por otro.
- Planes comunicacionales que informen a la ciudadanía sobre los efectos perversos que genera la compra de bienes robados, para reducir la demanda por ellos.
- La introducción de avances tecnológicos existentes a nivel mundial para combatir los delitos identificados.

En una primera etapa se abordarán las regiones Metropolitana, de Tarapacá y de Antofagasta, debido a que concentran las tasas más altas de delitos contra la propiedad. Las acciones se ejecutarán en dos fases. Durante el segundo semestre de 2010 se identificarán los principales canales de distribución y mercados de especies robadas en los territorios mencionados, considerando lugares usados para reducir bienes y tipos de bienes más reducidos. Junto con ello se detectarán los posibles nudos críticos en la coordinación interinstitucional (actuales fiscalizaciones, equipos de trabajo, fallas en el sistema de justicia) y se

<sup>4</sup> Esta tasa es de 70% en el caso de tales delitos, en comparación con 48% promedio para todos los delitos. Cuando no hay imputado conocido (69% del total), la cifra sube a 93%, según información del sistema SAF del Ministerio Público.

<sup>5</sup> Bravo, Juan Francisco: *No compre delincuencia. Estrategia de reducción del mercado de los bienes robados*, Fundación Paz Ciudadana, 2006; Valdivia, Claudio y Vargas, Gonzalo: *Estrategias de intervención en el mercado de bienes robados*, Fundación Paz Ciudadana, 2006.

<sup>6</sup> El artículo 456 bis A del Código Penal establece una pena de presidio menor en cualquiera de sus grados (61 días a 5 años) y una multa de cinco a veinte unidades tributarias mensuales.

establecerán líneas de base para la medición de avances a corto, mediano y largo plazo (número de procedimientos y condenas por receptación en relación a la comisión de delitos contra la propiedad, número de especies devueltas a sus dueños en relación a las que no son devueltas, tasa de recuperos en el caso vehículos robados).

En la segunda fase de intervención, a partir del 2010 en Santiago y de 2011 en Tarapacá y Antofagasta, se comenzarán a aplicar las estrategias diseñadas conjuntamente por mesas de trabajo constituidas entre los diferentes actores vinculados a cada tipo de delito. Lo anterior, sin perjuicio de controles/fiscalizaciones en terreno en los principales mercados geográficos de venta de bienes robados que se realicen durante este año en las zonas priorizadas.

Entre las estrategias que se desplegarán cabe destacar operativos interinstitucionales de control y fiscalización, los que tendrán una dimensión penal (PDI se enfocará en actas de procedencia, Carabineros en el delito de receptación y Fiscalías en persecución penal), una dimensión administrativa (SII, Aduanas e inspectores municipales) y una dimensión comunicacional (men-

sajes para desincentivar la compra). Durante el segundo semestre de 2010 se coordinará a lo menos un operativo en Santiago cada mes, con miras a evaluar resultados e impactos de corto plazo y corregir errores de aplicación. Estas experiencias servirán para replicar operativos en las ciudades de Iquique, Alto Hospicio, Antofagasta, Tocopilla y Calama a partir de 2011, en las cuales también se realizarán operativos mensuales.

A partir del año 2012 se comenzará el proceso de extender los planes pilotos en estas tres regiones, a todo el país.

## Víctimas potenciales menos vulnerables

La prevención situacional también abarca la situación de las víctimas potenciales, a través de medidas de autocuidado que contribuyan a reducir su vulnerabilidad frente a amenazas delictivas. En este ámbito de acciones, se contemplan las siguientes iniciativas:

**a) Registro público de condenados por delitos sexuales.** Se ha ingresado a tramitación parlamentaria un proyecto de Ley que crea inhabilidades para condenados por delitos que atentan contra la libertad e integridad sexual de menores, el que, entre otras cosas, crea una sección especial en el registro de personas que se encuentran inhabilitadas para desempeñar cargos, empleos, oficios o profesiones en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con menores de edad. Cualquier persona podrá acceder a dicho registro vía Internet, permitiéndole tomar medidas de resguardo ante la confirmación de que una persona en contacto con menores de edad se encuentra en dicho registro.

**b) Promoción de la seguridad virtual.** Si bien Internet tiene enormes potenciales y ventajas, también puede presentar riesgos y volverse una herramienta para la comisión de delitos en contra de niños y sus familias, tales como el acoso y el *grooming*, entre otros. A través de campañas masivas, charlas y talleres centrados en escuelas, se buscará promover la adopción de conductas de protección y de autocuidado por parte de padres y niños frente a los riesgos potenciales de Internet.

**c) Plataforma web de apoyo a víctimas potenciales.** Como parte del desarrollo de contenidos web del Plan Chile Seguro, se contempla una plataforma dirigida a las víctimas potenciales que considere, en primer lugar, la entrega de información y orientación respecto de cómo proceder y a qué organismos del Estado acudir en caso de haber sido víctima de un delito. Segundo, consejos de autocuidado y de prevención situacional que puedan seguir para disminuir la posibilidad de convertirse en víctimas. Tercero, registros públicos como el ya mencionado de condenados por delitos sexuales, al que se sumaría el Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal contenido en la Agenda Legislativa de Seguridad Pública presentada recientemente (ver anexo). Y, finalmente, un canal para la recepción anónima de denuncias vía Internet, en el caso de tráfico de drogas u otros ilícitos.



### Recuadro

#### FOCO EN EL ROBO DE VEHÍCULOS Y SUS ACCESORIOS

El robo de vehículos y de sus accesorios serán focos de acción prioritarios, dado el alto daño económico que genera el primero y la alta frecuencia del segundo.

A pesar de tratarse de un delito con alta tasa de denuncias y que en muchos casos es cometido por bandas organizadas, durante el año 2009 fue el delito con la más alta tasa de imputado desconocido de entre las causas ingresadas al Ministerio Público, llegando al 97%. De éstos, el 99% fue archivado provisoriamente.

Estas cifras dan cuenta de la ineficacia del sistema de control respecto de la sanción de esta clase de delitos, debido en parte a la falta de coordinación interinstitucional entre el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Impuestos Internos, la Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, el Ministerio Público y el Registro Civil, entre otros; a la casi nula interacción entre las agencias del Estado y los privados (compañías de seguros, automotoras, autopistas concesionadas, casas de remate), y a la inexistencia de una persecución penal especializada.

Para este delito en particular se desplegarán iniciativas específicas tales como el control fronterizo, ya que una parte importante de vehículos no recuperados es llevada a Bolivia, donde suelen ser intercambiados por droga que luego ingresa al país. Se trata, además, de un tipo de delito para el cual tecnologías como sistemas automáticos de reconocimiento de patentes (APRS); autos señuelos (*bait cars*) monitoreados satelitalmente para determinar lugares exactos de reventa o desarmadura; y el marcado de piezas y partes con micropuntos (*microdots*), pueden tener alto impacto.



# Sancionar



Esta línea de acción tiene como objetivo mejorar la eficacia del sistema de persecución penal, maximizando su contribución a la reducción de la delincuencia. Las iniciativas contenidas en esta sección promueven la adopción de una visión dinámica del problema, que reconoce que las personas se comportan de forma estratégica ante las circunstancias que enfrentan, y que se centra en lograr el mayor impacto posible de las diversas acciones y programas que se despliegan a lo largo del proceso de persecución penal.

Este cambio de enfoque releva, por ejemplo, la importancia de la respuesta del sistema penal ante la comisión de delitos menores, históricamente considerados poco relevantes porque, aisladamente, generan un bajo costo social. Sin embargo, la alta frecuencia de esta clase de delitos sí constituye un problema grave, pues impactan los niveles de victimización, generan sensación de inseguridad y representan muchas veces estados previos a la comisión de delitos más graves. Hoy se sabe que, dado el perfil de las personas que cometen delitos, más que la magnitud de una potencial sanción importan la percepción respecto de cuán probable es que su conducta tenga alguna consecuencia negativa y la inmediatez de dicha respuesta<sup>1</sup>.

En Chile, el nuevo sistema penal ha tenido efectos positivos en cuanto a mayores niveles de transparencia, disminución en los tiempos de tramitación de las causas y reducción en el uso de la prisión preventiva como pena anticipada. Del total de

reclusos, sólo el 23% está esperando una sentencia definitiva, mientras que el 77% se encuentra cumpliendo condena.

Sin embargo, existe una serie de problemas que impiden materializar la totalidad de los potenciales beneficios sociales del nuevo sistema de justicia. Estos problemas se describen a continuación agrupados de acuerdo a si son relativos a la investigación de los hechos constitutivos de delito, o al sistema de imposición de medidas cautelares y penas.

#### **Respecto de la investigación de los hechos constitutivos de delito**

En primer lugar, un aspecto relevante a abordar es el número de casos que son archivados provisionalmente, procedimiento que conforme al Código de Procedimiento Penal procede cuando “en tanto no se hubiere producido la intervención del juez de garantía en el procedimiento, el Ministerio Público podrá archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos”. Tal como se observa en la Tabla 1, en la actualidad, del total de casos ingresados al sistema, el 46% termina en archivo provisional. Sin embargo, si se consideran exclusivamente los casos sin imputado conocido, el 81% termina por archivo provisional, el 11% termina por facultad de no inicio de investigación, y casi el 1% termina por decisión de no perseverar en el procedimiento, tasas relativamente altas y que implican la insatisfacción de un número importante de víctimas.

<sup>1</sup> Kleiman, Mark. *When Brute Force Fails: How to Have Less Punishment and Less Crime*. Princeton University Press, 2009.



**Tabla 1**  
**TÉRMINOS APLICADOS SEGÚN TIPO DE IMPUTADO, 2009**

TIPO DE TÉRMINO <sup>(1)</sup>	IMPUTADO <sup>(2)</sup>				TOTAL	%
	Conocido	%	Desconocido	%		
Acuerdo reparatorio	22.567	2,5%	0	0,0%	22.567	1,4%
Facultad para no investigar	58.646	6,4%	78.339	11,4%	136.985	8,6%
Sentencia definitiva absolutoria	5.319	0,6%	0	0,0%	5.319	0,3%
Sentencia definitiva condenatoria	248.140	27,2%	0	0,0%	248.140	15,5%
Sobreseimiento definitivo	38.713	4,2%	4.389	0,6%	43.102	2,7%
Sobreseimiento temporal	13.258	1,5%	0	0,0%	13.258	0,8%
Suspensión condicional del procedimiento	197.023	21,6%	0	0,0%	197.023	12,3%
Subtotal por salida judicial	583.666	63,9%	82.728	12,0%	666.394	41,6%
Archivo provisional	172.260	18,9%	560.818	81,5%	733.078	45,8%
Decisión de no perseverar	40.800	4,5%	5.964	0,9%	46.764	2,9%
Incompetencia	11.367	1,2%	5.294	0,8%	16.661	1,0%
Principio de oportunidad	104.963	11,5%	33.435	4,9%	138.398	8,6%
Subtotal por salida no judicial	329.390	36,1%	605.511	88,0%	934.901	58,4%
Agrupación a otro caso	34.967	-	33.394	-	68.361	-
Anulación administrativa	2.252	-	1.198	-	3.450	-
Otras causales de suspensión	1.018	-	1	-	1.019	-
Otras causales de término	2.457	-	341	-	2.798	-
Subtotal por otros términos	40.694	-	34.934	-	75.628	-
Total nacional	953.429	100%	723.494	100%	1.676.923	100%

Fuente: Información obtenida del sistema SAF, Ministerio Público.

<sup>(1)</sup> Se consideran los términos aplicados durante el año en curso, independiente de la fecha de recepción.

<sup>(2)</sup> Los porcentajes de término por salidas judiciales y no judiciales se calculan excluyendo la categoría "otros términos".

## Respecto de la imposición de medidas cautelares y penas

Se encuentra instalado en la opinión pública el concepto de "puerta giratoria", el cual, en términos generales, refleja la idea de que quienes cometen delitos salen muy fácilmente de la cárcel o ni siquiera pasan por ella, quedando sujetos a medidas o sanciones que no llevan aparejado un control real; o, dicho de otro modo, "el ingreso y fácil egreso del sistema de quien es presuntamente responsable de un delito"<sup>2</sup>. En este sentido, efectivamente existen problemas en el sistema de control de medidas cautelares y en la imposición de penas de reclusión y sanciones alternativas.

Las medidas cautelares son resoluciones que dicta un juez en el proceso penal, cuyos fines son asegurar la comparecencia

del imputado al juicio, garantizar el éxito de la investigación y proteger a la víctima y/o a la sociedad. El catálogo de medidas cautelares que tiene un juez es amplio. Abarca desde la prisión preventiva hasta la obligación de firmar un registro, pasando por reclusiones domiciliarias, prohibiciones de asistir a ciertos lugares o de salir de determinados lugares, y prohibiciones de comunicarse o acercarse a ciertas personas (artículos 140 y 155 del Código Procesal Penal). Debido a que no existe un órgano a cargo del control de las medidas que se cumplen en libertad, hasta ahora el Ministerio Público ha asumido un control *de facto* sobre aquellos casos relevantes para la institución, el cual usualmente ha delegado en las policías.

El sistema de control de medidas cautelares tiene hoy tres falencias relevantes: 1) los jueces normalmente carecen de información suficiente respecto del imputado para decidir sobre la mejor medida a decretar; 2) el sistema penal tiene escasa capacidad para fiscalizar medidas cautelares distintas a la prisión

<sup>2</sup> Pásara, Luis. "Claroscuros de la RPP chilena: el papel del Ministerio Público", en *Crimen e inseguridad*, Lucía Dammert (editora). Catalonia-FLACSO, 2010.

## Nota técnica

### TIPOS DE TÉRMINOS DE UN PROCESO JUDICIAL

La primera categoría de salidas, las salidas judiciales, son aquellas calificadas como de calidad debido a que implican una resolución judicial definitiva al conflicto penal. En esta categoría se encuentran las sentencias definitivas (condenatorias o absolutorias) que dan cuenta de la verdad judicial frente a un caso concreto; las salidas alternativas al proceso (suspensión condicional del procedimiento y acuerdo reparatorio), que si bien no atribuyen una responsabilidad penal sí implican en general una satisfacción o solución del problema de la víctima, como reparación de daños, indemnizaciones, etc.; y por último, los sobreseimientos, que en el caso del sobreseimiento definitivo –que es más frecuente– también resuelven el conflicto de manera permanente.

Las salidas facultativas, que componen la segunda categoría, son calificadas como de mala calidad, debido a que no resuelven el conflicto penal y dan cuenta de imposibilidad de atribuir responsabilidad a alguien (tal es el caso del archivo provisional y de la decisión de no perseverar en la investigación) o de la falta de prosecución del fiscal (lo que ocurre en el caso del principio de oportunidad).

La tercera categoría es la menos importante en términos numéricos y está compuesta por términos administrativos que no son calificables en función de su calidad, pues no dan cuenta de decisiones de fondo. Corresponden a errores de digitación, anulaciones administrativas o agrupaciones de casos (cuando esto ocurre, los casos agrupados se terminan en el sistema informático quedando vigente uno solo).

preventiva; y 3) no existe suficiente información disponible sobre incumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y de las suspensiones condicionales del procedimiento<sup>3</sup>.

Si se considera que durante el año 2009 se dictaron 61 mil 429 medidas cautelares distintas a la prisión preventiva<sup>4</sup> –casi tres veces la cantidad de prisiones preventivas dictadas en ese período de tiempo (22 mil 33)– y que los tribunales de Garantía dictaron 197 mil 23 suspensiones condicionales del procedimiento<sup>5</sup>, es evidente que el escaso seguimiento y control sobre tan alto volumen de medidas impacta en la sensación de impunidad y “puerta giratoria”.

Por otra parte, se pueden identificar nudos críticos en el sistema penitenciario, tanto en lo relativo a las sanciones que se

cumplen en recintos carcelarios, como a aquellas que se cumplen en libertad.

Debido a un sostenido incremento en la población carcelaria (entre los años 2000 y 2009 creció 59%), hoy existen alrededor de 52 mil personas reclusas, contabilizando tanto a los condenados como a quienes están bajo prisión preventiva. Nuestra tasa de reclusos por cada 100 mil habitantes es de aproximadamente 324, la tercera más alta de América Latina y la número 45 a nivel mundial<sup>6</sup>.

Si bien no existen estadísticas sobre la duración del cumplimiento de condenas en reclusión, el hecho de que anualmente egresen 20 mil personas de un sistema carcelario que alberga a 52 mil reclusos indica que existe un número importante de personas que cumplen condenas relativamente cortas. Lo anterior, sumado a las bajas coberturas de los programas de rehabilitación y reinserción post-penitenciaria, implican –con alta probabilidad– que una proporción importante de quienes egresan de las cárceles vuelve a delinquir. No existen estudios de reincidencia realizados con la metodología adecuada que permitan estimar dicha cifra, pero Gendarmería ha estimado la reincidencia en 47%<sup>7</sup>.

Por otro lado, el sistema de cumplimiento de condenas no privativas de libertad (sistema en el cual se encuentran aproximadamente 55 mil condenados) presenta problemas significativos en lo referente a su control. En el caso de la libertad vigilada –la pena más restrictiva del catálogo de penas actualmente vigente–, el diagnóstico es que sólo alrededor de un tercio de los condenados a esta sanción recibe tratamiento sistemático<sup>8</sup>.

Teniendo presente tanto el diagnóstico de la delincuencia resumido en la primera parte de este documento como los problemas recién descritos, el Plan Chile Seguro contempla cinco categorías de iniciativas que se implementarán para aumentar el aporte que el sistema de control realiza a la reducción de la delincuencia. Un primer grupo comprende todas aquellas acciones que aumentan la eficacia del sistema de persecución penal, independientemente del delito en cuestión. Posteriormente, se describe la creación de una política nacional de control de drogas, y dos innovaciones institucionales: la creación de fiscalías de alta complejidad y la de un órgano encargado del control de medidas cautelares. Finalmente, se hace mención a las agendas legislativas que complementarán el Plan.

## 1 Persecución Penal Estratégica

El término Persecución Penal Estratégica sintetiza el cambio de enfoque descrito en la introducción de este capítulo y tiene como objetivo abordar las prácticas o problemas actualmente presentes en las instituciones que componen el sistema de persecución penal y en las interacciones entre ellas, los que limitan la efectividad de sus acciones. Específicamente, se establece la generación de planes regionales de Persecución Penal Estratégica por parte del Ministerio Público e iniciativas que

3 Como su nombre lo indica, esta última salida judicial implica la suspensión del procedimiento a cambio de que el imputado quede sujeto durante un período de tiempo, no inferior a un año, al cumplimiento de ciertas obligaciones o condiciones, tales como residir o no residir en un lugar determinado; abstenerse de frecuentar determinados lugares o personas; someterse a un tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza; tener o ejercer un trabajo, oficio, profesión o empleo, o asistir a algún programa educacional o de capacitación, entre otros.

4 Anuario estadístico del Ministerio Público, 2009.

5 Ídem.

6 International Center for Prison Studies, King's College, University of London.

7 Hurtado, Paula. “Cárceles y política penitenciaria”, seminario sobre Cárceles Privadas UAI-LyD-FPC, 2007.

8 Ídem.



MINISTERIO PÚBLICO

pretenden aumentar la efectividad de las primeras diligencias, de los procedimientos y controles preventivos y de la labor investigativa de la Policía de Investigaciones.

**a) Planes regionales de Persecución Penal Estratégica.** La delincuencia se manifiesta de forma relativamente heterogénea a lo largo del territorio. En consecuencia, reducir los índices delictivos nacionales implica identificar los factores causales, las intensidades y el o los tipos de delitos específicos que aquejan a zonas geográficas delimitadas, y diseñar y aplicar estrategias de persecución penal atinentes a cada realidad.

Lo anterior requiere que cada fiscalía regional asuma en el nivel local una posición estratégica de combate al delito, alineada con el objetivo general de reducir la delincuencia. Un instrumento que ha resultado útil en algunas fiscalías regionales ha sido la generación de planes regionales de Persecución Penal Estratégica.

Además de diagnosticar los problemas delictivos concretos más relevantes de cada zona, estos planes fijan estrategias y acciones concretas e innovadoras para perseguirlos selectivamente.

En este contexto, el Ministerio del Interior pondrá a disposición del Ministerio Público, ente público autónomo, estudios, herramientas y tecnologías para apoyar la generación de estos planes.

**b) Mejorar las primeras diligencias.** Las primeras diligencias, tales como la toma de huellas y fotos, el empadronamiento de testigos y la toma de declaraciones, son cruciales para el éxito de una investigación y determinan en gran medida la posibilidad de concluir una causa con una resolución judicial de calidad.

Debido a lo anterior, se trabajará en conjunto con las policías y con el Ministerio Público en identificar si la cantidad

y la calidad de los antecedentes recabados por las policías son adecuadas, si estos antecedentes llegan de forma expedita a la fiscalía y si las policías enfrentan trabas en el levantamiento de información.

Durante el año 2010 se contempla diseñar un protocolo de trabajo en conjunto con las instituciones mencionadas, cuyo objetivo será perfeccionar la toma de denuncias y la realización de primeras diligencias. De 2011 en adelante se implementará ese sistema de trabajo, el que tendrá como resultado cambios de índole organizacional y administrativa y, de ser necesario, propuestas normativas.

De igual forma, se estudiarán y propondrán las mejoras legislativas que se determinen necesarias para perfeccionar las primeras diligencias, tales como el proyecto de Ley que amplía y facilita la actuación de las policías en la investigación de delitos, contemplado en la Agenda Legislativa de Seguridad Pública del segundo semestre 2010 (ver anexo al final de este documento).

**c) Mejorar la información para procedimientos de controles preventivos e investigaciones policiales.** En la actualidad, cuando alguna de las policías realiza un control de identidad o de licencia de conducir, sólo consulta los datos civiles de la persona y si tiene órdenes de aprehensión pendiente en los registros de la institución respectiva. Sin embargo, en general no tiene la posibilidad de revisar otros antecedentes, tales como la existencia de medidas cautelares vigentes o, en el caso de un control vehicular, si el automóvil está encargado por robo.

Lo anterior se debe principalmente a que esos otros antecedentes están registrados en diferentes instituciones, información que en general no es compartida. Además, esos datos comúnmente no se encuentran disponibles en línea y en el lugar para el uso de los efectivos policiales en la calle.

A modo de ejemplo, los datos de personas que se encuentran cumpliendo medidas cautelares están registrados en los sistemas de información del Poder Judicial y del Ministerio Público; los de condenados que cumplen penas alternativas están en los registros de Gendarmería de Chile; las órdenes de detención se alojan en las bases de datos del Servicio de Registro Civil e Identificación; y los vehículos robados en los sistemas de información de Carabineros de Chile, todos antecedentes que no se comparten entre organizaciones.

En el caso de la Policía de Investigaciones, institución que tiene como misión fundamental investigar científicamente los delitos y que actualmente se encarga del 60% de las órdenes de investigar despachadas por los fiscales, lo anterior afecta especialmente los resultados de sus pesquisas. El que la PDI no pueda esclarecer los hechos en el 36% de los casos responde, en parte importante, a que recibe y por lo tanto almacena y gestiona información de solamente el 6% ó 7% de las denuncias.

Esta situación no se explica, hoy en día, en que sea técnicamente imposible diseñar y gestionar bases de datos integradas en línea. De hecho, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 contemplaba como un objetivo para el año 2010 crear un Sistema Nacional de Información Criminal (Sinicrim), el cual debía reunir toda la información disponible por



las distintas agencias y ponerla a disposición de todos los operadores del sistema. Este objetivo no se logró.

En este contexto, las acciones para mejorar las primeras diligencias consistirán en: 1) diseñar en conjunto con las policías protocolos que permitan que los controles rutinarios comprendan no sólo la verificación de datos civiles, sino que la totalidad de datos pesquisables, tales como órdenes de detención pendientes, especies sustraídas, información de vehículos, medidas cautelares, medidas alternativas a la condena incumplidas, etc.; 2) generar, con ambas policías, un protocolo de intercambio de información; y 3) establecer una mesa de trabajo interinstitucional amplia para abordar el manejo de información y su disponibilidad en línea tanto para otras instituciones como para los efectivos policiales en la calle (ver el capítulo Información dentro de la sección Ejes Transversales).

Junto con lo anterior, se contempla el proyecto de Ley que crea el Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal, base de datos que será de libre acceso al público y que individualizará a aquellas personas que en el contexto de un proceso penal hayan sido declaradas rebeldes o que, habiendo sido condenadas, hayan quebrantado la pena. Este proyecto será presentado durante el segundo semestre de 2010.

**d) Reducir archivos provisionales.** Como ya se señaló, el archivo provisional es una salida facultativa mediante la cual el fiscal a cargo de la investigación pone término a un caso porque estima que no hay antecedentes suficientes para desarrollar actividades conducentes a su esclarecimiento. Considerado uno de los tipos de términos de baja calidad, representa el 46% de los términos de casos en general, pero 81% en los casos sin imputado conocido. Por lo tanto, fomentar el despliegue de esfuerzos por parte de las policías y fiscalías para identificar un imputado al cual formularle cargos tras la denuncia de un delito, respecto del cual inicialmente no se tienen antecedentes de autoría, tiene un impacto potencial importante en el aumento de soluciones judiciales de calidad.

Dadas las distintas alternativas de salidas facultativas de las que disponen los fiscales, el objetivo no debe formularse simplemente como una reducción en el porcentaje de causas archivadas provisionalmente. Más bien, debe establecerse un indicador que dé cuenta del número de casos sin imputado conocido en los que, efectivamente, se logra determinar un hechor, se formula una imputación concreta y se notifica a la víctima.

## 2 Estrategia de control del tráfico de drogas

La magnitud del problema del tráfico de drogas no puede medirse a través de encuestas de victimización, ya que se trata de un delito sin víctima. En razón de ello, una forma de medir la escasez relativa de drogas en un país es analizando la evolución de su precio, toda vez que, al igual que en cualquier mercado, un aumento en la oferta implica una reducción en el precio al cual se transa (suponiendo, por cierto, que todo lo demás se mantiene constante). En el caso chileno, los datos recopilados sobre el precio de las drogas permiten plantear que las acciones de control han sido relativamente exitosas en reducir su oferta.

Salvo en el caso de la pasta base, cuyo precio bajó pero aparejado a una reducción en la calidad, las drogas han mantenido su precio de mercado relativamente estable, en circunstancias de que existe un influjo importante de drogas al país<sup>9</sup>.

Sin embargo, existen antecedentes que permiten sostener que la Estrategia Nacional de Alcohol y Drogas, enfocada en la prevención y la rehabilitación de estas sustancias –iniciativa mencionada en la sección Prevenir–, debe necesariamente ser acompañada por una estrategia de control del tráfico de drogas.

En primer lugar, Chile es vecino de países que producen poco más del 50% de la cocaína que se consume en el mundo<sup>10</sup>, lo cual lo hace vulnerable al ingreso de drogas por vía terrestre. Si bien las fronteras con Bolivia y Perú son los lugares de ingreso de cocaína y pasta base producida, principalmente, por esos países, la frontera con Argentina es principalmente la vía de ingreso de marihuana proveniente de Paraguay. El ingreso de droga vía aérea no es de gran magnitud, pero sí resulta preocupante la cantidad de droga proveniente de Perú que ingresa vía marítima y que es descargada frente a las innumerables pequeñas caletas del norte chileno.

En segundo lugar, el tráfico de drogas se ha instalado en diversos barrios de las principales ciudades del país, en los cuales el enfrentamiento entre bandas que rivalizan por el control territorial o el monopolio de la oferta desencadenan episodios de violencia que tienen, como resultado, heridos y víctimas fatales.

Por otra parte, nuestro país es productor de precursores químicos usados para la elaboración de drogas ilícitas, tales como ácido sulfúrico, acetona, ácido clorhídrico, carbonato de sodio y éter, en el caso de la cocaína, y efedrina y pseudo efedrina, en el caso de las metanfetaminas. Hay antecedentes que permiten plantear un aumento del desvío de éstos hacia el extranjero, contribuyendo a la producción en los países vecinos.

Por último, otro efecto del tráfico de drogas en nuestro país dice relación con el alto porcentaje de vehículos que son robados en Chile y luego trasladados a Bolivia, pues la mayoría de esos vehículos salen del país por pasos no habilitados y son cambiados por droga que luego ingresa a Chile (ver acciones contra el robo de vehículos en la sección Proteger).

A este diagnóstico sobre el tráfico de drogas y sus efectos, se suma el hecho de que las acciones desplegadas hasta ahora para controlar la oferta adolecen de una serie de problemas, entre los que destacan los siguientes:

- **Problemas en la fiscalización del ingreso de drogas.** El tamaño y topografía de nuestras fronteras y borde costero dificultan el control del ingreso de drogas, al igual que la escasa disponibilidad de tecnologías que permitan detectar drogas en vehículos o personas. Por su parte, y aun cuando se han realizado notables esfuerzos, las agencias y organismos de control no han tenido grandes resultados en la desarticulación de los grupos criminales que están detrás de estas internaciones.

9 Valenzuela, Eduardo. *Política de drogas: en búsqueda de un equilibrio*. Temas de la Agenda Pública, Centro de Políticas Públicas UC, junio 2010.

10 UNODC World Drug Report 2010.





PDI

- **Escasa incautación de activos.** A pesar del sostenido aumento de decomisos de drogas y arrestos por tráfico, no se ha registrado un incremento en incautación de activos y condenas por lavado de activos provenientes de esta actividad, lo cual da cuenta de que, a pesar de los esfuerzos desplegados, no se ha afectado de forma significativa la posibilidad de lavar los grandes recursos que los narcotraficantes obtienen con la venta de sustancias ilícitas.
- **Falta de intercambio de información.** Las agencias de control casi no comparten información entre sí. Más grave aún, al interior de los propios organismos existe un bajo flujo de información entre unidades.
- **Metas e indicadores mal diseñados.** Las agencias y organismos de control, especialmente las policías, actualmente tienen metas de control de drogas relacionadas casi exclusivamente con la cantidad de kilogramos de drogas incautada por año. Este indicador debe combinarse con otros objetivos importantes, como son la cantidad de aprehensiones y condenas u organizaciones criminales desbaratadas.
- **Ausencia de coordinación y supervisión.** A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Chile no existe una agencia o entidad que esté a cargo del control del tráfico de drogas en su globalidad. No se cuenta con un organismo que defina, entre otras cosas, una estrategia nacional, políticas generales y planes de acción. Tampoco se cuenta con un organismo que unifique, supervise y evalúe la ejecución de los planes de combate al narcotráfico.
- **Bajo nivel de denuncia.** El temor a represalias de los traficantes en contra de los denunciantes o sus familias, y la desconfianza instalada en la población respecto de las expectativas de solución al problema por parte de las instituciones del Estado, hacen que en muchos casos los habitantes de las localidades afectadas desarrollen mecanismos de convivencia que incorporan el tráfico de drogas como una

condición de su entorno, adoptando formas de aceptación y tolerancia que terminan contribuyendo al aumento de la oferta de droga en la comunidad.

Teniendo este diagnóstico en cuenta, el Plan Chile Seguro contempla que el Ministerio del Interior asuma el control del narcotráfico y sea el responsable de planificar, coordinar, supervisar y evaluar los esfuerzos del Estado en esta materia. Se constituirá, también, en el coordinador de un nuevo Sistema Nacional de Control de Estupefacientes, Psicotrópicos y Precursores, el que contará con un consejo asesor intersectorial integrado por las jefaturas en materia de drogas de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones, más representantes de la Armada de Chile, el Servicio Nacional de Aduanas, la Unidad de Análisis Financiero, la Agencia Nacional de Inteligencia, el Ministerio Público, Gendarmería de Chile y Conace.

Las iniciativas que se impulsen serán vertidas en una estrategia de control del tráfico de drogas, la que establecerá una mesa de trabajo permanente para coordinar acciones concretas, medir avances y resolver dificultades con los representantes nacionales de todas las agencias del Estado vinculadas al control y sanción de este delito.

En paralelo a la generación de una estrategia, el Ministerio del Interior impulsará las siguientes iniciativas:

**a) Dificultar el ingreso de drogas por vía terrestre.** Se reforzará el control y la vigilancia tanto en los pasos fronterizos, puertos, caletas menores y aeropuertos del país, como en los pasos no habilitados y espacios marítimos. Para la consecución de este objetivo no sólo se fortalecerá y mejorará la coordinación entre los órganos de control a los cuales les corresponde ejercer jurisdicción en sus respectivas áreas, sino que se les dotará de recursos humanos y tecnología de punta que permita un control físico a gran escala, mediante torres de vigilancia electrónica, sistemas automáticos de reconocimiento de patentes y de escáner corporal, vehicular (autos y camiones) y de contenedores y equipaje de mano, entre otros.

**b) Desbaratar organizaciones criminales dedicadas a la importación y distribución de drogas dentro del país.** Se incentivará el desarrollo de investigaciones criminales eficaces y se cambiará el sistema de indicadores de gestión de las policías, de manera que las metas institucionales tengan relación tanto con la desarticulación de organizaciones criminales y con la incautación de activos asociados a operativos de lavado de dinero, como con la cantidad de droga incautada. Herramientas clave para este objetivo serán la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito (ver sección Ejes Transversales) y de una Fiscalía Especializada en Delitos de Alta Complejidad, proyecto que se describe más adelante.

**c) Limpiar barrios tomados por la droga.** Se incrementará considerablemente el control de los puntos de tráfico de drogas en menor escala y se implementarán masivamente los Centros Jurídicos Antidrogas, que tendrán por principal objetivo acercar la comunidad a las entidades de control, fomentando las denuncias de microtraficantes o lugares de microtráfico y

asegurando un seguimiento y resultado de las mismas (ver el programa Barrio en Paz en la sección Ejes Transversales).

**d) Diseñar estrategias para problemas específicos.** En conjunto con las agencias involucradas en cada caso, se diseñarán estrategias para abordar la exportación de precursores químicos para la producción de drogas, al igual que para la salida del país de autos robados o que ingresan a Bolivia como contrabando y para la utilización del sistema financiero para actividades de lavado de dinero.

**e) Crear un Centro de Fusión de Información Investigativa Delictual.** En paralelo a la generación del Centro Estratégico de Análisis del Delito y para atender la necesidad derivada de las investigaciones más complejas, se trabajará en la creación de un Centro de Fusión de Información Investigativa Delictual (CEFIID), que operará en el Ministerio del Interior.

En el CEFIID estarán presentes dos representantes de cada una de las agencias dedicadas al control del tráfico de drogas o que posean información relevante sobre la materia, los que tendrán acceso a los terminales computacionales y sistemas de información de sus propios organismos. Mediante un sistema que será diseñado por el Ministerio Público, cada vez que alguno de los organismos miembros requiera contar con información completa sobre determinada materia –siempre en el marco de una investigación o procedimiento específico identificado– remitirá la solicitud a este Centro, el que generará los datos requeridos de manera reservada. Con ello se logrará tener acceso a antecedentes existentes de todos los organismos miembros, lo que permitirá ganar tiempo, información de calidad y mayores niveles de éxito en la investigación respectiva.

### 3 Creación de Fiscalías Especializadas para Delitos de Alta Complejidad (FIDAC)

La evidencia en años recientes ha demostrado que ciertas figuras delictivas poseen complejidades que requieren de especialización para procurar su pronto esclarecimiento y sanción a los responsables. Especialmente, en aquellos casos en los que se han cometido delitos vinculados al crimen organizado y lavado de dinero, y a la corrupción.

A objeto de dotar al Ministerio Público de instancias apropiadas y especializadas, como parte de la Agenda Legislativa de Seguridad Pública del segundo semestre 2010 (ver anexo) se enviará un proyecto de Ley que creará dos fiscalías de investigación de alta complejidad. Estas fiscalías podrán actuar en todo el territorio nacional, de manera funcionalmente autónoma, especializada y multidisciplinaria. Cada una de ellas dirigirá en forma exclusiva la persecución de los delitos en las materias mencionadas, ejercerá la acción penal pública en cada caso y adoptará las medidas de protección de las víctimas y testigos, según corresponda.

## 4 Control de medidas y sanciones que se cumplen en libertad

El encarcelamiento es una medida costosa. En términos generales, los estudios empíricos concluyen que sólo es rentable socialmente cuando se trata de personas que cometen delitos de forma reiterada o que han cometido delitos graves<sup>11</sup>. Debido a lo anterior, los sistemas judiciales modernos limitan su uso para los casos en que la libertad del imputado pone en riesgo el proceso, a la víctima o la sociedad.

En el caso chileno, el nuevo procedimiento penal contempla, además de la prisión preventiva, otras medidas cautelares para “garantizar el éxito de las diligencias de investigación o la seguridad de la sociedad, proteger a la víctima o asegurar la comparecencia del imputado a las actuaciones del procedimiento o ejecución de la sentencia”<sup>12</sup>. Éstas son el arresto domiciliario, la sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada, la obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe, la prohibición de salir del país o de algún ámbito territorial especificado por el tribunal, la prohibición de asistir a determinadas reuniones o recintos, la prohibición de comunicarse con personas determinadas, la prohibición de aproximarse al ofendido o su familia y, en casos en que las víctimas son miembros de la familia, la obligación de abandonar el hogar.

El mismo Código Procesal Penal establece que el tribunal ordenará las actuaciones y comunicaciones necesarias para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, como ya se mencionó, no existe una institución a cargo del control de las medidas que se cumplen en libertad. El Ministerio Público ha asumido un control *de facto* sobre aquellos casos relevantes para la institución, el cual usualmente delega en las policías. Sin embargo, existe consenso con respecto a que la multiplicidad de funciones que desempeñan estas últimas no les permite realizar un adecuado control de medidas, y a que los procedimientos que se desencadenan ante un quebrantamiento son deficientes. El hecho de que no existan estadísticas de quebrantamiento da cuenta de la ausencia de una política de control de estas medidas. Lo mismo ocurre para las suspensiones condicionales del procedimiento.

Por otra parte, el sistema de penas chileno también contempla sanciones que se cumplen en libertad y que se encuentran reguladas en la Ley 18.216, correspondientes a penas alternativas a la reclusión. Éstas son la remisión condicional de la pena, la reclusión nocturna y la libertad vigilada. Como ya se dijo, alrededor de la mitad de la población condenada se encuentra cumpliendo penas en libertad, cuyo control está a cargo del Departamento de Tratamiento en el Medio Libre de Gendarmería de Chile.

Sin embargo, en la práctica el control es insuficiente. El quebrantamiento de estas penas, respecto del cual no existen estadísticas, no es oportunamente identificado ni trae consigo las consecuencias legalmente establecidas, entre las que se encuentra la revocación de la medida. En el caso de la libertad

11 Dilulio, J. y Piehl, A.: “Does Prison Pay? The Stormy National Debate over the Cost-Effectiveness of Imprisonment”, *The Brookings Review*, 1991.

12 Código Procesal Penal, artículo 155.

vigilada, por ejemplo, sólo el 29% de los condenados recibe tratamiento sistemático<sup>13</sup>.

Adicionalmente, en las etapas finales del cumplimiento de penas de reclusión, los condenados que se encuentran próximos a cumplir el tiempo mínimo de su condena y que hayan exhibido buen comportamiento pueden acceder a beneficios intrapenitenciarios, que son salidas autorizadas por la dirección del establecimiento penal en que se encuentran. Específicamente, se trata de la salida dominical, la salida de fin de semana y la salida diaria o controlada. Respecto de estos beneficios tampoco existen estadísticas de quebrantamiento, y su otorgamiento no se realiza en el contexto de programas de reinserción al medio libre que reduzcan la probabilidad de reincidencia. Estos programas son supervisados por Gendarmería.

Todo lo anterior implica que, en la práctica, existen ámbitos del proceso penal en los cuales el control sobre los sujetos a los cuales se les impone alguna medida o sanción en el medio libre es insuficiente. En primer lugar, si bien una proporción de personas imputadas por un delito no reincide, se puede decir con relativa certeza que existen imputados que cometen delitos durante el cumplimiento de alguna medida o pena en libertad, lo que podría evitarse con mayores niveles de control. Lo anterior, sumado a expectativas de la población fundadas en la práctica del antiguo sistema penal —en el que muchas personas estaban en prisión desde el inicio del proceso<sup>14</sup>—, retroalimenta la sensación de “puerta giratoria” e impunidad para los delincuentes instalada en la opinión pública.

La teoría y la evidencia empírica demuestran que, en la predicción del comportamiento futuro de personas que han cumplido medidas o condenas en libertad, más que la magnitud de la sanción lo que importa es la celeridad y certeza de las consecuencias que trae consigo infringir la ley<sup>15</sup>. En tal sentido, el efecto disuasivo de estas medidas y penas está siendo erosionado por la falta de control de su cumplimiento, y la sociedad está dejando de percibir los beneficios potenciales de reducción de delitos asociados a estos sistemas.

Por otra parte, en el caso de las medidas cautelares, no existe información sobre su cumplimiento ni sobre los procesos desencadenados en casos de quebrantamiento, por ejemplo. Si se sabe que el 25% de las audiencias programadas no se realizan porque, aun estando presentes el o los jueces, el fiscal y el defensor y dispuestos los demás recursos necesarios, el imputado no comparece. En el caso de audiencias en los juzgados de Garantía dicho porcentaje se estima en, a lo menos, 30%<sup>16</sup>. Lo anterior permite concluir que no se encuentran instalados en el sistema mecanismos o procesos que hagan seguimiento a las actividades del imputado, a objeto de que comparezca a las audiencias y cumpla las condiciones contempladas en la medida cautelar que le fue impuesta.

En este contexto, diseñar políticas públicas que permitan perfeccionar la imposición de medidas y sanciones en libertad es una de las acciones que aportará significativamente a la reducción de la delincuencia.

**a) Modificaciones a la Ley 18.216.** El Ministerio de Justicia someterá a tramitación legislativa las modificaciones a la Ley 18.216, que regula las medidas alternativas a la reclusión (ver anexo Agenda Legislativa). En términos generales, dichas modificaciones amplían el catálogo de penas incorporando la pena de libertad vigilada intensiva y cambiando la reclusión nocturna por el arresto domiciliario con monitoreo telemático cuando sea tecnológicamente factible. Este sistema, conocido como “brazalete electrónico”, también podrá ser impuesto como condición de cumplimiento de la libertad vigilada intensiva en el caso de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar. A su vez, permite el uso de este sistema de monitoreo para el control de las medidas cautelares.

**b) Agencia de control de medidas cautelares.** Los perfeccionamientos que requiere el sistema son más amplios que los plasmados en la iniciativa descrita en el párrafo anterior. Propuestas realizadas, por ejemplo, por Fundación Paz Ciudadana<sup>17</sup>, contemplan una reestructuración profunda del órgano encargado de controlar las medidas alternativas a la reclusión y abordan, también, la generación de la información necesaria para permitir una mejor toma de decisiones por parte de los jueces encargados de imponer penas alternativas.

En el caso de las medidas cautelares, hay antecedentes respecto de la falta de información útil para la toma de decisiones de los jueces. Específicamente, una encuesta realizada a jueces arrojó que el 79% de los encuestados estuvo en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación de que “al momento de decidir sobre la prisión preventiva, los jueces tienen suficiente información sobre las circunstancias sociales y personales del imputado”<sup>18</sup>.

En este contexto, se creará una organización encargada tanto de la evaluación de riesgo de fuga o quebrantamiento como de la imposición de medidas cautelares y, potencialmente, de las sanciones que se cumplen en libertad y los beneficios intrapenitenciarios<sup>19</sup>. En concreto, este órgano tendrá dos funciones:

**1) Evaluación de riesgos.** Consiste en recabar información sobre las condiciones de cada detenido (arraigo comunitario, historial laboral y educativo, antecedentes penales, procesos abiertos y otros) y realizar una evaluación de riesgos para determinar la probabilidad de cumplimiento de una medida o sanción en libertad.

**2) Supervisión.** El objetivo es supervisar a los imputados o condenados a quienes el juez ha dejado bajo una medida cau-

13 Hurtado, P. “Cárceles y política penitenciaria”, seminario sobre Cárceles Privadas UAI-LyD-FPC, 2007.

14 Riego, C. y Duce, M. (editores): *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: Evaluación y perspectivas*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago 2009.

15 Kleiman, M. *When Brute Force Fails: How to Have Less Punishment and Less Crime*, Princeton University Press, 2009.

16 Información proporcionada por el Ministerio Público de Chile sobre la base de información estadística relativa al año 2009.

17 Ver, por ejemplo, Ministerio de Justicia y Fundación Paz Ciudadana: *Propuestas para la reforma al sistema de medidas alternativas a la reclusión*, 2001.

18 Ahumada, A. et al.: “Encuesta de opinión de jueces: evaluación de las medidas cautelares personales y otros temas relacionados”, Fundación Paz Ciudadana, 2010.

19 Un resumen de este tipo de órganos, para el caso de las medidas cautelares, se encuentra en Carrasco, J.: *Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares*, Revista Sistemas Judiciales, CEJA, 2009.

telar o, eventualmente, sancionado con una pena alternativa a la reclusión, para asegurar el cumplimiento de las condiciones judiciales impuestas y la comparecencia a las audiencias correspondientes a su proceso. El órgano debe entregar reportes al juez, fiscal y defensor especificando el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones estipuladas en la orden judicial, la que en la práctica puede estar a cargo de otra institución; por ejemplo, una organización de salud que imparte tratamiento de drogas.

Crear y poner en marcha esta nueva institución es una modernización de gran envergadura que requiere generar un diagnóstico acabado de la situación actual, una propuesta de diseño organizacional y su costo, y la propuesta de un proyecto de Ley que cree el organismo. Concretamente, durante el año 2010 se realizará el diagnóstico y durante 2011 el diseño organizacional, estudio de costos y la propuesta legislativa, con miras a su implementación durante 2012.

En caso de que los antecedentes que se recaben demuestren más conveniente mantener separados el órgano a cargo de hacer valer las medidas cautelares y la institución a cargo de ejecutar las penas alternativas a la reclusión, se llevarán a cabo reformas que mejoren tanto el nivel de supervisión como la calidad de las intervenciones realizadas por la institución a cargo.

## 5 Perfeccionamientos legislativos

El perfeccionamiento de la legislación penal y de los órganos encargados de prevenir o controlar será una labor permanente del Ministerio del Interior, el cual, en conjunto con el Ministerio de Justicia, dio a conocer una primera agenda legislativa que recoge y se hace cargo de un conjunto amplio de iniciativas propias y de parlamentarios orientadas a trancar la puerta giratoria, reducir la sensación de impunidad, resguardar el orden y la seguridad pública y reducir el consumo excesivo de alcohol y drogas (ver anexo).

Además del Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal, la creación de Fiscalías Especializadas en Delitos de Alta Complejidad y la modificación a la Ley 18.216, entre otras iniciativas ya mencionadas, los proyectos contemplados en dicha agenda consideran indicaciones al proyecto de Ley sobre juegos de azar ilícitos, el endurecimiento de las penas por robo por sorpresa, el perfeccionamiento de la Ley que determina conductas terroristas y fija su penalidad, la postergación de la licencia de conducir a adolescentes que hayan cometido delitos relacionados con el consumo excesivo de alcohol o drogas, el endurecimiento de las penas por conducción en estado de ebriedad y modificaciones a las normas sobre abigeato.

Esta agenda será complementada con otras iniciativas legales que se requieran para mejorar la eficacia de las políticas de reducción del delito.





# Apoyar





Según cifras de la encuesta ENUSC 2009, el 12% de los hogares chilenos concentra el 60% de los delitos. Si a esto se suma además que el 36% de los hogares victimizados afirma haber sufrido un delito en más de una oportunidad, es evidente que algunos hogares presentan un riesgo de victimización significativamente más alto que los demás (ver Figura 1).

Por otra parte, existe amplio consenso y evidencia empírica respecto de que brindar asistencia a las víctimas de delitos, especialmente asistencia reparatoria<sup>1</sup>, tiene efectos positivos en la superación de las consecuencias de la victimización, en la prevención de la revictimización y en la victimización secundaria.<sup>2,3</sup>

Sin embargo, la oferta pública en materia de asistencia a víctimas enfrenta actualmente tres problemas principales:

1. **Falta de diagnóstico.** No se cuenta con datos actualizados acerca del número de víctimas atendidas y de prestaciones entregadas. Tampoco existe una evaluación sistemática de los programas de atención, ni medición de los efectos que tiene la atención de víctimas en la prevención de la revictimización.
2. **Oferta pública disgregada.** Además de una oferta municipal incipiente en 145 comunas, en la actualidad existen ocho instituciones del Estado (en la Tabla 1 se resume la oferta pública existente) y diversas ONG que prestan atención a las víctimas de delitos violentos. Sin embargo, esta atención se realiza desde sus propios ámbitos de acción específicos<sup>4</sup>, lo que se puede traducir en duplicidad de prestaciones, circuitos de atención poco eficientes o desconocimiento de la oferta pública disponible. De hecho, nuestro país no cuenta con una política integral de asistencia a víctimas de delitos, que permita coordinar y fortalecer las diferentes prestaciones ofrecidas por el Estado.

1 La asistencia reparatoria se define como el conjunto de servicios ofrecidos a las víctimas en respuesta a su victimización, con la intención de aliviar el sufrimiento y facilitar la recuperación (Dussich, J., 2008).

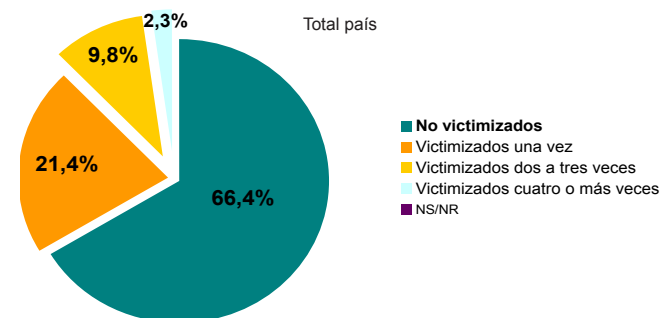
2 Por victimización secundaria se entiende el efecto de una atención deficiente u hostil por parte de los órganos del Estado hacia una persona que ha sido víctima de un delito.

3 Ver, por ejemplo: *Manual de justicia sobre el uso y aplicación de la declaración de principios básicos de justicia para víctimas de delito y abuso de poder*, 1985; Fattah, E.: "Los roles intercambiables de víctima y victimario", en *Cuadernos de Criminología* n° 7, 1997; y Joachim, H.: "Desarrollos victimológicos en el mundo durante las últimas tres décadas", en *Cuadernos de Criminología* n° 11, 2001.

4 Por ejemplo, la Corporación de Asistencia Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia, entrega orientación y representación judicial sólo a personas de escasos recursos; Sernam entrega el mismo servicio para víctimas de violencia contra la mujer, y Senam lo entrega para víctimas menores de edad, de maltrato grave y abuso sexual.

**Figura 1**  
**PORCENTAJE DE HOGARES NO VICTIMIZADOS, VICTIMIZADOS Y REVICTIMIZADOS**

Respuestas a la pregunta: "Durante los últimos 12 meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito? ¿Cuántas veces?".



Fuente: Encuesta ENUSC, 2009.

3. **Déficit de cobertura.** La oferta pública actual absorbe sólo un porcentaje minoritario de las víctimas de delitos violentos. Al año 2005, sólo el 11% de las víctimas de delitos violentos recibió alguna prestación por parte del Estado.<sup>5</sup> Del mismo modo, el acceso a diversas prestaciones está restringido sólo a determinados segmentos de la población (menores de edad, mujeres, personas de nivel socioeconómico bajo) y existen prestaciones que no se encuentran disponibles en todo el territorio nacional.

Para responder a los distintos desafíos que enfrentan los servicios de atención a víctimas en el país, se trabajará paralelamente en dos ámbitos diferentes. Por un lado se elaborará una Política Nacional de Atención a Víctimas, que permitirá el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas y, por otro, se mejorarán los estándares de atención y cobertura de las prestaciones que actualmente ofrece el Ministerio del Interior en materia de asistencia a víctimas. A continuación se describen con mayor detalle estas iniciativas.

## 1 Política Nacional de Atención a Víctimas de Delitos

Como respuesta a las distintas dificultades que presenta actualmente el sistema público de asistencia a víctimas, y con el objetivo de establecer las bases para la creación de un Sistema Nacional de Atención que permita coordinar e integrar la oferta del Estado en relación a las víctimas de delitos, se articulará

5 *Diagnóstico en materia de víctimas de delito en el contexto nacional*, Ministerio del Interior – UDP 2006, a partir de cifras de denuncias por delitos violentos de la base AUPOL de Carabineros de Chile, sobre un total de 377.218 personas afectadas y su comparación con la cobertura informada por las instituciones que prestan servicios de atención a víctimas.

Tabla 1

**OFERTA PÚBLICA PARA VÍCTIMAS DE DELITOS: INSTITUCIONES, COBERTURAS GEOGRÁFICAS, POBLACIONES OBJETIVO Y TIPO DE PRESTACIONES**

Institución	Cobertura geográfica	Población objetivo	Tipo de Prestaciones									
			Orientación / Información	Acciones de Protección	Atención Médica (Salud Física)	Intervención Psiquiátrica	Intervención Psicológica	Intervención Social	Asesoría Legal	Patrocinio / Representación Judicial	Apoyo	Acciones de Prevención / Promoción
DSP Ministerio del Interior	15 centros y 3 subcentros (CAVD*) en 11 regiones	Todas las víctimas de delitos violentos	x			x	x	x	x			x
CAJ Ministerio de Justicia	16 centros (CAVIs*) y 5 unidades (UVIs*) en regiones	Víctimas de delitos violentos en situación de pobreza	x			x	x	x	x	x		x
Ministerio Público	Unidades en Fiscalías locales y regionales	Víctimas y/o testigos de delitos	x	x							x	
Ministerio de Salud	Salas de primera acogida	Víctimas de delitos sexuales	x		x							
Ministerio de Salud (VIF* Primaria)	Atención primaria a nivel nacional	Mujeres mayores de 15 años (VIF*)	x		x		x	x				
Ministerio de Salud (VIF* Primaria)	Servicio de Urgencia Región Metropolitana	Mujeres mayores de 15 años (VIF*)	x		x							
Sename (maltrato grave y abuso sexual infantil)	63 proyectos en 15 regiones	Menores de edad					x	x				
Sename (explotación sexual comercial)	14 proyectos en 9 regiones	Menores de edad					x	x				
Sename (programa de representación jurídica)	7 proyectos en 4 regiones	Menores de edad							x	x		
Sernam (Centros de la Mujer)	90 centros a nivel nacional (incluye Isla de Pascua)	Mujeres mayores de edad (VIF*)					x	x	x	x		
Sernam (casas de acogida)	26 casas a nivel nacional	Mujeres mayores de edad (VIF*)					x	x	x	x		
PDI	Centros de atención a víctimas de atentados sexuales	Víctimas de delitos contra la indemnidad y/o libertad sexual				x	x	x	x			
Carabineros	A nivel nacional (fonos 149 y 147)	Comunidad en general	x	x								

Nota: En la tabla no se incluye la oferta en materia de víctimas que ofrecen algunas municipalidades.

- \*CAVD : Centros de Asistencia a Víctimas de Delitos
- \*CAVIs : Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos
- \*UVIs : Unidades de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos
- \*VIF : Violencia intrafamiliar



e implementará una Política Nacional de atención integral e intersectorial.

Esta Política permitirá ampliar el catálogo de prestaciones existentes, aumentar la cobertura, contar con adecuados sistemas de registro y evaluación e incorporar acciones específicas para prevenir la victimización secundaria y la revictimización.

Además, la Política será difundida a la comunidad con el propósito de aumentar el conocimiento de la oferta pública disponible. En el contexto de esta visión más integral en relación a las víctimas de delitos, se llevará adelante una reforma constitucional que consagre un sistema de asesoría legal y protección de las víctimas.

La Política Nacional considerará las siguientes etapas:

**a) Diagnóstico.** Se realizará un catastro y análisis de programas que forman parte de la actual Red de Asistencia a Víctimas de Delitos (RAV), que considerará además un levantamiento de políticas, estrategias y buenas prácticas existentes en otros países en materia de atención a víctimas. Por otro lado, se encargará un Estudio Nacional en Materia de Víctimas destinado a levantar y analizar evidencia empírica acerca de las diversas necesidades de las víctimas. El catastro y el estudio estarán listos en 2011.

**b) Diseño.** A partir de un trabajo intersectorial se propondrán criterios de focalización e intervención desde el Estado, determinando el rol que cumplirán las distintas instituciones en materia de atención a víctimas. Este proceso, que culminará en diciembre de 2011, permitirá el diseño de un modelo integral de atención intersectorial, que contendrá los lineamientos básicos respecto de la institucionalidad necesaria y de los mecanismos de entrada, derivación y respuesta por parte de los distintos actores del Estado.

**c) Implementación y evaluación.** En diciembre de 2012, se pondrá en marcha el modelo nacional de atención intersectorial, en el que se considerarán criterios intersectoriales de evaluación y registro de los distintos servicios de atención a víctimas.

## 2 Nuevo estándar de atención

En lo relativo a las prestaciones que entrega el Ministerio del Interior, éstas se canalizan a través de 18 Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos (CAVD), ubicados en once regiones del país. Estos centros ofrecen principalmente servicios de orientación e información en coordinación con Carabineros, asesoría legal y servicios de atención reparatoria<sup>6</sup>.

En relación a los servicios ofrecidos es posible constatar que no existe una evaluación sistemática acerca de la eficiencia y calidad de las prestaciones que hoy se entregan por parte de los CAVD. Además, los servicios han sido subutilizados por una gestión deficiente. En 2009 se logró atender sólo el 73% de la cobertura proyectada, debido a que se retrasó la implementa-

ción de los Centros de Atención a Víctimas en algunas regiones y no se amplió el número de comisarías de Carabineros en las que se ofrece el servicio de orientación e información, canal de ingreso de las víctimas a los CAVD.

En virtud de lo anterior se desarrollará un nuevo estándar de atención de alta calidad en el que se considerará, como primera etapa, una reevaluación de las prestaciones que actualmente ofrecen los CAVD, al igual que de los contenidos y la forma en que éstos se entregan, con el fin de mejorar la eficiencia del servicio, aumentar la cobertura e introducir servicios orientados a reducir la revictimización.

El nuevo estándar se implementará sobre la base de las siguientes iniciativas:

**a) Ampliación del servicio de orientación e información.** En coordinación con Carabineros de Chile, en 2010 se ampliará la cobertura del servicio de orientación e información para víctimas de delitos a todas las comisarías del país. En una primera etapa, esta acción considera las 45 comisarías existentes en la Región Metropolitana y el 100% de las comisarías de la Región de O'Higgins. Posteriormente se ampliará a las once regiones que cuentan con CAVD.

**b) Creación de un modelo de atención especial para casos de conmoción pública.** Se desarrollará, para determinados casos de delitos violentos que generen conmoción pública y temor en la población, un modelo piloto de atención que permitirá establecer contacto con las víctimas en un breve plazo después de ocurrido el delito y/o concurrir al lugar de los hechos, en coordinación con Carabineros, la Policía de Investigaciones y/o el Ministerio Público. La implementación del modelo comenzará el segundo semestre de 2010.

Este modelo permitirá incorporar prestaciones en tres áreas:

- Prestaciones funcionales a la reparación de la víctima. Éstas pueden ser acompañar a la víctima al Servicio Médico Legal o Servicio de Urgencia (constatación de lesiones, reconocimiento de cuerpos, etc.).
- Prestaciones orientadas a la prevención de la revictimización, a través de estrategias de prevención situacional, en alianza con el sector privado o con otros estamentos del Estado. Por ejemplo, cambio de cerradura; certificación de las condiciones de seguridad del inmueble; u otras acciones de autocuidado atingentes.
- Representación judicial directa e indirecta a las víctimas de delitos violentos en casos de conmoción pública, cuando la oferta pública existente no cubra dicha necesidad.

**c) Rediseño del actual call center bajo un esquema 24/7.** Durante el segundo semestre de 2010 se implementará un nuevo call center que opere las 24 horas del día, los siete días de la semana y que consistirá en un número único nacional de fácil recordación, habilitado con personal capacitado e idóneo. Con esto se buscará complementar la oferta telefónica actual de orientación e información, que sólo funciona de lunes a viernes de 8:00 a 20:00 horas, potenciando esta instancia como futura puerta de entrada a la oferta del Sistema Nacional de Atención.

<sup>6</sup> Los servicios de atención reparatoria consideran en este caso prestaciones de intervención social, psicológica y psiquiátrica.



# Rehabilitar





Si bien en la década de los setenta los estudios de impacto de los programas de rehabilitación arrojaban que éstos no tenían efecto, hoy en día se sabe que determinados tipos de programas, bien ejecutados, sí disminuyen la probabilidad de que las personas que han cumplido una condena vuelvan a delinquir.

En Chile hay más de 107 mil personas sujetas a medidas privativas o restrictivas de libertad, de las cuales cerca de 52 mil se encuentran reclusas (49%) y cerca de 55 mil se encuentran en el medio libre (51%). El mejoramiento de la eficiencia del sistema de justicia a través de la Reforma Procesal Penal ha contribuido a elevar la tasa de población penal por sobre los 320 reclusos cada 100 mil habitantes, una de las más altas del continente. Actualmente, existe una sobrepoblación promedio de 60% en el sistema carcelario. Debido al incumplimiento del programa de cárceles concesionadas de los gobiernos anteriores, sólo siete de los 15 recintos programados se encuentran en operaciones, implicando que únicamente el 20% aproximadamente de esta población está reclusa en cárceles concesionadas. El 80% restante se encuentra en el denominado sistema tradicional, el que presenta tasas de sobrepoblación críticas en algunas regiones, tales como las regiones de Valparaíso, Araucanía y Arica-Parinacota, que tienen una cantidad de reclusos que supera las plazas carcelarias en un 130%, 119% y 103%, respectivamente<sup>1</sup>. A lo anterior debe sumarse el efecto provocado por el terremoto de febrero de 2010, que implicó distribuir internos a otras cárceles aumentando el problema recién descrito.

Si bien existe evidencia acerca de que la incapacitación lograda mediante el encarcelamiento es socialmente rentable en el caso de personas que cometieron delitos graves o que co-

meten delitos con alta frecuencia<sup>2</sup>, no lo es para el resto de los casos. En estos últimos, el efecto preventivo de programas sociales (sobre todo si son focalizados) puede ser más rentable que la cárcel<sup>3</sup>. Por ello hay buenas razones para racionalizar la utilización de las cárceles, intensificando el uso de medidas alternativas a la reclusión, por una parte, y la prevención social, por otra.

Una intervención penitenciaria realizada adecuadamente, así como un apoyo efectivo al proceso de reinserción social, contribuye a disminuir el riesgo de reincidencia, motivo por el cual ambos temas son prioritarios desde la perspectiva de seguridad pública. A modo de ejemplo, programas de intervención especializados han logrado disminuciones de reincidencia que oscilan entre 10%<sup>4</sup> y 25%<sup>5</sup>. En síntesis, programas de calidad, bien implementados, generan menos reincidencia e implican menos delitos.

Si la rentabilidad social de los programas de reinserción es positiva en el caso de adultos, en el caso de los infractores jóvenes es, con certeza, más alta. Lo anterior se debe a que la intervención del sistema judicial puede generar cambios tempranos en la trayectoria de vida de las personas, siendo mayor la cantidad de años respecto de los cuales se influye.

Durante 2009, las policías realizaron 27 mil detenciones de niños entre 14 y 17 de años de edad. El Sename, entidad dependiente del Ministerio de Justicia a cargo de implementar las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidad Penal

1 Departamento de Planificación y Subdepartamento de Infraestructura de Gendarmería, citados en *Balance de la Delincuencia 2009*, Fundación Paz Ciudadana, mayo 2010.

2 Levitt: *The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation*, 1995; Dilulio y Morrison: *Does Prison Pay? The Stormy National Debate over the Cost-Effectiveness of Imprisonment*, Brookings Review, 1991.

3 Por ejemplo, ver Donohue y Siegelman: *Allocating Resources Among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime*, 1998.

4 Bourgon, G. y Armstrong, B.: "Transferring the Principles of Effective Treatment into a 'Real World' Prison Setting", en *Criminal Justice and Behaviour*, 2005.

5 Landenberger, N., y Lipsey, M.: "The Positive Effects of Cognitive Behavioral Programs for Offenders: A Meta Analysis of Factors Associated with Effective Treatment", en *Journal of Experimental Criminology*, 2005.



Adolescente (Ley 20.084) promulgada hace tres años, atendió, ya sea en medio libre, semicerrado o cerrado, a 32 mil niños y jóvenes. El sistema judicial juvenil presenta también una serie de deficiencias, tales como infraestructura insuficiente, escasez de oferta en sanciones en medio semicerrado, falta de especialización de quienes ejecutan las medidas y sanciones del sistema, ausencia de un sistema de seguimiento posterior al cumplimiento de una sanción y escasa coordinación con otros actores del sistema judicial<sup>6</sup>.

El Plan Chile Seguro establece cinco líneas de acción en materia de rehabilitación: el programa Vida Nueva y el fortalecimiento del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas, el perfeccionamiento del sistema judicial para menores y adolescentes, la ampliación de los denominados Tribunales de Tratamiento de Drogas, el mejoramiento de la calidad y coberturas de los programas de reinserción social para adultos y, por último, la construcción de infraestructura penitenciaria.

## 1 Programa Vida Nueva

Vida Nueva es un programa de respuesta temprana y derivación especializada a partir del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas de Carabineros de Chile. Tiene por objetivo principal interrumpir las carreras delictivas de niños, niñas y adolescentes menores de 14 años que han ingresado a las comisarías del país por comisión de delitos. Pero a la vez, busca impedir el desarrollo de tales trayectorias delictivas en el caso de menores de 14 años ingresados a las comisarías por vulneración de sus derechos.

La necesidad de este programa se fundamenta en que, si bien existe un sistema de detección temprana administrado por la Dirección de Protección Policial de la Familia de Carabineros de Chile con información referente a niños y adolescentes menores de edad que han sido ingresados a una comisaría, su capacidad de respuesta a nivel local se ha visto limitada básicamente por dos problemas:

- Insuficiencia o ausencia de oferta de atención especializada (rehabilitación de drogas, reinserción educativa, atención psicosocial y psiquiátrica, entre otras).
- Baja capacidad de gestión de casos de alta complejidad, lo que se traduce en intervenciones desarticuladas y mal diseñadas, que no consiguen su propósito final.

Vida Nueva tiene como objetivo central interrumpir trayectorias de vida asociadas a la infracción de ley en niños en situación de vulnerabilidad, asegurando su adecuada derivación y acceso a una red de atención especializada coordinada, además de monitorear dicha derivación y los resultados de las intervenciones.

Concretamente, el programa pretende reducir el número de menores que ingresa más de una vez al listado de niños y jóvenes registrados por Carabineros, reducir el número de menores que ingresan más de una vez a centros del Servicio Nacional de Menores y reducir los factores de riesgo que presentan los

niños y jóvenes que fueron sujetos de intervención. Para lograr dichos objetivos, el programa Vida Nueva operará sobre la base de cuatro ejes:

- **Estandarización de procesos de diagnóstico.** Se diseñarán e implementarán instrumentos de diagnóstico de factores de riesgo, los que también serán usados para establecer el impacto del programa al egreso.
- **Desarrollo de un modelo de primera respuesta y derivación asistida.** En las comunas se instalarán duplas de profesionales, llamadas duplas psicosociales, que gestionarán la información entregada por Carabineros respecto de los niños encontrados cometiendo alguna falta o en situación de vulneración de derechos y seleccionarán los casos a ser derivados a los programas. Con el objetivo de garantizar la calidad de la ejecución y prevenir deserciones prematuras, se monitoreará de forma permanente la intervención por parte de la o las instituciones involucradas y se realizará el seguimiento de casos, detectando, por ejemplo, el reingreso de niños al programa.
- **Estandarización de procesos de intervención.** Se generarán estándares de procesos y contenidos para las intervenciones a las que son derivados los niños.
- **Instalación de una oferta de centros focalizados para la intervención especializada.** Los procesos de diagnóstico y gestión de casos mencionados en los puntos anteriores serán complementados con un aumento de la oferta comunal de atención especializada psicosocial, de reinserción educativa y de tratamiento de la adicción a las drogas, con una capacidad de atención estimada de 800 casos anuales.

El programa operará inicialmente a través de la instalación de 32 centros en 8 comunas de prueba<sup>7</sup> que fueron seleccionadas por tener alta concentración de niños que entran en contacto con la policía y condiciones para llevar a cabo el programa, para luego expandirse a las 25 comunas en las cuales viven los niños, niñas y adolescentes que explican el 50% de los ingresos de menores a comisarías del país.

En el programa participan el Ministerio del Interior, Sename, Conace, Carabineros de Chile, la Subsecretaría de Carabineros y los municipios involucrados.

## 2 Fortalecimiento del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas

De los 285 municipios con convenio vigente con el PSI 24 Horas de Carabineros de Chile, 233 no reciben ningún tipo de apoyo que les permita mejorar la oferta de servicios que brindan a los niños y jóvenes que tienen contacto con la policía. En la actualidad el desarrollo de programas y proyectos en función de la información proporcionada se da de forma heterogénea al alero de múltiples organismos gubernamentales, tales como el Ministerio del Interior (a través de los fondos destinados a los municipios), Oficinas de Protección de Derechos (OPD) de Sename y diversas direcciones municipales.

6 "A tres años de la LRPA", presentación realizada por el director del Sename en Concepción, julio 2010.

7 Recoleta, La Granja, Lo Espejo, La Pintana, Puente Alto, Pudahuel, Peñalolén y La Florida.



Considerando el carácter altamente focalizado que tendrá el programa Vida Nueva recién descrito, se hace necesaria una iniciativa de transferencia de conocimientos para asegurar el logro de los objetivos del PSI 24 Horas en aquellos municipios que actualmente lo subutilizan.

Para esas comunas que actualmente carecen de oferta programática, el Ministerio del Interior, en conjunto con la Subsecretaría de Carabineros, Sename y la Dirección de Protección Policial de la Familia de Carabineros de Chile, contempla desarrollar cursos intensivos de capacitación y asesoría orientados a introducir el manejo de conceptos y competencias básicas para la implementación de acciones derivadas del Programa 24 Horas. Se asistirá, además, en el diseño de proyectos específicos para cada realidad local.

### 3 Perfeccionar el sistema de justicia para menores y adolescentes infractores

La Ley 20.084, que establece y regula la responsabilidad penal de los adolescentes infractores de ley, se encuentra vigente desde junio del año 2007. Sin embargo, a la fecha los antecedentes y datos relativos al funcionamiento del sistema, tales como las condiciones físicas de cada centro de adolescentes o la calidad de la oferta programática disponible, no han sido materia de sistematización ni estudio.

Un ejemplo de lo anterior es que la información contenida en las actas de las visitas a centros realizadas por las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CISC)<sup>8</sup> contempladas en el Reglamento de la Ley 20.084 y en funcionamiento desde el año 2007 en todo Chile, no ha sido recopilada, ni sistematizada o analizada.

Dada la importancia de esta información para el diseño de mejoras, desde marzo de 2010 se han recopilado todos estos

antecedentes, concluyéndose que existen insuficiencias en la infraestructura y seguridad de los centros, los funcionarios que trabajan al interior de los mismos no cuentan con la adecuada y suficiente capacitación, las políticas de segregación y salud se deben mejorar sustancialmente y la oferta programática relativa a escolarización, resocialización y rehabilitación requiere de importantes modificaciones. Lo anterior, sin perjuicio de que, por ejemplo, dichos informes puedan igualmente destacar buenas prácticas al interior de los centros, de manera de replicar éstas en el resto del país.

Además de levantar también las buenas prácticas y otra información recopilada en dichos instrumentos, el Sename desarrollará nuevos instrumentos de obtención y medición de la información, que serán utilizados por las próximas CISC que visiten y supervisen los centros en el curso del año 2010. Los resultados de este levantamiento de información terminarán de alimentar el diagnóstico sobre la implementación de sanciones en medio cerrado y semicerrado, el cual será utilizado para detectar los problemas y deficiencias concretas de cada uno de los centros, priorizarlos y diseñar un plan para mejorar las condiciones de los jóvenes infractores de ley.

Por otra parte, es necesario realizar ajustes y modificaciones a la Ley 20.084 para maximizar su aporte a la reducción de la delincuencia juvenil. Con este objetivo en mente, el Ministerio de Justicia convocará a distintos actores relevantes del sistema de justicia criminal adolescente para que, en una mesa de trabajo conjunta, se analicen todas las materias en las que sea necesario abogar por modificaciones al cuerpo legal vigente que permitan profundizar o mejorar el sistema, tales como el cumplimiento simultáneo de penas, el mejoramiento de los planes de intervención de los menores y otras de similares características.

## 4 Ampliar el tratamiento de consumo de drogas en el proceso penal

Como ya se mencionó, de acuerdo a un estudio sobre consumo de drogas en detenidos por delitos de mayor connotación social<sup>9</sup> –hurtos, robos, lesiones, violación y homicidio–, el 60% presentaba resultados positivos para cocaína o pasta base y el 38% para marihuana. En el caso de los aprehendidos por Ley de Drogas, los resultados positivos ascendieron a 75% para cocaína o pasta base y 47% para marihuana. Por otra parte, según Gendarmería de Chile, el 34% de la población penal presenta consumo abusivo de cocaína o pasta base y el 57% reconoce el consumo de alguna sustancia ilícita.

En la actualidad existen en el país 18 pilotos de Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), más una única experiencia relacionada con adolescentes infractores de ley. Estos tribunales imponen el tratamiento como condición de una suspensión condicional del procedimiento. Durante el año 2009 se atendieron 261 personas en TTD adultos y 40 en TTD adolescentes. A la fecha, se ha constatado un 61% de adherencia en adultos y 80% en adolescentes.

Los TTD se fundamentan en la convicción de que un tra-

8 Cada Comisión está compuesta por representantes de diversas instituciones: Ministerio de Justicia, Poder Judicial, UNICEF, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, universidades y organizaciones civiles vinculadas a la infancia y la adolescencia.

9 Hurtado, Paula. *Consumo de drogas en detenidos. Aplicación de la metodología I-ADAM en Chile*, Fundación Paz Ciudadana, 2005.



tamiento especializado en un infractor de ley con consumo problemático de drogas es capaz de disminuir su reincidencia. Ello se sustenta en datos internacionales que establecen que los usuarios de este tipo de programas presentan una reincidencia del 16,4%, mientras que quienes han seguido un procedimiento tradicional presentan 43,5% de reincidencia. Adicionalmente, el costo de mantener a una persona privada de libertad asciende a aproximadamente \$250 mil mensuales en el sistema tradicional, comparado con \$140 mil mensuales que cuesta mantener a una persona en un tratamiento ambulatorio intensivo de rehabilitación en drogas.

Con el objetivo de ampliar la aplicación de este modelo de trabajo, el Plan contempla:

- a) Incorporar el tratamiento como posible condición de cumplimiento de la Libertad Vigilada Intensiva, pena que se crea en la modificación a la Ley 18.216, ya mencionada en la sección Sancionar. En concreto, la iniciativa legal involucra extender los mecanismos de aplicación del principio detrás de los TTD a los casos de libertad vigilada intensiva, puesto que establece un plan de intervención individual dentro del cual se contempla la posibilidad de derivación a tratamientos de rehabilitación de drogas o alcohol, los que podrán ser ambulatorios o implicar la reclusión del condenado en centros especializados.
- b) Por otra parte, y en paralelo a la ampliación de cupos de rehabilitación disponibles para esta clase de iniciativas a lo largo del país, se establecerán mesas de trabajo interinstitucionales lideradas por Conace, en las que participan los Ministerios de Justicia y Educación, la Defensoría Penal Pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otros, para sistematizar el funcionamiento de los pilotos ya existentes y realizar propuestas tanto organizacionales como legales que permitan una ampliación exitosa de su cobertura territorial, por una parte, e incorporar a beneficiarios no reincidentes, por otra.

## 5 Mejorar la calidad de programas de inserción social y laboral

El desarrollo de estrategias de inserción social efectivas en la reducción de la reincidencia enfrenta en la actualidad una serie de nudos críticos.

Por un lado, el Consejo de Reforma Penitenciaria<sup>10</sup> reporta en su informe final la constatación de problemas ya mencionados, tales como hacinamiento y sobrepoblación en unidades penales, una insuficiente inversión en infraestructura penitenciaria (tanto en términos de construcción de nuevas unidades como en deficiencias de mantención de las unidades actuales) y la gestión poco efectiva de las medidas alternativas a la reclusión (en promedio cada delegado de libertad vigilada del adulto atiende a 57 personas, cuando el límite establecido por norma técnica son 30).

<sup>10</sup> Conformado por instituciones públicas como el Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Gendarmería de Chile, el Poder Judicial y centros de estudio como el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y la Fundación Paz Ciudadana.



Por otra parte, de acuerdo a este mismo informe, la estructura organizacional de Gendarmería se centra en la seguridad, dejando poco espacio al desarrollo de tareas de reinserción. Esto se manifiesta en carencia de ofertas adecuadas para la reinserción social, incrementos de presupuesto sin resultados demostrables, falta de perspectiva intersectorial en la gestión del sistema penitenciario, falta de enfoque territorial en los servicios post-penitenciarios y un escaso control de la ejecución penal, entre otros<sup>11</sup>.

Para resolver en parte estos nudos críticos, el Plan ha puesto el acento en cuatro acciones o conjuntos de acciones, desarrolladas en coordinación con Gendarmería de Chile y el Ministerio de Justicia, tendientes a extender la aplicación de programas de calidad y el diseño de soluciones, tales como directrices para infraestructura, instrumentos para evaluar riesgos de reincidencia al egreso y metodologías costo-efectivas.

**a) Generación de un índice de reincidencia delictual.** En la actualidad no es posible acceder con facilidad a indicadores de reincidencia delictual de personas egresadas del sistema penitenciario. Contar con un índice que se informe públicamente en forma regular es fundamental, tanto para monitorear la efectividad de políticas de reinserción, como para promover la rendición de cuentas de los servicios encargados.

Para esto, al año 2011 se desarrollará un indicador en condiciones de ser informado anualmente a partir del año 2012.

**b) Incorporación de variables de riesgo y necesidad en sistemas de clasificación de reclusos.** Actualmente la población penal se clasifica en función de un índice de “compromiso delictual”, el cual guarda relación con el grado de compromiso de los sujetos penados con la cultura y las prácticas delictivas. Sin embargo, esta clasificación no incorpora en forma

<sup>11</sup> Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010.



explícita una valoración técnica del riesgo de reincidencia en el delito, utilizado en países desarrollados como un criterio con alto valor de pronóstico para la asignación de casos a la oferta de programas de tratamiento penitenciario y reinserción social.

Se creará un sistema de evaluación del riesgo de reincidencia, a partir de una adaptación nacional de los mejores instrumentos internacionales en la materia<sup>12</sup>. Asimismo, se propone la implementación nacional del sistema de evaluación de riesgo como criterio a considerar en la clasificación de la población penal y en su ingreso a programas de reinserción social.

Esta iniciativa contempla, al año 2011, haber capacitado a la totalidad del personal encargado de evaluación en Gendarmería de Chile. El objetivo es contar en 2012 con una evaluación de riesgo y necesidad de toda la población penal (medio cerrado y libre) del país.

**c) Fortalecimiento de los programas de reinserción social intra y post-penitenciaria.** Los diversos programas de intervención que se desarrollan en medio cerrado (reinserción laboral, tratamiento de drogas, etc.) muestran dificultades para operar en forma sistemática y alineada con la necesidad de reinsertar socialmente a personas condenadas y de reducir las probabilidades de reincidencia futura.

Los programas requieren mejorar la calidad de su implementación para impactar positivamente en la reducción de la reincidencia. En este sentido se estima que deben:

- Formalizar su estructura de funcionamiento y procesos asociados, basándose en un diagnóstico previo y en mejores prácticas validadas internacionalmente.
- Introducir sistemas de evaluación de resultados e impacto de los programas de reinserción social, orientándolos a medir la reducción de los riesgos de reincidencia.
- Mejorar progresivamente la dotación de personal profesional dedicada a tareas de reinserción social, capacitando adecuadamente a dicha dotación.

Con estos fines, se iniciará un proceso de seguimiento y evaluación de programas piloto, entre los cuales se encuentra el Programa de Reinserción Laboral del Ministerio del Interior y Gendarmería, orientado a desarrollar competencias e intermediar en la colocación laboral dependiente o en la generación de iniciativas de trabajo independiente para ex condenados. Se estima que la cobertura del programa durante 2010 será de 300 colocaciones laborales dependientes, 110 colocaciones laborales independientes, 110 personas capacitadas en auto-emprendimiento, 120 personas capacitadas en oficios y 530 personas beneficiarias de apoyo psicosocial.

En este caso, la fase de análisis y rediseño técnico y organizacional del programa se extenderá durante 2010, con miras a implementar los cambios necesarios a partir de 2011. Los criterios sobre los cuales serán evaluados éste y otros programas incluyen: la proporción de la población penal que accede efec-

tivamente a ellos y el porcentaje de esa población que presenta reincidencia en el delito (se monitorearán casos a través del Registro Civil a 12, 24 y 36 meses de la puesta en libertad).

**d) Mecanismos para facilitar el trabajo de personas encarceradas.** En la actualidad el trabajo de las personas privadas de libertad se regula por el Código del Trabajo. Sin embargo, el cumplimiento de penas de reclusión implica rutinas diarias que difieren significativamente del medio libre. La legislación laboral no se condice con la realidad penitenciaria y dificulta la masificación de programas laborales. De hecho, en el año 2008 solamente 869 presos tenían contratos de trabajo con privados, es decir, alrededor del 2%.

Para ampliar esta cobertura y adecuar los derechos y deberes de los reclusos empleados y de los empleadores a las condiciones de encierro, se contempla:

- **Creación de Estatuto Laboral Especial para personas que cumplen condena.** Este estatuto se encuentra actualmente en elaboración por parte de los ministerios de Justicia, Trabajo e Interior.
- **Instalación de áreas laborales que posibiliten el trabajo de reos al interior de unidades penales.** Es necesario que los penales dispongan de espacios adecuados para instalar áreas laborales en todas las unidades penales, mejorando los procedimientos de seguridad para facilitar la entrada y salida de insumos y productos a las cárceles. De este modo se puede viabilizar el aumento del número de presos que trabajen dentro de las unidades penales.
- **Ampliación de cupos laborales.** Se realizarán alianzas con los ministerios de Vivienda y Obras Públicas y el sector privado para ampliar el número de cupos laborales.

## 6 Construcción de infraestructura penitenciaria

Como ya se mencionó, existe un importante rezago en materia de cárceles concesionadas, pues de las 15 cárceles comprometidas durante los gobiernos de la Concertación, hoy sólo hay siete en operación. Esto ha determinado, por una parte, un considerable índice de hacinamiento en los recintos penitenciarios tradicionales y, por otra, una tasa de sobrepoblación en las cárceles concesionadas, con el consiguiente costo económico relacionado con el pago de multas en este último caso.

A objeto de superar este importante déficit y avanzar en el incremento de plazas penitenciarias, se ha constituido una Mesa de Trabajo, liderada por el Ministerio de Justicia y en la que participan el Ministerio de Obras Públicas y Gendarmería de Chile, cuyo objetivo central es mejorar sustantivamente el modelo de concesión de infraestructura penitenciaria que se venía utilizando.



<sup>12</sup> Este proceso ya se inició el año pasado con una primera traducción del Offender Assessment System creado en Inglaterra, que durante 2010 estará en proceso de validación.



# Ejes transversales





Los ejes transversales corresponden a las áreas de información y ejecución territorial. El primero de ellos se relaciona con la gestión eficiente de la información que alimenta la ejecución del Plan, permitiendo medir en profundidad el fenómeno delictivo y desarrollando el conocimiento necesario para evaluar programas, coordinar acciones de control y prevención, generar innovaciones tecnológicas o de procesos y anticipar tendencias. El segundo eje es imprescindible para la correcta ejecución de los programas a nivel local, materializando así la visión del Plan Chile Seguro en la que el barrio, con todas sus particularidades y complejidades, es la unidad básica de intervención. Además del programa Barrio en Paz, este eje considera también el financiamiento de programas de reducción del delito ejecutados por entidades no gubernamentales y la formación de profesionales dedicados a la reducción del delito.

## INFORMACIÓN

Como se desprende de los ejes temáticos desarrollados en las secciones anteriores, en la actualidad muchos de los problemas asociados a la delincuencia en Chile se relacionan con la falta de información relevante en el momento adecuado. Gran parte de esa desinformación se debe a que las instituciones que componen el sistema de justicia criminal no disponen de un sistema de datos integrado.

Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Poder Judicial y Gendarmería, entre otros actores, cuentan con sus propios sistemas informáticos de registro de la actividad delictual. Estos sistemas presentan niveles de desarrollo dispares y están orientados principalmente a la gestión interna de cada organismo.

Específicamente, cada institución registra sólo una parte de la información dentro del ciclo de cada delito, que comprende desde la denuncia/aprehensión hasta la formalización, investigación, sentencia y cumplimiento de la pena en sus distintas modalidades.

Un buen ejemplo de esta situación es la falta de información respecto de las medidas cautelares dictaminadas por los jueces. Esta información es crucial para determinar el nivel de cumplimiento de estas medidas, como también para determinar si se cometieron delitos mientras el imputado se encontraba sujeto a ellas.

Hoy no existe ningún sistema que pueda entregar estos datos, poniendo de manifiesto la necesidad de permitir que las distintas instituciones compartan su información.

### 1 Centro Estratégico de Análisis del Delito

Ante la necesidad de contar con información delictiva unificada se creará el Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD). Este centro estará integrado por un Banco Unificado de Datos Criminales y por un Observatorio Nacional de Seguridad Pública, en los que se realizará investigación y análisis con el fin de aumentar el conocimiento en materia delictiva e identificar mejores prácticas y estrategias de intervención.

El CEAD estará compuesto por un grupo de analistas especializados del Ministerio del Interior, más un analista delictual o integrante de cada institución que comprende el sistema de justicia criminal, es decir: Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Ministerio Público, el Poder Judicial y Gendarmería.

Los objetivos generales del CEAD son:

- Medir en profundidad el fenómeno delictivo
- Desarrollar programas con eficacia comprobable
- Potenciar la acción penal y lograr mayores tasas de condena
- Gestionar eficientemente la información y la evidencia disponible
- Monitorear y evaluar los programas del Plan

A continuación se describen con un mayor detalle los dos principales componentes del CEAD y sus objetivos específicos:



**a) Banco Unificado de Datos Criminales.** Es el primer componente del CEAD, y será donde se compile la información de todas las instituciones del sistema de justicia criminal, con el fin de medir el pulso de la delincuencia con la mayor frecuencia posible y resolver nudos críticos producidos por falta de información pertinente y oportuna. Además, este Banco Unificado de Datos Criminales tendrá la característica de ser compartido por todas las instituciones del Estado competentes en el ámbito de la seguridad.

Los datos mínimos que contemplará en una primera etapa serán determinados en conjunto con los demás órganos del sistema de justicia criminal, sin perjuicio de lo cual se considera deseable que se comprenda la descripción de los delitos, personas involucradas, información de la persecución penal, etapas de los procesos judiciales, tipos de condenas, duración y cumplimiento de las penas. Además del registro de personas con órdenes de aprehensión pendientes, sujetas a medidas cautelares, suspensiones condicionales y medidas alternativas a la reclusión.

En una segunda etapa se contempla la incorporación gradual de otras instituciones relacionadas, como son: el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio Nacional de Menores, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Conace, el Servicio Médico Legal, Directamar (Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante), el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Impuestos Internos, la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, los Juzgados de Policía Local y los municipios.

**b) Observatorio Nacional de Seguridad Pública.** Es el segundo componente del CEAD y tiene por objetivo principal aumentar y poner a disposición de la comunidad el conocimiento y el análisis existente sobre la violencia, el delito y la seguridad pública a través de la generación de estudios para la formulación y priorización de políticas, planes y programas.

Considera realizar análisis cuantitativos y cualitativos y la formulación de alternativas de intervención sobre la base del levantamiento de las mejores experiencias y tecnologías evaluadas a nivel nacional e internacional.

Además de las instituciones del sistema de justicia criminal, involucrará al sector privado, la sociedad civil y el ámbito académico, generando alianzas con centros de investigación y universidades para enriquecer sus productos.

A través del Observatorio se contará con informes periódicos de comportamiento de los principales delitos registrados, junto al análisis de realidades locales. La información estará disponible para las autoridades competentes y la ciudadanía.

El CEAD trabajará en la georreferenciación de los registros de cada institución, para luego analizar, por separado y en conjunto, estos datos de forma de incrementar y mejorar la información sobre la dinámica de la delincuencia, la violencia y la percepción de inseguridad.

La información procesada se entregará como insumo a los equipos de trabajo operativos (policías y fiscales), pudiendo ser utilizada para: optimizar las labores de patrullaje preventivo; agrupar casos mediante la vinculación con delitos esclarecidos;

o identificar posibles causas u oportunidades que faciliten la comisión de delitos. Además se elaborarán estudios que permitan aumentar los conocimientos en materia delictiva y apoyar el diseño de políticas, planes y programas de seguridad.

Para la implementación del proyecto se estima un tiempo total aproximado de 20 meses.

## EJECUCIÓN TERRITORIAL

Hasta el año 2010, la focalización de recursos por parte del Ministerio del Interior en programas preventivos de carácter local se ha venido desarrollando a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM). Estos fondos corresponden a asignaciones anuales que varían entre 50 y 80 millones de pesos y son entregados a 100 municipalidades para el desarrollo de programas que permitan enfrentar los problemas delictivos que aquejan a sus comunidades. La distribución de estos fondos se efectúa bajo ocho tipologías predefinidas<sup>1</sup>, que contemplan en general iniciativas preventivas, de rehabilitación y de asistencia a víctimas.

Las evaluaciones de esta modalidad de transferencia reflejan que no tienen impacto en la reducción del delito<sup>2</sup> o que su impacto es mínimo. Además presentan una serie de problemas, entre los que destacan:

- **Problemas administrativos.** Los equipos profesionales locales presentan serios problemas para desarrollar las gestiones administrativas en los tiempos requeridos y apegados a las normativas vigentes (plazos y rendición adecuada, entre otras).
- **Problemas de continuidad.** Los fondos dependen de su renovación año a año. Como consecuencia, los proyectos que se financian no pueden tener una duración que supere los 12 meses de cada año.
- **Falta de evaluación.** Existen dificultades para mantener y proveer registros de antecedentes verificables sobre las intervenciones y su impacto.
- **Difícil difusión de metodologías exitosas.** Actualmente no se sistematizan ni difunden ampliamente los proyectos con resultados positivos.

Por otro lado, es posible identificar programas con mayores éxitos que se basan en una mayor cooperación institucional. Entre octubre de 2007 y hasta finales de 2008 se implementó la primera versión del Plan Santiago Más Seguro, que contó con la participación de la Municipalidad de Santiago, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Ministerio Público, la Intendencia Metropolitana, el Servicio de Impuestos Internos, el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>1</sup> Estas tipologías son: prevención de la violencia en el ámbito vecinal y/o comunitario; prevención con niños(as) y adolescentes en situación de vulnerabilidad; reinserción educativa; prevención y abordaje de violencias en establecimientos educacionales; prevención de las violencias y el delito a través del diseño urbano integral; reinserción social en fase post penitenciaria; intervención con hombres agresores en violencia contra la mujer; prevención y atención de mujeres víctimas de violencia; prevención del maltrato infantil; y asistencia a víctimas de delitos violentos.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Beyer, H. y Vergara R.: *Delincuencia en Chile y rol de las políticas públicas*, 2006, y *Evaluación del programa Comuna Segura-Compromiso 100 Fase I*, Universidad Alberto Hurtado, 2004.

Este plan logró disminuir en 61% la presencia del comercio ilegal<sup>3</sup>, reduciendo además las tasas de denuncias de delitos contra las personas y la presencia de infractores en el área intervenida, según cifras de la Fiscalía Centro-Norte.

Paralelamente se logró un aumento del porcentaje de imputados conocidos en causas ingresadas al Ministerio Público. En el caso de robos con violencia e intimidación, de 55% en 2007 se pasó a 74% en 2009. Según una encuesta de percepción aplicada por Benchmark en 2008 para evaluar el plan, entre 60% y 70% de los encuestados consideró que éste había contribuido a mejorar la seguridad y la calidad de vida del centro de Santiago, y a disminuir la delincuencia y el comercio ilegal.

Debido a la falta de resultados en la reducción del delito y a las deficiencias del actual diseño institucional de colaboración a través de fondos FAGM entre el Ministerio del Interior y los municipios, se ha hecho necesario generar un nuevo diseño de colaboración entre el nivel central y el nivel local. Una de las principales innovaciones en esta materia es el hecho de que la unidad territorial sobre la cual se trabajará ya no será la comuna, sino que el barrio<sup>4</sup>.

Dada la alta concentración de la delincuencia en el territorio y las variaciones de sus causas mediatas e inmediatas entre lugares, esta nueva definición respecto de la unidad básica de intervención permitirá una mejor focalización y efectividad de la respuesta del Estado. Además, el nuevo enfoque de intervención incluirá tanto intervenciones en barrios residenciales como en barrios comerciales, las que serán parte de un trabajo mancomunado entre el Ministerio y los municipios.

Para permitir la correcta ejecución de estos programas locales de intervención y de las distintas iniciativas involucradas dentro del Plan Chile Seguro, se crearán programas de capacitación y profesionalización que permitirán aumentar las capacidades de los profesionales que trabajan en la ejecución de los programas de seguridad pública.

A continuación se describen en detalle las iniciativas concretas que se adoptarán dentro de este eje.

## 2 Programa Barrio en Paz

En Chile existen barrios denominados críticos, en los que el tráfico de drogas y los altos niveles de violencia y/o temor afectan severamente las actividades cotidianas de sus residentes o de las personas que los frecuentan. En los últimos años se han efectuado intervenciones en algunos de ellos, pero su impacto real ha sido puesto en duda, o bien se desconoce.

Con el propósito de abordar la problemática de los barrios críticos, en el Plan Chile Seguro se contempla la intervención integral tanto de barrios residenciales como comerciales.

Aparte de constituir la plataforma de intervención local de los programas considerados dentro del Plan Chile Seguro, el nuevo diseño de intervención focalizado en barrios críticos contemplará:

- Indicadores claros y objetivos que permitan establecer un ordenamiento a nivel nacional de los barrios con mayores problemas delictivos, al igual que criterios transparentes para su selección y el traspaso de fondos a los municipios.
- Instancias de coordinación interinstitucional y con las organizaciones locales y modelos de gestión local que orienten el trabajo mediante compromisos y metas concretas.
- Procesos administrativos eficientes que permitan mantener el foco en los programas, en los beneficiarios y en el impacto alcanzado.
- Intervenciones con duraciones de entre 12 y 48 meses, acordes a las necesidades metodológicas.
- Metodologías que permitan evaluar continuamente los programas a través de diagnósticos definidos y seguimientos durante y con posterioridad a las intervenciones que se realicen.
- Sistematización de las mejores prácticas que se recojan de la experiencia de los proyectos desarrollados, generando una base de conocimientos que se difundirá tanto a nivel comunal como nacional.

Entre 2010 y 2014 se implementará el programa Barrio en Paz en un total de 100 barrios seleccionados a nivel nacional, pertenecientes a todas las regiones del país. En una primera etapa se implementará el programa en un total de 33 barrios (18 residenciales y 15 comerciales) durante el año 2010.

A continuación se describen en mayor detalle las intervenciones que se desarrollarán en barrios críticos, distinguiendo entre intervenciones en barrios residenciales y en barrios comerciales.

### a) Intervención en barrios residenciales

La intervención en barrios residenciales tiene por objetivo sacar a estos barrios de su condición de críticos, logrando transformarlos en Barrios en Paz, a través de la articulación de una oferta integral de servicios que contempla no sólo el control y la acción jurídico-policial, sino también la prevención situacional y social.

Por tratarse Barrio en Paz de una estrategia de intervención integral al nivel de barrio, la aproximación en cada caso será altamente específica según las particularidades de cada uno de ellos, previa verificación de determinados criterios generales:

**Identificación de barrios.** La identificación y selección de los barrios a intervenir se hará sobre la base de criterios de concentración de problemas y se efectuará en alianza con los municipios. Se considerarán dos tipos de evaluaciones: una de análisis de datos delictuales en cada comuna (dónde ocurren los delitos, dónde viven los delincuentes y dónde se realiza el comercio de drogas), y otra de datos proporcionados por cada municipio referidos a los barrios considerados como críticos y a los problemas detectados en ellos y sus áreas de influencia.

**Intervenciones de control.** Una vez identificado el barrio se levantarán las necesidades específicas de seguridad en ese ba-

3 Minuta resumen del Plan Santiago Más Seguro, documento de trabajo Ministerio del Interior.

4 Los barrios pueden entenderse como unidades territoriales y sociales definidas por procesos de identificación entre los residentes y por procesos de identificación con el lugar y sus características.

rrio y se diseñará el plan de intervención para abordarlas. Se intervendrá desde la perspectiva del control, en coordinación con policías y el Ministerio Público. Dependiendo de los tipos de delitos y de las características del contexto local, variará la duración de las intervenciones.

Dentro de esta etapa de intervención se contemplan diferentes medidas focalizadas de intervención:

- **Reestablecer la confianza.** Reforzar el patrullajes preventivos focalizados, aumentar la fiscalización de establecimientos (Ley de Alcoholes, Ley de Tránsito, Ley de Control de Armas, etc.).
- **Operativos especiales de control.** Análisis de información para caracterizar las realidades delictivas de bandas,

redes y personas de los barrios; operativos especiales de control; y Persecución Penal Estratégica.

- **Favorecer el control ciudadano.** Realizar jornadas de control participativo del delito con dirigentes y vecinos en las que se dé a conocer la oferta pública en materia de seguridad; introducción de un Encargado de Barrio, que será un funcionario capacitado y dependiente del Ministerio del Interior; y canales abiertos de denuncias anónimas.

**Intervención social.** Una vez consolidada la etapa de control, se iniciará la intervención social preventiva coordinada con los organismos del Estado involucrados en la red de apoyo al barrio (entre ellos el Sename, las Direcciones de Desarrollo Comunitario y los Centros Comunitarios de Salud Mental). En

## Ejemplo de medida de prevención social: PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ESCOLAR

El objetivo del programa es prevenir la violencia en establecimientos educacionales ubicados en sectores de alta vulnerabilidad social. Es preventivo y focalizado, es decir, trabaja con distintos niveles de intensidad: despliega acciones de prevención destinadas a todos los estudiantes de la escuela, por una parte, y acciones focalizadas en aquellos que necesitan más apoyo y que presentan más problemas conductuales, desarrollando estrategias propias en la escuela y coordinando el sistema de derivación a las redes de atención de salud mental comunales para los casos de mayor complejidad.

Está enfocado en toda la comunidad escolar y en distintas manifestaciones del problema, por lo cual es una estrategia integral, característica central de los programas que han mostrado ser efectivos. Además, la comunidad educativa tiene un rol central en su adaptación a la realidad propia de cada institución escolar mediante la participación de diferentes actores escolares, entre profesores, apoderados, alumnos, asistentes de educación y directivos de los establecimientos educacionales.

El programa considera 4 líneas de intervención centrales:

- Desarrollar un sistema disciplinario integral, justo y claro, para toda la unidad educativa, con el fin de normar, regular y promover conductas deseadas en todos los alumnos, e impactar positivamente en el clima escolar. Ello incluye definir expectativas de comportamiento deseadas para los alumnos, acordes con la realidad del establecimiento, y reforzar de manera constante el comportamiento positivo de los alumnos.
- Promover mejoras en el diseño físico de las escuelas y favorecer el uso adecuado de los espacios, para impactar positivamente en el clima escolar y en el comportamiento deseado de los alumnos. Para ello se evalúa el diseño, la supervisión y el uso de los espacios escolares que pudieran estar incidiendo en problemas de violencia en la escuela, y se realizan cambios físicos en la escuela.
- Desarrollar un sistema de información conductual de los alumnos de la escuela, para orientar la gestión escolar del establecimiento en el tema, e impactar

positivamente en el clima escolar. Esto incluye la creación de un registro de información conductual de los alumnos, con el objetivo de recabar información para la toma de decisiones en el nivel escolar. Este registro se basa en un sistema informático norteamericano conocido como School Wide Information System (SWIS), diseñado para ayudar al personal de la escuela a utilizar los datos de los envíos de alumnos a la oficina de inspectoría por problemas conductuales y transformarlos en información útil para diseñar intervenciones pertinentes a lo que sucede en el establecimiento.

- Fomentar la gestión escolar y la participación mediante la creación de un equipo coordinador del programa, conformado por diversos representantes de la comunidad escolar. Dicho equipo es el encargado de gestionar las actividades del programa de manera transversal.

Las fases de implementación del programa son cuatro:

- Diagnóstico (año 1). En esta fase se realiza un diagnóstico escolar que permite obtener información acerca del problema para el adecuado diseño de la intervención.
- Intervención (año 1 al 3). Consiste en la implementación de actividades de prevención con toda la comunidad escolar, así como con los alumnos que presentan problemáticas de mediana complejidad y con aquellos de alta vulnerabilidad que requieren de la activación de las redes comunales de salud mental.
- Evaluación (año 3). Esta fase incorpora la evaluación tanto de la calidad de la implementación del programa como de los logros esperados en cuanto a la reducción de la violencia escolar.
- Acompañamiento (año 4). Involucra el acompañamiento al establecimiento educacional por espacio de un año, para favorecer la instalación de capacidades en la comunidad escolar para la continuación del programa de forma autónoma.



paralelo se comenzará con el desarrollo de convenios intersectoriales de intervención social con Mideplan, Conace, el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros, para identificar la realidad familiar, laboral y social de las personas que habitan en los barrios identificados.

Dentro de esta etapa de intervención se contemplan diferentes medidas que pueden ser adoptadas del contexto global del Plan Chile Seguro:

#### **Prevenir (prevención social)**

- Interrupción de trayectorias delictivas en población infanto-juvenil.
- Prevención del consumo de drogas en población en riesgo.
- Vinculación de consumidores de droga a tratamiento.
- Reinserción social de personas condenadas.
- Reducción de riesgo de robo residencial.
- Prevención de la violencia en las escuelas.
- Prevención de la violencia intrafamiliar.

#### **Proteger (prevención situacional)**

- Identificación y recuperación de especies robadas.
- Recuperación de espacios públicos.
- Mejorar el control de accesos.
- Alarmas comunitarias.

#### **Apoyar (atención a víctimas)**

- Orientación e información.
- Asistencia reparatoria.

### **b) Intervención en barrios comerciales**

La problemática de barrios comerciales críticos se abordará a través de una estrategia de intervención en 15 centros urbanos con alta incidencia delictiva a lo largo del país. Al igual que en la intervención en barrios residenciales, los criterios de identificación de los barrios considerarán el análisis de datos delictuales de cada comuna y los datos proporcionados por cada municipio referidos a esos barrios.

Sin embargo, la alta concentración de delitos en centros urbanos de carácter comercial responde a un conjunto de factores específicos que requieren una aproximación distinta.

Diversos análisis regionales y locales<sup>5</sup>, establecen una concentración de la ocurrencia de delitos, ya sea a través de la victimización o de las denuncias como indicador de ocurrencia, en espacios que concentran establecimientos comerciales, servicios públicos y privados e interconexiones de transporte público (dentro y fuera de la ciudad), entre otros.

Múltiples factores obstaculizan una gestión de seguridad integrada en estos lugares, lo que afecta la vigilancia policial, la fiscalización y la persecución penal. Entre otros: la alta concentración de población flotante, vehículos y transporte público; la

diversidad de entidades administrativas encargadas del control, la sanción y la fiscalización en espacios públicos y privados; y la presencia de locales de esparcimiento nocturno. Así se dan condiciones propicias para el delito de oportunidad, el comercio ambulante, las faltas al orden público y otros actos vinculados directa o indirectamente a estas actividades (proliferación de locales de juegos de azar, receptación y reventa de especies robadas, venta y consumo de drogas, pequeñas estafas, etc.).

Dentro de las medidas que se contempla adoptar, entre otras posibles y que dependen de las características que presente cada barrio son:

- Estrategias para combatir faltas menores y al orden público, a través del fortalecimiento del control y de sanciones eficaces.
- Acciones operativas conjuntas con otros agentes (por ejemplo, acciones para identificar irregularidades impositivas en conjunto con el Servicio de Impuestos Internos).
- Estrategias municipales que permitan optimizar el accionar policial y la prevención y control del delito (por ejemplo, establecer horarios de apoyo municipal para el traslado de detenidos).
- Cruce de información policial, penal y municipal para optimizar el desarrollo del patrullaje preventivo, la fiscalización y la persecución.
- Instalación de cámaras de vigilancia que facilitarán identificar conductas ilícitas ayudando a prevenir y controlar robos, hurtos, microtráfico, peleas y prostitución, además de facilitar el trabajo de identificación de infractores por parte de las policías.

El Plan comprenderá 15 barrios a nivel nacional, que serán intervenidos a través de acciones jurídico-policiales, fiscalización administrativa (por parte de funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, inspectores municipales y la autoridad sanitaria), programas de asesoría técnica y cooperación con locatarios e iniciativas de desarrollo urbano. En una primera etapa, durante 2010 se trabajará en 10 barrios comerciales de la Región Metropolitana y en 5 barrios de otras regiones, caracterizados por concentrar mayores tasas de victimización según la encuesta ENUSC 2009.

### **3 Fondo Nacional de Seguridad Pública**

Reducir la delincuencia es un desafío que requiere de la participación y el compromiso de diversos actores. El Plan Chile Seguro contempla iniciativas que involucran a diversos entes del Estado, pero es necesario ir más allá, y sumar a esta tarea a otros actores sociales.

El Fondo Nacional de Seguridad Pública busca fomentar y apoyar iniciativas de reducción del delito de municipios, corporaciones sin fines de lucro y la sociedad civil en general. A partir del segundo semestre de 2010, en que se concursarán los primeros recursos, el Ministerio del Interior ofrecerá fondos concursables que podrán ser destinados a proyectos en las distintas áreas de trabajo: prevención social, prevención situacional, control, asistencia a víctimas y rehabilitación.

<sup>5</sup> Encuesta ENUSC, 2009; Informe de resultados "Encuesta de victimización visitantes Barrio Franklin", 2008; Rojas, Alberto: "Sistematización Plan Santiago Más Seguro", 2008.

Los fondos serán asignados por el Ministerio del Interior usando mecanismos transparentes, y existirán instrumentos de evaluación y rendición de cuentas que permitirán analizar el impacto de los recursos invertidos.

El Fondo Nacional de Seguridad Pública contará también con un banco de proyectos y buenas prácticas. En él se recogerán las lecciones de las iniciativas y proyectos más exitosos, junto con conocimiento nacional e internacional probado en distintas áreas de trabajo para la reducción del delito.

El banco de proyectos estará disponible para el público y permitirá a los postulantes optar a fondos para replicar o adaptar proyectos ya evaluados como exitosos, con lo que se mejorará la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos al aumentar la posibilidad de éxito de los proyectos.

## 4 Formación profesional

Tal como se ha planteado con anterioridad, el éxito de las acciones que se emprendan en materia de reducción de la delincuencia radica no sólo en un adecuado diseño, sino también en la calidad de su ejecución.

Sin embargo, actualmente la densidad de profesionales capacitados o especializados en temas relativos a la prevención o el control del delito, así como la entrega de servicios a personas en riesgo o que ya han cometido delitos, es baja. En el nivel local, por ejemplo, existe una alta rotación de profesionales entre programas y, por lo tanto, escasa especialización.

En este contexto, se desarrollará un programa de formación profesional para personas a cargo de la gestión y ejecución de programas de seguridad pública en los diversos niveles territoriales del país.

Con este propósito se generarán directrices de contenido y

se trabajará con instituciones de educación para el desarrollo y la oferta de los programas de formación. Las primeras generaciones capacitadas serán invitadas a participar en programas de mentores y diseminar sus conocimientos a personas que no hayan recibido la capacitación formal, pero que se desempeñan en programas de seguridad pública.

La formación de profesionales de seguridad pública se desarrollará en dos niveles:

**a) Módulos de Seguridad Pública.** Se crearán Módulos de Seguridad Pública en los programas de capacitación realizados por el Ministerio del Interior a nivel territorial. Esto con el fin de establecer una base de conocimientos técnicos en los gobiernos locales alrededor de la seguridad pública, que permita instalar un lenguaje común y optimizar la asignación de roles y responsabilidades de las instituciones y actores que participan en el nivel local.

El enfoque de estos módulos será combinar el conocimiento teórico con la práctica de los conocimientos aprendidos. A lo largo del programa los participantes irán desarrollando un proyecto de seguridad pública que incorporará los contenidos vistos, el cual será presentado a un grupo de profesores y a los otros participantes.

**b) Desarrollo de un Diplomado en Seguridad Pública.** Se desarrollará, en conjunto con instituciones académicas, un programa de estudio en Seguridad Pública, en el que se considerarán tanto aspectos técnicos en materia de seguridad pública como aspectos de gestión y dirección, y que contemple el desarrollo de actividades presenciales y a distancia, dotando así de continuidad el proceso de aprendizaje.







# Anexo: Agenda Legislativa



## Anexo

# Agenda Legislativa de Seguridad Pública-Segundo Semestre 2010

### Introducción

Nuestro Gobierno ha resuelto dar una batalla frontal en contra de la delincuencia y el tráfico de drogas. Este es uno de los desafíos más importantes que debe enfrentar nuestra sociedad junto con la erradicación de la pobreza, la mejora de la educación, del sistema de salud y la creación de empleos. Si bien el Gobierno tiene mucho que hacer en materia de seguridad pública, comenzando por una nueva actitud, firme y decidida que encabeza el Presidente Piñera, es necesario constatar que resulta imprescindible la participación y compromiso de otros actores para afianzar el éxito en este desafío.

En tal convencimiento, nuestro Gobierno plantea establecer cuatro Alianzas Estratégicas contra la Delincuencia (“AECD”).

Una primera AECD debe concretarse con la comunidad, representada por sus juntas de vecinos, dirigentes gremiales, directores de escuelas y colegios, propietarios de locales comerciales y clubes deportivos, entre otros. El Gobierno confía en la comunidad y está seguro de contar con ella como aliada en esta lucha, atendido el compromiso compartido con el futuro de nuestro país. Esta AECD se materializará principalmente en la intervención de barrios –tanto residenciales como comerciales– en el marco del Programa Barrio en Paz así como a través de diversos programas orientados a la reducción de la victimización presentes en el plan estratégico sobre seguridad pública que elabora el Gobierno.

Una segunda AECD es la que ya se encuentra en marcha con Carabineros de Chile (“Carabineros”) y la Policía de Investigaciones (“PDI”). Producto de esta AECD ha nacido el Escuadrón Centauro de Carabineros, que ha permitido un trabajo permanente y fecundo en la prevención delictual y el control policial en barrios intervenidos, así como el fortalecimiento del trabajo de los planes cuadrantes. En el caso de la PDI, en el marco de la AECD se han logrado resultados muy alentadores en el control del narcotráfico, como el reciente desbaratamiento de una millonaria operación para internar por el norte de nuestro país 835 kilos de clorhidrato de cocaína, en lo que constituye uno de los operativos más exitosos de nuestra historia; o la ejecución de Planes Selectivos Antidelincuencia que en dos meses han permitido la detención de cerca de 800 personas con órdenes de aprehensión pendiente.

También cimentaremos una AECD con municipios, y corporaciones sin fines de lucro que contribuyan con nuestra política de seguridad pública, especialmente en las fases de prevención y rehabilitación delictual. Estableceremos convenios de colaboración para que bajo esquemas concursables, y con resguardo de la debida transparencia y rendición de cuentas, sea posible traspasar a dichas entidades recursos públicos a fin de sumarlas eficazmente en el logro de las metas que nos hemos propuesto.

Finalmente, la cuarta AECD debe concretarse con el Congreso Nacional y con cada uno de sus integrantes, cualesquiera sea la fuerza política que representen. Intentar reservar sólo para el Gobierno la agenda anti delincuencia sería miope e implicaría prescindir de la valiosa iniciativa y el esfuerzo de actores que no pueden estar ausentes en una tarea de esta relevancia. Tenemos la convicción de que las iniciativas legislativas que tienden a brindar a los chilenos una vida más segura y con mayor tranquilidad son parte de un desafío de Estado y no sólo un propósito de este Gobierno.

En ese contexto, en el presente documento que denominamos Agenda Legislativa Seguridad Pública Segundo Semestre 2010 (“ALSP-2010”), hemos incorporado tanto iniciativas gubernamentales como mociones parlamentarias que no obstante la relevancia de las materias que abordan han ido quedando rezagadas en su tramitación. Todas las materias a que se refieren dichos proyectos serán parte de las prioridades legislativas de nuestro Gobierno.

Con el objeto de agrupar los distintos proyectos que forman parte de la ALSP-2010, los hemos dividido en tres grupos que corresponden a los campos de mayor significancia en materia de delitos y seguridad pública.

El primer grupo de proyectos tiene que ver con la denominada puerta giratoria, y el compromiso de nuestro Gobierno de poner fin a la sensación de impunidad. La indefensión que percibe la ciudadanía por la presencia de individuos que han cometido delitos en sus barrios es la muestra patente de la sensación de inseguridad imperante. Según datos de Carabineros, el 50% de los aprehendidos por robo durante el año 2010 registra al menos 3 o más aprehensiones anteriores. En el 30% de



los casos, los aprehendidos registraban 5 o más aprehensiones anteriores (Informe semanal de Carabineros de Chile).

Un segundo grupo de proyectos se concentra en el fortalecimiento y resguardo de la Seguridad y Orden Público y el castigo a quienes atenten, en su contra. En los últimos 5 años Carabineros ha efectuado más de 80.000 detenciones por desórdenes públicos (Sistema Informático de Carabineros de Chile, AUPOL). Esta cifra equivale a un promedio de más de 16.600 detenciones anuales por esta causa, superando en más de 10% el total de detenciones por robos con intimidación, robos con violencia y robos por sorpresa.

El tercer grupo de proyectos tiene que ver con el consumo de alcohol y drogas. Según datos del Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (VII Estudio de Población Escolar), casi el 60% de nuestros escolares consume alcohol, 1 de cada 6 consume marihuana y casi el 6% consume drogas duras como cocaína y pasta base de cocaína. Nuestros jóvenes empiezan a consumir alcohol y drogas en promedio a los 13 años de edad, sin muchas diferencias entre hombres y mujeres. Las drogas y el alcohol, además de dañar la salud de nuestros jóvenes, tienen impactos muy negativos en las cifras de delincuencia. De acuerdo a un estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana 2 de cada 3 aprehendidos por delitos de mayor connotación social habían consumido recientemente alguna droga. Estas cifras son aún más altas en el caso de los delitos violentos (Paula Hurtado, 2005, Consumo de Drogas en Detenidos: aplicación de la metodología I-Adam en Chile).

Asimismo, el alcohol tiene consecuencias muy graves en accidentes de tránsito. Durante el año 2009, más de 4.100 personas fueron detenidas por conducir en estado de ebriedad con resultados de daños, lesiones o muerte (Sistema Informático de Carabineros de Chile, AUPOL).

Cabe anticipar que los proyectos que contiene la ALSP-2010 no corresponden a las únicas iniciativas que en esta materia ha tenido nuestro Gobierno, sino que se vienen a sumar a aquellas que ya se encuentran en tramitación ante el Congreso Nacional. Entre estas últimas cabe destacar el proyecto de ley que aumenta la dotación de Carabineros, la urgencia que se ha puesto a la reforma constitucional para brindar asesoría legal a víctimas de delitos o aquél que crea un registro público y gratuito, accesible vía internet, para identificar a condenados por delitos sexuales cometidos en contra de menores. Estas propuestas también se complementan con aquellas iniciativas que ya han sido anunciadas por el Presidente Piñera y que prontamente serán presentadas al Congreso Nacional, como el incremento de la dotación de la PDI en 1.000 efectivos adicionales dentro del plazo de 5 años. Ciertamente también, en el curso de los meses que siguen, se adicionarán otras iniciativas en materia de Seguridad Pública destinadas a complementar la ALSP-2010.

## PRIMER EJE

### **Puerta Giratoria: Fin a la sensación de impunidad**

Esta línea de acción consiste en asegurar que quienes cometen un delito sean oportunamente aprehendidos y debidamente sancionados. Tiene como objetivo trancar la denominada

“puerta giratoria” y que sean los delincuentes los que sientan temor, permitiendo que los ciudadanos honestos vivan en paz.

En primer lugar, impulsaremos el proyecto de modificación a la ley 18.216 (que regula medidas alternativas a la sanción de reclusión), a fin de consagrar nuevas penas sustitutivas y excluir su aplicación en ciertos casos de especial gravedad.

Asimismo, en el contexto de este eje que busca poner fin a la sensación de inseguridad, promoveremos una iniciativa que busca ampliar el catálogo de delitos respecto de los cuales se exige mantener la prisión preventiva denegada o revocada por el Juez de Garantía, en tanto no resuelva definitivamente la Corte de Apelaciones respectiva.

En el mismo sentido presentaremos un proyecto de ley orientado a que se considere como un peligro para la seguridad de la sociedad, en el contexto de la prisión preventiva, al imputado expuesto a una pena que suponga cárcel efectiva.

También velando por la mayor eficacia del sistema penal, propondremos un proyecto de ley que establezca un Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal. Este registro, que será de libre acceso al público, individualizará a aquellas personas que en el contexto de un proceso penal hayan sido declarados rebeldes, o que, habiendo sido condenados, hayan quebrantado la pena.

Finalmente, nos preocuparemos de favorecer la actuación oportuna de las policías y el Ministerio Público durante las primeras diligencias luego de la comisión de un delito. Existe un elevado porcentaje de causas (74,9% de casos por los delitos de robos, robos no violentos y hurtos) que se archivan provisoriamente, es decir, en los que no es posible obtener antecedentes para esclarecer el delito e identificar al delincuente.

Hemos llegado al convencimiento de que se deben modificar algunas disposiciones del Código Procesal Penal a fin de otorgar facultades adicionales a las policías cuando realizan las primeras diligencias de la investigación de un hecho que reviste caracteres de delito, sin alterar la dirección exclusiva de la misma por parte del Ministerio Público.

**1. Modificación al régimen de penas en libertad e incorporación del brazalete electrónico.** Resulta indiscutido que uno de los aspectos que contribuye a la sensación de inseguridad o impunidad viene dado por el escaso control de las denominadas “medidas alternativas” a las penas privativas de libertad. Si bien la cárcel no puede ser la única respuesta que ofrezca un sistema penal, este régimen de cumplimiento de pena –que supone que cierto tipo de condenados (fundamentalmente los primerizos) no van a prisión en el ánimo de favorecer su reinserción–, se ha traducido en un mero beneficio. Ello, pues los controles de estas medidas alternativas, efectuados tanto por las autoridades encargadas de su ejecución, como por aquellas a las que compete su supervigilancia, son claramente insuficientes. Es así como muchos condenados bajo el marco actual de estas medidas, no se presentan a cumplirlas o infringen las condiciones impuestas, sin ser debidamente sancionados; y en general, la población condenada en el medio libre está sujeta a controles muy precarios por parte de la administración, desnaturalizándose el alcance bajo el cual fueron concebidas estas medidas.

En vista de lo anterior, enviaremos un proyecto de ley des-



tinado a modificar la indicación sustitutiva a la Ley 18.216, enviada al Congreso Nacional el año 2008, con el fin de: a) fortalecer el sistema de alternativas a la prisión y transformarlo en un mecanismo de sanción que opere de manera eficaz y efectiva en el control de la delincuencia primeriza, b) evitar la reincidencia delictual y c) dar protección a las víctimas.

Los ejes particulares de esta iniciativa que impulsaremos son los siguientes:

- a. Uso de nuevas tecnologías para controlar su cumplimiento. Como se ha señalado, el cumplimiento de una pena distinta de la privación de la libertad, no puede ser sinónimo de impunidad. Considerando lo anterior, el proyecto de ley apuntará a efectuar un control efectivo e intenso de estas penas, utilizando los avances tecnológicos disponibles en la materia, a través de sistemas de radiofrecuencia y GPS (brazaletes). Estos mecanismos estarán destinados a asegurar el real cumplimiento de las penas y sus condiciones. Las personas condenadas sabrán que efectivamente están siendo controladas, de manera tal que no se desnaturalice el carácter de pena que tienen estas medidas.
- b. Los incumplimientos y quebrantamientos serán detectados. En consonancia con la implementación de nuevas tecnologías para el control del cumplimiento de las sanciones, se establecerán deberes de supervisión más intensos para los jueces, especialmente tratándose de personas sujetas a tratamiento de drogas y alcohol. Se regularán sanciones claras y enérgicas frente a los incumplimientos (incluido el remplazo de la pena sustitutiva por cárcel) a fin de cerrar los espacios de impunidad actual que se han observado.
- c. Se diversificará la respuesta penal. Con el objeto ya referido de llevar a cabo una ejecución penal inteligente, se ampliará el abanico de respuestas penales, de manera que la pena sustitutiva se adecue a los perfiles delictuales y criminológicos de los condenados. Así, se contemplarán nuevas penas: la reclusión parcial – que reemplazará la reclusión nocturna – y la libertad vigilada intensiva. Esta necesidad de diversificación irá en consonancia con el imperativo de otorgar mayor protección a las víctimas. En este sentido, el uso del brazalete electrónico en el control de la libertad vigilada intensiva, estará orientado especialmente al amparo de aquellas víctimas más vulnerables, como las que han sido objeto de delitos sexuales o que en el contexto familiar hayan sido objeto de delitos graves.
- d. Establecimiento de un catálogo de delitos que serán siempre sancionados con cárcel. Los autores de los delitos de secuestro calificado, sustracción de menor, violación, violación de menor de 14 años, violación con homicidio, homicidio calificado y simple, o de aquellos que constituyan delitos terroristas, deberán cumplir su pena en reclusión, no pudiendo optar al régimen de cumplimiento sustitutivo. Ello, por cuanto dichos delitos revisten tal gravedad y repudio social que no se justifica que su sanción quede entregada a alternativas distintas que la cárcel, como puede ocurrir hoy día.

**2. Modificación a las reglas sobre prisión preventiva.** Un factor relacionado, pero que incide específicamente en la inse-

guridad ciudadana, es que actualmente existe un grupo determinado de personas que, cometiendo delitos de alta connotación social, de todas formas quedan en libertad en las audiencias de formalización, pues la actual aplicación de las reglas sobre la prisión preventiva lo permite. Esta situación genera bolsones de inseguridad y desconcierto que resulta necesario abordar.

En este contexto, enviaremos una iniciativa orientada a restringir la ocurrencia de estas situaciones. En concreto, el proyecto de ley que impulsaremos apunta a modificar el artículo 140 del Código Procesal Penal, de forma que el juez deba considerar que el imputado es un peligro para la seguridad de la sociedad y por ende, que se justifica su prisión preventiva, cuando el delito por el cual se le formaliza suponga una pena que, dada su gravedad, sólo admite su cumplimiento con cárcel (y no con penas sustitutivas).

**3. Mantención de la prisión preventiva tratándose de delitos graves.** Nuestra legislación actualmente prevé que tratándose de ciertos delitos, la prisión preventiva constituye una medida cautelar de especial relevancia en términos que debe mantenerse en tanto no se pronuncien las Cortes de Apelaciones respectivas.

Sin embargo, el catálogo de delitos sujetos a esta medida de control excepcional no contempla figuras que atendida su gravedad debieran estar sujetas a igual resguardo.

Producto de lo anterior, enviaremos un proyecto que incorpore al inciso 2 del artículo 149 del Código Procesal Penal los siguientes delitos:

- a. Los previstos en la ley N° 18.314 que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
- b. Los previstos en la ley N° 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

**4. Endurecimiento de las penas por robo por sorpresa.** El delito de robo por sorpresa, dada sus características, altera sustancialmente la percepción de inseguridad ciudadana. Adicionalmente, dada las penas que contempla este delito, sus autores actualmente acceden a la libertad con bastante facilidad y, en muchos casos, la reincidencia en su comisión no presenta mayores agravamientos del régimen penal para ellos.

A fin de corregir esta situación, impulsaremos una modificación al Código Procesal Penal que impedirá acceder al mecanismo de la Suspensión Condicional del Procedimiento a los autores del delito de robo por sorpresa, en determinadas circunstancias. Con esto, pretendemos evitar que los autores de estos delitos tengan una “primera oportunidad” libre de consecuencias. Así, al dejar de estar disponible la Suspensión Condicional, los autores de este delito terminarán necesariamente con condenas, lo que tendrá consecuencias para efectos de sus posteriores sanciones por reincidencia. En estricta sintonía con lo recién señalado, dentro del catálogo de delitos que siempre se sancionarán con cárcel, conforme la nueva ley 18.216, incluiremos a los autores de robo por sorpresa que presenten conde-

nas previas por delitos de robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa y robo en lugar habitado.

**5. Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal.** Finalmente, velando por la mayor eficacia del sistema penal, propondremos un proyecto de ley que establezca un Registro Nacional de Rebeldes y Quebrantadores de la Justicia Penal. Este registro, que será de libre acceso al público, individualizará a aquellas personas que en el contexto de un proceso penal hayan sido declarados rebeldes, o que, habiendo sido condenados, hayan quebrantado la pena.

Un proceso penal moderno y eficaz supone asegurar que quienes sean objeto de una persecución criminal, comparezcan oportunamente a la totalidad de las actuaciones en que sean requeridos. Por otra parte, el sistema penal se ve socavado en la medida que personas condenadas no dan efectivo cumplimiento a las sanciones que le son impuestas.

Estas rebeldías y quebrantamientos también contribuyen a incrementar la sensación de inseguridad e impunidad, comprometiendo de alguna forma el debido respeto a la ley y la confianza de los ciudadanos en nuestro sistema judicial.

Desafortunadamente existe un número significativo de casos en que se verifican las situaciones ya descritas, lo que ha motivado a este Gobierno no sólo a fortalecer la adecuada fiscalización y control de quienes se encuentran en rebeldía o han quebrantado sus condenas, sino también a dar debida cuenta de quienes están en dichas situaciones.

**6. Creación de Fiscalías Especializadas para combatir corrupción y lavado de dinero.** La evidencia de años recientes ha demostrado que ciertas figuras delictivas poseen complejidades que requieren de especialización para procurar su pronto esclarecimiento y sanción a los responsables.

Especialmente se trata de los casos en que se han cometido delitos vinculados al crimen organizado y lavado de dinero o la corrupción.

Con el objeto de dotar al Ministerio Público de instancia-s apropiadas y especializadas, enviaremos un proyecto de ley al Congreso Nacional que creará dos fiscalías de investigación de alta complejidad. Estas fiscalías podrán actuar en todo el territorio nacional, de manera funcionalmente autónoma, especializada y multidisciplinaria. Dirigirán, en forma exclusiva, la persecución de los delitos en las materias ya descritas, ejercerán la acción penal pública en su caso, y adoptarán las medidas de protección de las víctimas y testigos, según corresponda.

**7. Proyecto de ley que amplía y facilita la actuación de las policías en la investigación de delitos.** Mediante esta iniciativa buscaremos resolver aquella situación que en ocasiones perjudica las posibilidades de éxito de las investigaciones penales, desde que las normas legales actualmente vigentes restringen las facultades de las policías para realizar las primeras diligencias de la investigación.

Facilitar la actuación de las policías en una primera etapa investigativa, fortalece la persecución criminal y contribuye a que ésta culmine exitosamente. Como elementos de contexto, cabe indicar que durante el año 2009, 628.776 investigaciones

fueron archivadas provisionalmente por falta de antecedentes.

El proyecto propondrá que las policías puedan practicar determinadas primeras diligencias de la investigación, sin perjuicio de dar cuenta inmediatamente al fiscal siguiendo las instrucciones generales y particulares que este último le imparta, atribución que hoy tienen para los casos de delito flagrante cometidos en zonas rurales o de difícil acceso.

**8. Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal.**

A 10 años de la implementación de la Reforma Procesal Penal, corresponde hacerse cargo de algunas falencias que presenta el sistema, pensando en que su funcionamiento sea lo más eficaz posible y que las mejoras y reformas legislativas que se impulsen recojan la experiencia de los actores principales que intervienen en su funcionamiento. Adicionalmente, distintos sucesos que han captado la atención pública en el último tiempo, han dejado a la vista la necesidad de perfeccionar la coordinación existente entre tales actores, de modo tal que tales deficiencias no den espacio ni para la impunidad ni para debilitar el adecuado resguardo de las garantías en que descansa nuestro sistema de justicia penal.

En este contexto, patrocinaremos la moción parlamentaria de los senadores Alvear y Orpis, que insta por la creación de una comisión permanente de coordinación interinstitucional del sistema de justicia penal, introduciendo aquellas modificaciones que confluyan en la mejor implementación de esta iniciativa.

Esta comisión será liderada por el Ministerio de Justicia y estará integrada por los principales actores del sistema de justicia penal (Presidente de la Corte Suprema, Fiscal Nacional, Defensora Nacional, Presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados y Subsecretaría de Justicia), y dispondrá de la facultad de invitar a las policías y demás actores relacionados con la persecución criminal, en el ánimo de implementar aquellas medidas y discernir los cambios legislativos conducentes a disponer de una institucionalidad cada día más eficiente.

## SEGUNDO EJE

### Resguardo del Orden y la Seguridad Pública

El segundo eje de la ALSP-2010 contempla proyectos que apuntan al resguardo del orden y la seguridad pública.

Los proyectos que forman parte de este segundo eje se inspiran en la convicción de que existe una arraigada demanda en la ciudadanía para que se le permita cumplir sus labores cotidianas y compartir su tiempo libre en familia, en un contexto de orden y seguridad.

Particularmente agravante a esta anhelada aspiración ciudadana, resultan los episodios de terrorismo que, hasta ahora, se han reflejado en nuestro país bajo el esquema de bombas, tanto de ruido, incendiarias, de pólvora negra o TNT. La experiencia muestra que los países que no han dotado a su ordenamiento jurídico de las mejores herramientas investigativas, cuando el fenómeno del terrorismo aún es incipiente o precoz, posteriormente deben lamentar episodios que crecientemente

producen daños materiales y en vidas humanas. Estamos convencidos que nuestra sociedad no puede ni debe acostumbrarse, ni menos, sentir que es parte de la cotidianeidad o de los nuevos tiempos el que en espacios públicos se coloquen artefactos explosivos. Para tal propósito, en la ALSP-2010, impulsaremos importantes mejoras a la ley Antiterrorista.

Asimismo, buscamos cumplir el compromiso asumido por este Gobierno en cuanto a recuperar los espacios públicos para los ciudadanos honestos y evitar que la delincuencia siga limitando las alternativas de recreación, esparcimiento y desarrollo personal y familiar.

Tal como fuera anticipado, en los últimos 5 años Carabineros ha efectuado más de 80.000 detenciones por desórdenes públicos. Esta cifra equivale a un promedio de más de 16.600 detenciones anuales por esta causa, superando en más de 10% el total de detenciones por robos con intimidación, robos con violencia y robos por sorpresa.

Dichas estadísticas dejan en evidencia que nuestro ordenamiento jurídico requiere de perfeccionamientos y mejoras que permitan el logro de los objetivos que se ha propuesto este Gobierno en lo tocante a esta materia.

**9. Perfecciona la ley que determina conductas terroristas y fija su penalidad.** Con el objeto de dotar al Ministerio Público de mayores facultades y mejores herramientas en los procesos en que se investiguen delitos terroristas, y en sintonía con lo solicitado por dicho organismo, enviaremos al Congreso Nacional un proyecto que modifica y perfecciona las normas de la actual ley 18.314 (ley “Antiterrorista”).

Los aspectos que propondremos modificar o introducir son, entre otros:

**a. Perfeccionamiento del sistema de cooperación eficaz contemplado en el artículo 4 de la ley Antiterrorista.** Nos parece que la rebaja de penas en el caso de la cooperación eficaz es una eficiente herramienta de política criminal para la determinación de los delitos previstos en la ley Antiterrorista. Estimamos que para que dicha cooperación sea un estímulo real, la rebaja de pena debe ser obligatoria, quedando, eso sí, a la decisión del juez la cuantía de la rebaja.

**b. Exención de pena al desistimiento del delito tentado.** También nos parece conveniente introducir una norma que permita eximir de sanción penal a quien se desiste de la tentativa o conspiración de alguno de los delitos contemplados en la ley Antiterrorista, si proporciona antecedentes o informaciones a la autoridad que impidan efectivamente la consumación del delito respectivo o si la persona ha realizado otras acciones que han logrado dicho propósito.

**c. Perfeccionamiento del sistema de restricción de comunicaciones y otros medios técnicos de investigación.** Consideramos que en lo tocante a estas materias, la ley 20.000 que sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, estableció una mejor y más amplia normativa relativa a las medidas de retención e incautación de correspondencia, obtención de copias de comunicaciones o transmisiones, interceptación de comunicaciones telefónicas y uso de otros medios técnicos de investigación.

Entre otros aspectos, dicha ley hizo extensivas tales herramientas investigativas a todos los delitos que ella prevé, y no sólo a los que tengan el carácter de crimen como ocurre en la ley Antiterrorista. Al replicar el esquema normativo en la ley que se propone modificar, el Ministerio Público dejará de estar impedido, por ejemplo, de utilizar estas herramientas en la investigación del delito de financiamiento de actividades terroristas.

**d. Establecimiento de normativa que permita las entregas vigiladas o controladas en investigación de delitos terroristas.** Las entregas vigiladas o controladas se encuentran establecidas en nuestra legislación y han sido una buena herramienta especialmente en lo concerniente en el combate al narcotráfico. También se encuentran contenidas en normas relativas a la elaboración de material pornográfico empleando a menores o la facilitación de la prostitución.

En el contexto de introducir mejoras investigativas a la ley Antiterrorista, nos parece conveniente que se incorporen las entregas vigiladas o controladas como medio de investigaciones, en especial tratándose de armas, municiones, sustancias explosivas o incendiarias u otros objetos o materiales destinados conocidamente a la perpetración de los delitos regulados por esta ley.

**e. Establecimiento de Agente Encubierto e Informante en la normativa antiterrorista.** Tratándose de los delitos previstos en los artículos 366 quinquies, 367, 367 bis, 367 ter, 374 bis, inciso primero, y 374 ter del Código Penal, el artículo 369 ter del mismo código establece la posibilidad de emplear agentes encubiertos. Dicha actuación requiere de autorización judicial previa, a diferencia de lo que sucede en el caso de la ley 20.000 y no considera a los agentes reveladores ni a los informantes.

Por su parte, el artículo 25 de la citada ley 20.000 contempla la posibilidad de que el Ministerio Público utilice agentes encubiertos, agentes reveladores e informantes.

Propondremos al Congreso Nacional incorporar en las investigaciones por delitos previstos en la ley Antiterrorista, que el Ministerio Público tenga la posibilidad de contar con agentes encubiertos e informantes.

**10. Indicación al proyecto que modifica la ley de control de armas.** En lo que respecta al control de armas, en el punto número cuatro del Acuerdo Nacional sobre Seguridad Pública se manifestó el compromiso de modificar su regulación con la finalidad de penalizar más duramente a quienes provean armas a menores de edad y de establecer como medida cautelar, en el Código Procesal Penal, la prohibición de tener o portar armas de fuego.

Compartiendo los fundamentos y principios que inspiraron el referido acuerdo, nuestro Gobierno impulsará e introducirá indicaciones al proyecto que modifica la ley 17.798 sobre Control de Armas. Dicho proyecto de ley establece, entre otras cosas, que se elevará la pena aplicable a la tenencia ilegal de armas y a quienes ilegalmente las comercien, se sancionará con la pena aumentada en un grado y con multa, la venta, cesión, o transferencia de armas a menores de edad; y se establecerá una nueva medida cautelar consistente en la incautación de armas en procesos de violencia intrafamiliar.



**11. Indicación al proyecto de ley sobre trata de blancas.**

En función de los compromisos suscritos por Chile en Tratados Internacionales, y teniendo especialmente en consideración la ratificación de nuestro país de la Convención de Palermo y sus Protocolos, impulsaremos las iniciativas legales actuales existentes en el Congreso Nacional con las indicaciones del caso, a fin de adecuar nuestro ordenamiento jurídico interno a las normas internacionales aludidas.

**12. Urgencia al proyecto de ley que introduce mejoras en materia de orden público e incrementa las sanciones a quienes atentan en su contra con el rostro cubierto.**

Siguiendo la inspiración a partir de la cual se estructura este eje sobre Seguridad y Orden Público, impulsaremos un proyecto de ley ingresado al Congreso Nacional el año 2007 y que introduce significativas mejoras en esta importante materia.

Especialmente relevante resulta el incremento de la sanción penal que este proyecto aplica a quienes cometan el delito de desórdenes públicos obrando con el rostro cubierto. Para quienes incurran en esta figura, se aumentará la pena pudiendo llegar hasta tres años de privación de libertad, sin perjuicio de la aplicación de una multa económica.

**13. Urgencia al proyecto de ley que perfecciona la ley sobre violencia en los estadios.**

Nuestro país cuenta desde hace más de una década con normas destinadas a prevenir y sancionar hechos de violencia ocurridos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional, establecidas en la ley N° 19.327. Transcurrido el tiempo indicado se ha acumulado una cantidad significativa de evidencia que permite introducir mejoras a dicho cuerpo legal, las que han sido recogidas en su mayoría por una moción parlamentaria que este Gobierno impulsará. Lo anterior, en el entendido que es un imperativo restablecer el orden público en sus diversos aspectos y muy fundamentalmente, comenzar a recuperar los espacios de recreación y esparcimiento para las familias chilenas.

La moción indicada introduce mejoras a la legislación vigente que hacen más efectiva su aplicación, tales como, la obligación de los organizadores de los espectáculos de fútbol profesional de designar un jefe de seguridad, la facultad del intendente regional para exigir de las autoridades del fútbol profesional, en partidos declarados de alto riesgo, una caución de hasta 2.000 UF, y el establecimiento de la prohibición de asistir a futuros espectáculos de fútbol profesional como medida cautelar y no solamente como sanción, entre otras.

**14. Indicación al proyecto de ley sobre Seguridad Privada.**

Resulta evidente que la seguridad privada se ha convertido en una industria creciente que demanda una mayor regulación y control. Las normas que hoy reglamentan esta actividad se remontan al año 1973, sin que recojan los desafíos, complejidades y particularidades que se han ido incorporando a ésta.

Propondremos ciertos cambios al proyecto en actual tramitación, para establecer un sistema de control o supervigilancia de las empresas de seguridad privada acorde con los desafíos de la realidad que presenta el ámbito de la seguridad privada. Asimismo, definiremos una instancia gubernamental, distinta

de la Subsecretaría del Interior, en la cual se radique la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de la normativa que se dicte.

Sin perjuicio de nuestro patrocinio a sus ideas matrices, propondremos eliminar la normativa contenida en este proyecto relacionada con la actividad de “Escortas Personales o Guarda-espaldas”. Consideramos que existen poderosas y bien orientadas razones para estimar que la protección de la integridad de las personas debe quedar siempre radicada en los cuerpos de policía.

**15. Indicación al proyecto de ley que regula el cierre de calles y pasajes.**

En la actualidad varias municipalidades autorizan el cierre de calles y pasajes, dictando ordenanzas para regular esta materia al amparo de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Según información disponible, en las comunas más pobladas de Santiago, existirían más de 800 calles y pasajes enrejados. Sin embargo, a la fecha no existe un marco normativo que regule en términos generales los criterios para determinar los casos o las circunstancias que justifican la autorización municipal para el cierre de una calle o pasaje.

Buscando evitar la dispersión de criterios y con el objeto de proporcionar reglas y procedimientos objetivos a favor de la comunidad, impulsaremos –con las modificaciones que se estimen del caso– la moción que propone que el cierre de pasajes y calles deba solicitarse a la municipalidad correspondiente, para que la autorización sea otorgada previo informe de la respectiva Dirección de Obras, sujeto al consentimiento de la mayoría de los residentes involucrados y teniendo presente las demás consideraciones de interés público relevantes.

**TERCER EJE****Reducción del Consumo Excesivo de Alcohol y Drogas**

En forma consistente todos los estudios y estadísticas dejan en evidencia que existe una estrecha correlación entre el consumo abusivo de alcohol o drogas y la comisión de delitos.

La combinación alcohol – conducción es una conducta de grave riesgo que resulta indispensable comenzar a erradicar. Estadísticas de la Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito, indican que entre los años 2000 - 2009, han muerto 3.346 personas a causa de accidentes donde el alcohol ha estado presente como causa directa. Asimismo, la cantidad de lesionados en dicho período asciende a 49.050 personas. De acuerdo a las referidas estadísticas, la cantidad de siniestros ocurridos por causa del alcohol aumentó en un 34,2%, lo que también determina que en Chile, cada 26 horas muere una persona víctima de un accidente de tránsito vinculado a esta causa. Por su parte, conforme a datos que dispone el Gobierno, el número de detenciones por conducir en estado de ebriedad fueron 11.731 el año 2005, 12.480 el año 2006, 14.517 el año 2007, 16.780 el año 2008 y 20.005 el año 2009.

El consumo de alcohol y drogas es especialmente preocupante en la población joven de nuestro país. Estudios revelan

que la edad de inicio de consumo de alcohol se encuentra para hombres y mujeres en torno a los 13 años.

De acuerdo a las cifras que maneja el Gobierno, la prevalencia de consumo de alcohol el último año fue de un 47%, en niños de 13 a 15 años, y de un 70% en adolescentes de 16 a 18 años. La prevalencia para el caso de la marihuana fue de 9,1% y 22,2%, respectivamente, para dichos grupos.

En relación con lo anterior, se proponen dos proyectos de ley en la materia. El primero de ellos, busca postergar la entrega de licencia de conducir a adolescentes que hayan cometido delitos o determinadas faltas relacionadas con el consumo excesivo de alcohol o drogas o bajo su efecto.

Por otra parte, con miras a desincentivar la conducción en estado de ebriedad o bajo la influencia de las drogas, impulsaremos un endurecimiento de las penas previstas para este delito, regulándose una sanción de 18 meses de suspensión de licencia para la misma y cancelación definitiva del documento en caso de reincidencia.

**16. Postergación de la licencia de conducir a adolescentes que hayan cometido delitos relacionados con consumo excesivo de alcohol o drogas.** Enviaremos un proyecto de ley mediante el cual se aumente, hasta por tres años, la edad para obtener licencia de conducir respecto de menores que hayan sido condenados por determinados delitos o faltas asociados al consumo de alcohol o drogas. Entre las hipótesis que contemplará esta sanción, se encuentra el haber sido sancionado por alguno de los delitos establecidos en la ley 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes o haber sido condenado por el delito de lesiones contemplados en los artículos 398 y 399 del Código Penal, cuando hubieren sido cometidos bajo la influencia del alcohol o las drogas.

También se aplicará la sanción de postergación referida tratándose de adolescentes que registren dos condenas previas por determinadas faltas vinculadas con el orden público y las buenas costumbres, tales como amenaza con arma blanca o de fuego, lanzamiento de piedras u otros objetos en lugares públicos, cometidas bajo la influencia del alcohol o las drogas.

Este proyecto de ley considerará las ideas matrices de las mociones presentadas al Congreso sobre la materia por diversos diputados y senadores de todas las bancadas.

**17. Endurecimiento de las penas por manejo en estado de ebriedad.** Por las consideraciones ya expuestas, propondremos un proyecto de ley que modificará la ley de Tránsito (artículo 196) con el fin de elevar las penas asignadas al delito de manejo en estado de ebriedad, como también a la conducción bajo la influencia de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Así, a quien sea sorprendido conduciendo en dicha condición, se le deberá sancionar necesariamente con la suspensión de su licencia por 18 meses, y en caso de reincidencia, la pena aplicable será la suspensión definitiva de su documento (cancelación de licencia). Nos parece que un incremento de penas como el

indicado resulta indispensable para disuadir conductas de tan alto riesgo e impacto, al tiempo que un paso necesario para cambiar hábitos de conducta que resulta imperativo comenzar a erradicar.

## Otras iniciativas

**18. Indicaciones al proyecto de ley sobre juegos de azar ilícitos.** La proliferación de las denominadas “máquinas tragamonedas” ha generado diversas externalidades negativas que hacen imprescindible establecer su prohibición. Adicionalmente, muchos de los establecimientos en que se instalan estas máquinas son lugar de encuentro de menores de edad, delincuentes o personas afectadas por la ludopatía. Asimismo, se ha detectado por el Servicio de Impuestos Internos que existe una conducta sistemática de evasión tributaria, infringiéndose reiteradamente el artículo 97 número 4 del Código Tributario.

Sin perjuicio de las acciones judiciales que se han impulsado durante este Gobierno, pondremos urgencia legislativa a la moción parlamentaria que incrementa las sanciones y prohíbe el funcionamiento de equipos de juegos electrónicos, mecánicos o electromecánicos, que reciban cualquier pago de un precio o prestación en dinero o avaluable en dinero y que estén destinados a procurar, para el jugador, una ganancia o premio en dinero o canjeable por dinero.

**19. Modifica las normas sobre abigeato.** Las denuncias por abigeato han aumentado considerablemente desde el año 2005 a la fecha, especialmente en las regiones del Biobío, la Araucanía y Los Lagos. La actual situación en esas regiones es preocupante y afecta a una fuente importante de recursos de la zona centro sur del país. A modo de ejemplo, el aumento de las denuncias se ha incrementado entre los años 2005 y el 2009 a tasas superiores al 50% en las regiones VII, IX y X y a nivel nacional el aumento de las denuncias por este delito alcanza el 49%. En el año 2005 se contabilizaron 4.044 denuncias a nivel nacional por abigeato y el 2009 esta suma llegó a 6.029.

Para poder enfrentar esta realidad no basta endurecer el control policial, sino que es necesario dirigir también la lucha contra el mercado irregular que nace al amparo de este delito. En efecto, se ha detectado que el delito de abigeato, normalmente, va acompañado de la matanza ilegal de las especies y su posterior venta.

Para tal efecto, enviaremos un proyecto de ley que permita sancionar más severamente a quienes cometen el delito de abigeato y conferir nuevas facultades de investigación a las policías y al Ministerio Público.

Además, se considera modificar un conjunto de normas que permitan mejorar la fiscalización de la procedencia de la carne por parte de ciertos servicios públicos, como el Servicio Agrícola y Ganadero o el Servicio de Impuestos Internos, imponiendo mayores resguardos en aquellos agentes que pudieren verse envueltos en esta clase de actividades.







GOBIERNO DE  
**CHILE**  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
SEGURIDAD PÚBLICA