

POLITICAS PUBLICAS, LIBERTAD PROVISIONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

(Publicado en Revista Nueva Doctrina Penal 2000 A, Buenos Aires 2000, págs. 325 a 362)

Mauricio Duce J.^{1 2}

El aumento de la delincuencia y el creciente temor ciudadano al delito, los dos bajo el concepto general de (in)seguridad ciudadana, se han transformado en uno de los temas más relevantes en la discusión pública nacional en los últimos años. Con todo, resulta paradójico que el debate actual sobre el cual giran algunas de las propuestas más significativas para la implementación de políticas públicas en la materia, impulsadas por parte de distintos actores relevantes de la comunidad nacional -incluidos sectores políticos de gobierno y oposición-, ha sido en alguna medida bastante superficial.

Poco a poco se ha ido creando un consenso en torno a las estrategias que se deben adoptar en la materia. En la actualidad, una de las principales respuestas que públicamente se esgrime para resolver el problema de la seguridad ciudadana es la de restringir los sistemas que permiten a procesados y condenados obtener la libertad o cumplir su condena en un régimen de libertad.³ Así, en esta área existen proyectos de ley patrocinados por casi todas las corrientes políticas en dos materias específicas. En primer lugar, proyectos orientados a restringir el régimen de libertad provisional de los procesados. En segundo, proyectos orientados a limitar el acceso de los condenados a la libertad condicional y otros beneficios penitenciarios (como por ejemplo la salida dominical y diaria).

Estas respuestas corresponden a una tipo de política pública o estrategia en materia de seguridad ciudadana de carácter mas bien represivo cuya idea central es que la ocurrencia de delitos futuros se evitará si es que los “delincuentes” son mantenidos en la cárcel tanto durante el período de tramitación judicial de su caso como durante el de ejecución de su condena.

El objetivo del presente trabajo es el de analizar en forma crítica esta política que pareciera consensuarse en nuestro país como una de las respuestas principales frente al problema de la seguridad ciudadana, especialmente la propuesta de endurecer el régimen de prisión preventiva o de limitar la procedencia de la libertad provisional que fue aprobada recientemente en el Congreso. Mi intención es entregar ciertos elementos que indican que, tanto a corto como a mediano y largo plazo, una política en materia de seguridad ciudadana que descansa primordialmente en la retricción del régimen de libertad provisional no es la única alternativa ni tampoco es necesariamente la más eficaz para resolver los problemas de fondo detrás de lo que se denomina hoy como la crisis de la seguridad ciudadana en nuestro país. Junto con lo anterior,

¹Abogado, Master en Ciencias Jurídicas, Universidad de Stanford, Profesor e Investigador Escuela de Derecho Universidad Diego Portales.

²Una versión preliminar de este trabajo fue discutida en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales. Quisiera agradecer los comentarios emitidos en dicha oportunidad por quienes asistieron a la discusión y en particular los de Carlos Valdivieso y Andrés Baytelman.

³ Otra de las propuestas consiste en destinar una cantidad superior de policías a funciones operativas de manera de generar una presencia policial mayor en las calles.

mi intención es mostrar los principales elementos que debieran ser considerados para el diseño de una política pública alternativa en el área que pueda hacerse cargo de las distintas dimensiones del problema que se intenta resolver.

Para estos efectos el trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero de ellos caracterizaré brevemente algunas de las complejidades que forman parte del problema que se intenta describir con la noción de seguridad ciudadana. En el segundo capítulo describiré sumariamente cómo este tema se ha transformado desde el retorno a la democracia en un componente central de la agenda pública nacional. El capítulo tercero está orientado a describir los fundamentos y alcances de la política de endurecimiento del uso de la prisión preventiva que se ha propuesto en Chile. El capítulo cuarto desarrolla algunos argumentos que permiten poner en tela de juicio la eficacia y racionalidad de esta política. Finalmente, en el capítulo quinto, esbozaré los elementos que debieran ser considerados para la elaboración de una política pública alternativa a la actual en nuestro país.

1.- COMPLEJIZANDO EL ALCANCE Y LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA: EL CONCEPTO "SEGURIDAD CIUDADANA"

El concepto "seguridad ciudadana" se encuentra plenamente incorporado en la cultura nacional. Por lo mismo, pareciera no existir un cuestionamiento o discusión acerca de sus alcances y contornos. En los distintos medios de comunicación social masiva (periódicos, revistas, radio y televisión) este concepto es usado a diario para describir las más diversas situaciones. Encuestas de opinión pública se refieren a él, lo mismo que discursos de la más variada naturaleza, programas de televisión, debates políticos e incluso programas de gobierno. Desde el punto de vista de sus usuarios, es decir, quienes lo han incorporado en su vocabulario habitual, es posible constatar que no sólo los actores del sistema de justicia criminal aparecen utilizándolo (policía, jueces y abogados) sino que también es comúnmente mencionado por periodistas, autoridades de gobierno, parlamentarios, alcaldes, políticos de toda índole, empresarios, académicos, comentaristas de actualidad nacional, dueñas de casa, trabajadores, estudiantes, etc.

¿Qué es lo que realmente queremos decir cuando hablamos de "seguridad ciudadana"? No es mi intención realizar en este trabajo un análisis dogmático y menos aún lexicográfico del concepto en estudio. Me interesa sí problematizar la idea simplista según la cual habitualmente se restringe tal noción sólo al tema del aumento de la delincuencia y del temor al delito, asumiéndose, además, que sus alcances son pacíficos y no requieran un estudio o un cuestionamiento más profundo a la hora de proponer la implementación de políticas públicas en el área.

Resulta curioso que tratándose de uno de los problemas sociales más importantes vividos por nuestro país en los últimos años no exista en el debate público una noción clara respecto a determinar en qué consiste el problema exactamente y cuáles son sus dimensiones. Sólo a partir de una definición clara de un problema social es posible luego diseñar una política pública orientada a resolverlo de manera eficaz. Cuando se carece de esta información básica resulta difícil o casi imposible ofrecer respuestas que se hagan cargo de todas las dimensiones relevantes del problema respectivo.

Contrariamente a la idea más bien simplista asumida en el discurso público en nuestro país, la seguridad ciudadana es un concepto sumamente complejo que involucra una diversidad importante de dimensiones y variables. En términos amplios la seguridad ciudadana incorpora todas aquellas variables que generan condiciones objetivas de seguridad y un sentimiento de protección en la población. Ello, como se puede advertir, involucra factores de la más diversa índole que exceden claramente el ámbito de lo criminal. Así, desde esta perspectiva general, temas como el nivel de confianza institucional, la injusticia social, las condiciones sanitarias y epidemiológicas, e incluso las condiciones climáticas o telúricas de un determinado lugar constituyen factores relevantes a ser considerados para diseñar una política en materia seguridad ciudadana. Sin embargo, en términos tan generales la seguridad ciudadana se transforma en sinónimo de bienestar general de la población, con lo cual su conceptualización pierde especificidad y utilidad.

En términos más restringidos se suele asociar a la seguridad ciudadana "... al sentimiento de confianza de la población de no verse expuesta a hechos de violencia física...a la razonable expectativa de preservar y conservar los valores más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad corporal, la libertad sexual."⁴ De ahí entonces que normalmente sean dos las dimensiones que se suelen incorporar en tal concepto. Por una parte, lo que podríamos denominar una dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, es decir, la probabilidad real de que una persona pueda ser objeto de un hecho de violencia. Por otra parte, una dimensión subjetiva, vinculada a la percepción individual o social acerca de la posibilidad de ser objeto de dicha violencia.⁵

Si bien esta noción más restringida de seguridad ciudadana acerca tal concepto al problema de la delincuencia, no se trata de nociones equivalentes. La violencia delictual común es uno de los factores más relevantes para determinar los niveles de inseguridad ciudadana de una determinada sociedad; sin embargo, no se trata de la única fuente generadora de tal fenómeno. Existen muchos casos de violencia física institucionalizada, como por ejemplo la tortura ejercida por la policía o las fuerzas armadas, y de violencia institucional no física, como por ejemplo la corrupción o la discriminación de minorías o grupos vulnerables, que también son factores relevantes para la construcción de una situación de inseguridad ciudadana en una sociedad determinada. Si el estado no es capaz de ofrecer protección a sus ciudadanos y, por el contrario, se constituye en una fuente de violación de sus derechos en forma habitual no es razonable esperar niveles altos de seguridad en la población. Como veremos más adelante, una política pública exclusivamente orientada a dar respuestas a la delincuencia común dejará necesariamente de lado otros factores relevantes que debieran ser abordados para dar una solución integral al problema de inseguridad ciudadana.

Aún restringiendo más el concepto de seguridad ciudadana, asimilándolo al limitado ámbito de la delincuencia común, es decir, entendiéndolo asociado directa y exclusivamente a las tasas de delincuencia de un determinado país o región, existe un conjunto de elementos problemáticos que parecieran no ser considerados en el debate actual en Chile que tienden a sobresimplificar la complejidad del problema y consiguientemente las propuestas orientadas a su

⁴Ver Jorge Mera, *Seguridad Ciudadana, Violencia y Delincuencia*, en SISTEMA PENAL Y SEGURIDAD CIUDADANA, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1992, pág. 11.

⁵Una distinción equivalente puede verse en Jorge Mera, ob. cit., pág. 12.

solución.

Desde el punto de vista de la dimensión objetiva de este fenómeno, la seguridad ciudadana se asociaría directamente al tema del aumento de la delincuencia. De hecho este suele ser la perspectiva que tradicionalmente ha sido seguida por los estudios que se refieren a la materia.⁶ Un primer problema que es posible constatar en nuestro país es la carencia de un sistema público de estadísticas confiables y periódicas que permita dimensionar la magnitud real del fenómeno delictivo. Si bien es cierto han habido esfuerzos importantes en el último tiempo por producir y proveer este tipo de información en forma más confiable⁷, no lo es menos que la delincuencia registrada en las estadísticas oficiales por lo general constituye una parte menor del fenómeno delictivo. La cifra negra, es decir la cantidad de los delitos cometidos pero no conocidos por el sistema, no ha sido estudiada seriamente y con rigurosidad en nuestro país por ninguna agencia pública.⁸ A esto es necesario agregar que, respecto de la información disponible, uno de sus mayores problemas es su excesiva generalidad. Tal característica no permite distinguir categorías más específicas de hechos delictuales (por ejemplo es muy distinto un delito de robo con violencia de otro con intimidación, a su vez es distinto si la intimidación es realizada con un arma de fuego, con un arma blanca, o se produce por el contexto de la amenaza, etc.) ni tampoco los tiempos, lugares de perpetración, víctimas, perfil de los autores, etc. En general, las estadísticas disponibles no nos permiten saber cómo, quien, cuando, donde y porqué se cometen los delitos en Chile lo que impide tener un diagnóstico más fino sobre la delincuencia. Toda esta información resulta indispensable para el diseño de políticas más específicas y con mayores posibilidades de éxito según veremos.

Las falencias de nuestro actual sistema estadístico sumado a la falta de estudios sobre la cifra negra constituyen un obstáculo para acceder a una información que permita dimensionar de una manera más exacta la magnitud real de los problemas delictuales. Al no existir esta información muchas de las propuestas que se discuten en la actualidad carecen del sustrato empírico más básico que permita fundamentarlas en la realidad del sistema.

⁶Véase Mauricio Duce y Rogelio Pérez Perdomo, Seguridad Ciudadana y Reforma de la Justicia Penal en América Latina, (en prensa).

⁷Entre ellos destacan el de crear un sistema unificado de estadísticas criminales.

A partir de la implementación del plan de seguridad ciudadana, dado a conocer a la opinión pública en enero de 1999, las autoridades de gobierno se comprometieron a entregar información al público trimestralmente acerca de los niveles de delincuencia en el país. Dicha información ha sido objeto de varias críticas. En primer lugar se ha criticado su parcialidad ya que cubre sólo seis delitos: robos con fuerza, hurtos, robo con violencia e intimidación, lesiones, homicidio y violación. En segundo lugar, en cada entrega trimestral de información ha existido una gran polémica en torno a la exactitud de dichas estadísticas. Las críticas realizadas por la Fundación Paz Ciudadana a la entrega de información del 1 de agosto de 1999 es un ejemplo claro de lo anterior. Véase, *Cifra Oficial Oculta realidad de Delitos*, LA TERCERA, 3 de agosto de 1999; y, *Ineficiencia en Lucha Contra la Delincuencia*, EL MERCURIO, 3 de agosto de 1999, A1. Finalmente, debe agregarse una crítica a la falta de transparencia de este proceso, según lo comenta una editorial del Diario La Tercera. Véase, *Transparencia en la Información*, LA TERCERA, 8 de agosto de 1999.

⁸Así por ejemplo, el subsecretario del interior, Guillermo Pickering, coordinador del plan de seguridad ciudadana de enero de 1999, recientemente señaló en una entrevista: "creemos que el incremento de estos delitos (robos con violencia y robos con fuerza) es aún mayor que lo que indican las estadísticas" pues "existe una cifra negra de delitos no denunciados". Véase, *Gbno. Admite Gran Aumento de Robos*, EL MERCURIO, 1 de agosto de 1999, A1.

Un segundo problema en la materia es que tampoco pareciera existir claridad en el debate público en nuestro país acerca de cuáles son los delitos que deben ser considerados como generadores de una situación de inseguridad y cuál es su peso relativo en el conjunto de la criminalidad. Parece claro que el homicidio, el secuestro, la violación, el robo con violencia o intimidación, el robo con fuerza en un lugar habitado y las agresiones físicas forman parte del núcleo duro a considerar. Sin embargo, no existe claridad acerca de lo que ocurre con otros delitos como los robos con fuerza fuera del hogar, el hurto, delitos culposos en contra de la integridad física, las estafas, los daños, el incendio, etc. ¿Cuál es el peso que debe tener cada uno de estos en la determinación de la inseguridad objetiva? ¿Qué ocurre, por ejemplo, si las tasas de violación, de homicidio y de secuestro bajan pero suben la del robo con intimidación? ¿Cómo ponderamos el aumento de la criminalidad cuando estamos en presencia de señales distintas en diversas categorías de delitos? ¿Qué pasa si las tasas se mantienen o incluso disminuyen pero aumenta la espectacularidad de los delitos? ¿Estamos en presencia de un problema de seguridad ciudadana cuando existe un crecimiento significativo de delincuencia de menor entidad pero sin aumentar la tasa de delitos mas graves o violentos? La falta de respuestas a preguntas tan básicas como éstas dan cuenta de los serios problemas que tiene la determinación básica del problema en nuestro país para las autoridades, lo cual dificulta el diseño e implementación de respuestas específicas al mismo.

Desde el punto de vista de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana entendida en forma restringida, el principal problema social que se genera es lo que se denomina el fenómeno del temor o miedo al delito.⁹ Así, uno de los aspectos que más influyen la discusión y adopción de soluciones en materia de seguridad ciudadana en nuestro país sería la necesidad de dar respuesta enfática a las demandas ciudadanas creadas a partir de una extendida situación de miedo al delito causada como consecuencia directa del aumento objetivo de la criminalidad. Sin embargo, nuevamente este un tema bastante más complejo que los términos en los cuales se ha planteado en el debate público hasta el momento. A este respecto existen al menos dos grupos de problemas a los que me gustaría referirme sintéticamente.

En primer lugar existen serios problemas metodológicos y de definiciones para cuantificar es el real nivel de temor o miedo al delito en una determinada sociedad, por lo cual resulta común que se sobrestime tal fenómeno y las medidas que se adoptan para solucionarlo resultan excesivas o derechamente inadecuadas.¹⁰ Tal como lo señala Ferraro¹¹ una distinción

⁹Existe una considerable disputa en la literatura criminológica en cuanto a la conceptualización del miedo al delito. Esta situación ha tenido como consecuencia que diversos estudios empíricos destinados a medir un mismo fenómeno arrojen resultados disímiles e incluso contradictorios. Los objetivos del presente trabajo no permiten detenerme con mayor detalle en esta materia. Para mayor información sobre la misma puede verse KENNETH FERRARO, FEAR OF CRIME: INTERPRETING VICTIMIZATION RISK, New York 1995, págs. 21-22.

Este mismo autor define el miedo al delito como "...una respuesta emocional de temor o ansiedad respecto al crimen o a símbolos que una persona asocia al crimen." Ob. Cit. pág. 23 (la traducción es del autor). Mayor información sobre el mismo tema puede encontrarse en DAN LEWIS & GRETA SALLEM, FEAR OF CRIME, 1986 y en Allen Liska & William Baccaglioni, *Fear of Crime*, en ENCYCLOPEDIA OF CRIME AND PUNISHMENT VOL. 2, New York, 1983, págs. 765-767.

¹⁰A ello debiera agregarse que en Chile no existe ningún mecanismo oficial destinado a realizar una medición permanente del temor a la delincuencia. Sólo a partir de fines del año 1998 la Fundación Paz Ciudadana, en conjunto con Adimark, han elaborado el denominado "Índice de Paz Ciudadana" destinado a medir los niveles de temor de la población ante la delincuencia en forma periódica. Véase, *Índice de Paz Ciudadana*, EL MERCURIO, 3 de diciembre

básica que normalmente no es realizada por los estudios empíricos que se refieren al tema es la distinción entre la percepción de riesgo de ser victimizado y el medio al delito. Ambas corresponden a procesos psicológicos diversos. Mientras que la percepción del riesgo es una actividad que se encuentra en el nivel cognitivo, el miedo corresponde más bien a un proceso psicológico al nivel emotivo. Una persona que percibe un aumento del riesgo de ser victimizada no necesariamente reacciona con temor al delito. El temor es una, probablemente la más radical, respuesta a la percepción de aumento del riesgo. Otras respuestas son, por ejemplo, el ignorar la situación y la adopción de medidas preventivas que minimizan o eliminan el riesgo. Según el mismo Ferraro¹² gran parte de las encuestas de opinión suelen incluir preguntas que engloban la categoría de percepción del riesgo con la del temor al delito con lo cual sus resultados presentan grados importantes de distorsión. Otro problema metodológico identificado por el mismo autor para la medición del miedo es la utilización de indicadores unidimensionales o que incorporan variables restringidas para la medición, lo que en definitiva afecta la confiabilidad de resultados.¹³

Otros problemas metodológicos comunes en los estudios en la materia tienen que ver con la información y alternativas que se entregan a los encuestados en la formulación de preguntas y la elección de los períodos en que se realizan las mediciones (no es lo mismo hacer una encuesta después de un delito que causa conmoción en la opinión pública que en un momento de relativa paz o en el que otros problemas sociales aparecen como prioritarios).

Un segundo grupo de problemas se vincula a los factores generadores del miedo. De acuerdo a una noción simplificadora del tema el miedo sería consecuencia exclusiva del aumento objetivo de la delincuencia violenta. Sin embargo, hoy en día existe algún consenso científico en torno al hecho de que la formación del miedo obedece no sólo a factores como el aumento objetivo de la criminalidad sino que también a un conjunto de elementos adicionales como por ejemplo la percepción de desorden y desorganización social existente en algunas comunidades.¹⁴ Junto con lo anterior hay otros factores individuales y sociales que contribuyen a la generación del miedo. Así por ejemplo, experiencias pasadas de victimización, la influencia de los medios de comunicación, las respuestas oficiales frente a la delincuencia y la forma en cómo se construye socialmente la percepción y reacción ante la delincuencia en una sociedad determinada.¹⁵ Estos factores dan cuenta de una cierta autonomía entre el fenómeno delictivo a

de 1998, A3. El primer resultado puede verse en, Índice de Paz Ciudadana, Adimark y Fundación Paz Ciudadana, Noviembre de 1998, 19 págs.

¹¹Kenneth Ferraro, ob. cit., pág. 23 y siguientes.

¹²Idem.

¹³Véase Kenneth Ferraro, ob. cit., pág. 25.

¹⁴En el caso chileno véase Hugo Fruling y Luis Sandoval, *Percepciones de Inseguridad y Realidad Delictual en Tres Comunas Populares de Santiago*, en ESTUDIOS PÚBLICOS NO. 68, 1997, pág. 257.

En uno de los hallazgos de este estudio los autores señalan que "La percepción de mejoramiento de la situación delincencial en la comuna de la Pintana puede ser, en parte, producto del hecho que los entrevistados no distinguen claramente la delincuencia de otros graves problemas sociales que también provocan inseguridad colectiva." Ob. cit. pág. 275.

¹⁵ En este sentido pareciera que la pregunta relevante que es necesario formular en la materia es la del peso que

nivel objetivo y el nivel de miedo al delito. Esta es por lo demás la misma conclusión que dan algunos autores en nuestro país, según quienes existiría una falta de correlato objetivo entre el aumento de la criminalidad y el sentimiento de temor al delito en los últimos años.¹⁶

A los anteriores problemas para medir y cuantificar el miedo al delito se suma con cierta habitualidad una lectura distorsionada de la opinión pública por parte de las autoridades, lectura que justifica normalmente políticas basadas sólo en estrategias más represivas en contra de la delincuencia.¹⁷

Para concluir este capítulo introductorio, el aspecto que me interesa destacar es que ya desde el punto de vista del componente inicial requerido para el diseño de una política pública, como lo es la caracterización del problema social que se intenta resolver, existen problemas conceptuales y de definiciones básicas que parecieran no estar incorporados en el debate en nuestro país. Esto, evidentemente, tiene un impacto negativo en la eficacia de las propuestas elaboradas.

2.- EL SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA SOCIAL RELEVANTE EN CHILE

La aparición pública del tema de seguridad ciudadana, vinculada al aumento de la

tienen los distintos factores que intervienen en la formación del temor al delito.

¹⁶Véase Jorge Mera, ob. cit. y Cristián Riego, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, en LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL, Universidad Diego Portales, 1998. Ratifica lo anterior un estudio empírico realizado recientemente por la empresa Opinión, el cual arroja como resultados que el 82% de los Santiaguinos siente temor por la delincuencia lo que evidentemente supera las probabilidades objetivas de victimización de esa cantidad de personas. Ver, *82% de los Santiaguinos Siente Temor por la Delincuencia*, LA TERCERA, 8 de octubre de 1999.

¹⁷Lamentablemente en Chile no disponemos de estudios que permitan probar esta afirmación más allá de mi propia intuición; sin embargo, algunos estudios realizados en los Estados Unidos de Norteamérica dan cuenta que las actitudes de la población respecto de la delincuencia son mucho más complejas que lo que se argumenta en los foros políticos respecto a ella. En general, estos estudios muestran que cuando la población tiene una información más detallada acerca del fenómeno delictual y de las distintas alternativas frente a él, la población está dispuesta a apoyar políticas focalizadas en estrategias represivas sólo en los casos de delincuentes más graves y siempre entendiendo que la prisión debiera ser un lugar que provea trabajo, disciplina y oportunidades para el mejoramiento personal de los reclusos. A la vez, el público apoya fuertemente el uso de programas de prevención fuera del ámbito de la justicia criminal y alternativas a la prisión respecto de delincuentes primerizos y sectores de alto riesgo (especialmente jóvenes). Véase, Jody L. Sundt, *Is There Room for Change? A Review of Public Attitudes Toward Crime Control and Alternatives to Incarceration*, en SOUTHERN ILLINOIS UNIVERSITY LAW JOURNAL NO. 23, 1999, págs. 519 a 537 en donde se realiza una presentación de los estudios más importantes en la materia.

En esta misma dirección apuntan los resultados de una encuesta realizada en el Estado de California el año 1997, en donde el 70% de los encuestados señaló preferir la inversión de fondos públicos en programas de prevención como estrategia para luchar contra la violencia en el futuro por sobre la construcción de nuevas prisiones. Así, contrario a la lectura que se ha hecho tradicionalmente respecto de la opinión pública en dicho Estado norteamericano, ella aparece apoyando la inversión pública en estrategias de prevención por sobre estrategias más represivas como el encarcelamiento. Véase, Peter Greenwood, *Investing in Prisons or Prevention: The State Policy Makers' Dilemma*, en CRIME & DELINQUENCY VOL. 44, 1998, pág. 136 y siguientes.

delincuencia y al temor al delito, es un fenómeno relativamente reciente en nuestro país. Sólo a partir del proceso de transición democrática iniciado el año 1990 este tema comienza a perfilarse como un problema social relevante. Esto no quiere decir que con anterioridad no existieron problemas serios de delincuencia en Chile,¹⁸ sino que como problema social de alta visibilidad pública su construcción ha sido coetánea al proceso de transición democrática.^{19 20}

A partir del gobierno encabezado por Patricio Aylwin, iniciado en marzo de 1990, la delincuencia comienza a surgir persistentemente en las encuestas de opinión pública como uno de los temas que causan mayor preocupación en la ciudadanía.²¹ Con distintos énfasis la seguridad ciudadana (la delincuencia) es mencionada dentro de los tres problemas más importantes de acuerdo a encuestas de opinión pública realizadas desde esa fecha.²²

De esta forma la seguridad ciudadana aparece en el discurso y demandas de distintos actores relevantes de la vida nacional. La oposición política adopta el tema como uno de sus caballos de batalla en la crítica a la gestión de los gobiernos de la Concertación por la Democracia. La seguridad ciudadana se transforma en una plataforma de evaluación crítica del gobierno por parte de sectores opositores que catalogan la posición de éste como débil e ineficiente²³ y a la vez en una plataforma de legitimidad política frente a la población por medio

¹⁸De hecho, según muestran las estadísticas judiciales disponibles, durante mediados de la década de los '80 las tasas de delitos de robos con fuerza y robos con violencia o intimidación tuvieron un crecimiento explosivo que las situó en el nivel más alto medido hasta ese momento. Sólo recientemente las tasas de criminalidad en esos delitos han alcanzado niveles equivalentes o superiores.

¹⁹Este no sólo pareciera ser un fenómeno propio de nuestro país sino que una constante en el resto de la región. Véase, *Citizen Security in the Americas*, en *Noticias*, Latin American Program of the Woodrow Wilson Center, 1998.

²⁰Jorge Mera desarrolla algunas hipótesis que pueden explicar el porqué la seguridad ciudadana entendida en un sentido más restringido no se constituyó en un tema central durante la última etapa del gobierno militar y sí al inicio de la transición. Por una parte, él señala que el cambio de paradigma de un gobierno autoritario, en el que el tema central es el orden, a uno democrático, que pone un mayor énfasis en las libertades ciudadanas, es un factor que debe ser considerado. De otra parte, sugiere que otro factor es el mayor control de la prensa que tuvo el régimen militar en comparación con la nueva administración democrática, lo que le permitió al mismo proyectar públicamente la imagen de orden deseada. Véase, Jorge Mera, ob. cit. págs. 19-20. A ello habría que agregar que la falta de solución a problemas políticos de mayor relevancia social en nuestro país durante ese período relegaron el tema de la delincuencia a un segundo plano. Otra alternativa es entender que el fenómeno de delincuencia sólo aparece como objeto de preocupación en nuestro país a partir del mejoramiento de indicadores sociales básicos proceso que se produce hacia fines de la década de los '80. Según este último argumento antes de ello la preocupación por la delincuencia sería una suerte de suntuario y por eso no se refleja con intensidad en las estadísticas.

²¹ Como consecuencia de esto el gobierno del Presidente Aylwin, en el mes de diciembre de 1991, impulsó con gran publicidad un amplio paquete de medidas orientadas a combatir los problemas de delincuencia y terrorismo. Véase, *Impulsan Amplias Medidas Legales contra Violencia*, EL MERCURIO, 10 de diciembre de 1991, A1.

²²Véase los resultados recopilados por Hugo Fruling y Luis Sandoval, ob. cit., pág. 256.

²³Dos ejemplos de esto son: *Magras Políticas Públicas son Causa de Inseguridad*, EL MERCURIO, 2 de febrero de 1999 y María Pía Guzmán, *Inseguridad Ciudadana: Crisis y Consecuencia de la Falta de Conducción e Inexistencia de Política Criminal*, LA SEGUNDA, 28 de abril de 1998.

de un discurso duro contra la delincuencia.²⁴

Al poco tiempo el tema también se transforma en parte de la agenda pública del gobierno, aún cuando con distintos matices.²⁵ Así por ejemplo, todos los discursos realizados por el presidente Frei durante su mandato en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional (21 de mayo de los años 1994-1999) han incorporado un capítulo específico en el que se ha referido al tema. Lo mismo ha ocurrido con otras autoridades de gobierno quiénes se refieren al tema con alguna persistencia en los medios de comunicación²⁶ o en seminarios y encuentros públicos.²⁷

Los programas de gobierno de los distintos candidatos a elecciones presidenciales incorporan iniciativas relativas a la seguridad ciudadana como parte relevante de sus propuestas de gobierno.²⁸

Sin embargo, las demandas en el área no sólo provienen de los sectores políticos sino que también de grupos empresariales y sociales. Es así como dirigentes de la Cámara Nacional de Comercio²⁹, de la Confederación de Producción y Comercio³⁰ y de la Asociación Gremial de Dueños de Establecimientos Comerciales (SIDECO)³¹, entre otros³², demandan permanentemente la aplicación de políticas mas "duras" para combatir el problema de la

²⁴Me parece que uno de los casos más paradigmáticos al respecto es el de Joaquín Lavín, quien cimentó buena parte de su prestigio político, al menos al inicio de su período alcaldicio, a través de un discurso crítico sobre la seguridad ciudadana y la adopción de un conjunto de medidas muy polémicas en la materia en su comuna. Varios artículos periodísticos dan cuenta de esta situación dentro de ellos resulta gráfico: *Critican al Alcalde Lavín por Denuncia de Impunidad Delictual*, LA EPOCA, 28 de Mayo de 1993. Más recientemente puede consultarse: *Las Condes: Tolerancia Cero a la Chilena*, LA TERCERA, 9 de diciembre de 1998; y, *Seguridad Ciudadana: las Nuevas Armas del Sheriff*, ERCILLA NO. 3.092, 24 de agosto al 6 de septiembre de 1998.

²⁵La diferencia de matices del discurso del gobierno será un tema que analizaré con algún mayor detalle en el próximo capítulo de este trabajo.

²⁶Así por ejemplo el caso de la Ministra de Justicia Soledad Alvear. Véase Soledad Alvear, *Políticas para un País más Seguro I*, EL MERCURIO, 7 de noviembre de 1998, A2 y Soledad Alvear, *Políticas para un País más Seguro II*, EL MERCURIO, 18 de marzo de 1999, A2.

²⁷Véase por ejemplo el discurso del ex-Ministro Secretario General de Gobierno, Jorge Arrate, en la inauguración del seminario "Seguridad Ciudadana y Consolidación Democrática en América", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars, realizado en Santiago los días 6 y 7 de mayo de 1999 (mimeo en poder del autor).

²⁸Véase RICARDO LAGOS, *MI IDEA DE PAÍS*, Santiago 1999, págs. 71 a 77 y Joaquín Lavín, *60 Soluciones Concretas*, soluciones 9 a 15, págs. 9 y 10. En términos generales sobre este tema véase, *Ofertas, Ofertitas y Ofertones*, EL MERCURIO, 17 de octubre de 1999, D20 y, *Seguridad Ciudadana: ¿Quién da más?*, LA TERCERA, 23 de agosto de 1998.

²⁹Véase, *Comercio Pide mano Dura para los Delincuentes*, LA TERCERA, 16 de enero de 1999 y Saúl Zuñiga, *¡ Hay Que Reforzar la Seguridad Ciudadana!*, LA TERCERA, 21 de septiembre de 1998.

³⁰Véase por ejemplo, *Empresarios Exigen más Acción Frente a Delitos*, EL MERCURIO, 31 de marzo de 1999.

³¹Véase, *Comercio Exige más Rigor contra Delincuentes*, EL MERCURIO, 27 de julio de 1999.

³²Véase, *Se Disparó la Alarma*, LA TERCERA, 26 de abril de 1998.

delincuencia y el temor al delito.

En este medio ambiente la seguridad ciudadana se posiciona, por primera vez en nuestro país, como "...un foco permanente de políticas públicas."³³ En el próximo capítulo analizaré qué tipo de políticas públicas son las que se promueven en la actualidad. Lo interesante de destacar en este momento es que, sin perjuicio de los matices existentes entre el gobierno, la oposición y otros actores sociales sobre el tema, se consolida en Chile un debate sobre la seguridad ciudadana que gira sobre una base bastante compartida acerca de la necesidad de una política represiva en contra de la delincuencia. Por otra parte, también me parece posible afirmar que la cantidad y diversidad de actores que intervienen en el debate público acerca del tema hacen que este mismo no sean un monopolio de ningún sector político o social determinado.

3.- LAS POLITICAS PUBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL CHILE ACTUAL: EL CASO DE LAS RESTRICCIONES A LA LIBERTAD PROVISIONAL

Las demandas provenientes de los distintos sectores de la comunidad nacional en el área de seguridad ciudadana han generado las mas variadas respuestas por parte de la clase política y del gobierno.³⁴ Así por ejemplo, el gobierno del presidente Frei ha anunciado al menos ocho distintos planes y reformulación de planes de seguridad ciudadana o antidelinuencia desde agosto de 1996 hasta fines de 1999.³⁵ No es el objetivo de este trabajo analizar cada uno de estos planes y de otras medidas que se han adoptado con anterioridad;^{36 37} sin embargo, me interesa puntualizar algunas características comunes de ellos que resultan indispensables para estudiar el contexto de las políticas que se discuten en la actualidad y que son el foco central de este capítulo.

En primer lugar, me parece que es posible señalar que ninguna de las políticas adoptadas hasta el momento corresponden al diseño de una política criminal que pretenda de una manera sistemática, comprensiva y permanente enfrentar en problema de la seguridad ciudadana. Por el contrario, ellas corresponden mas bien a políticas muy específicas y aisladas, orientadas a solucionar problemas o situaciones muy concretas, sin una coherencia u orientación general de

³³Véase, Hugo Fruling y Luis Sandoval, ob. cit. pág. 255.

³⁴Los parlamentarios de oposición y gobierno han asumido un rol muy activo en la preparación y presentación de proyectos de ley en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, en este trabajo he preferido focalizar mis análisis y comentarios respecto a los proyectos y medidas patrocinados por el gobierno. Esto básicamente porque es el gobierno quien tiene la mayor responsabilidad política en la materia.

³⁵Véase, *Las Otras Iniciativas en Contra de la Delincuencia*, LA TERCERA, 12 de enero de 1999.

³⁶ Muchos de los planes han consistido en la realización de campañas públicas orientadas a formular recomendaciones a la población para la prevención frente a ataques delictuales específicos (fundamentalmente robos), dotar de mayores recursos a las policías y reformas legales al sistema de justicia criminal.

³⁷Dicha labor no sólo resulta difícil debido a la cantidad de medidas y políticas anunciadas e implementadas en los últimos años sino que ellas han solido ser presentadas sólo parcialmente a la opinión pública, restándole transparencia a las mismas. Véase, *Seguridad Ciudadana*, EL MERCURIO, 9 de enero de 1999, A3.

largo plazo y sin una coordinación institucional con la implementación de otras políticas públicas fuera del ámbito estricto del sistema de justicia criminal.³⁸ Esto mismo ha llevado a que frente a situaciones de crisis las autoridades opten por profundizar soluciones orientadas a la consecución de objetivos de corto plazo sin que existan respuestas más integrales. Me parece que la mejor ilustración de mi afirmación está constituida por el plan antidelincuencia anunciado en enero de 1999, al cual me referiré en unos párrafos más.

En segundo lugar, otro aspecto que llama la atención de estas políticas y planes, es una cierta discrepancia entre el discurso de las autoridades de gobierno y el contenido de las propuestas concretas. Como señalé anteriormente, el discurso de las autoridades de gobierno presenta algún matiz respecto de un discurso exclusivamente basado en el apoyo de políticas exclusivamente represivas. Por el contrario, tanto el presidente Frei como otras autoridades de su gobierno han puesto especial acento en sus declaraciones que los problemas de la delincuencia requieren de soluciones más complejas que el sólo aumento de la represividad del sistema penal o de justicia criminal.³⁹ No obstante la orientación de este discurso oficial, la parte más significativa de los planes y políticas implementadas hasta ahora se acercan más bien a una estrategia represiva o al menos a profundizar la intervención represiva del sistema penal no encontrándose, en la práctica, una diferencia sustancial con el discurso de la oposición más dura en el tema. Ahí entonces se produce una distancia entre los supuestos principios que inspiran las políticas públicas del gobierno y la implementación de medidas concretas orientadas a llevar esos principios a la práctica.

Un ejemplo, que además nos acerca temporalmente a la discusión mas reciente, está constituido por el plan antidelincuencia, conocido también como el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, anunciado por el gobierno en enero de 1999. Dicho plan fue extensamente publicitado en los medios de comunicación social⁴⁰ y correspondió a una reformulación de la

³⁸Un elemento que da cuenta de la inconsistencia entre los distintos planes en materia de seguridad ciudadana dice relación con las autoridades encargadas de su ejecución. Así por ejemplo, el plan de reforzamiento de seguridad ciudadana presentado a la opinión pública en abril de 1998 puso en manos del Comité de Seguridad, presidido por el Ministro del Interior e integrado por los subsecretarios del interior, Carabineros e Investigaciones y las autoridades superiores de las mismas instituciones, la ejecución del mismo. En cambio, el plan antidelincuencia presentado en enero de 1999 entrega esta misma responsabilidad al subsecretario del interior.

³⁹Así por ejemplo, en el discurso de inauguración de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional del 21 de mayo de 1999, el presidente señaló:

La seguridad ciudadana es una preocupación nacional. El aumento de la delincuencia, incluyendo el tráfico de drogas, tiene múltiples causas. Por ello, una política de seguridad ciudadana tiene que ser integral, lo que implica abordar los distintos aspectos que inciden en su desarrollo. Fortalecer a las fuerzas policiales es un requisito ineludible en la tarea preventiva y represiva, pero no agota lo que debe hacerse.

Similares opiniones ha expresado la Ministra de Justicia Soledad Alvear:

El sólo camino de endurecer las penas y los sistemas de detección para "encarecer" la infracción a la ley no es la única respuesta. Ofrecer mejores oportunidades -mediante políticas sociales eficientes y bien focalizadas, en el ámbito de la educación, del deporte y de la participación- es también una forma de desincentivar las conductas anómicas. Véase Soledad Alvear, *Políticas Para un País mas Seguro I*, EL MERCURIO, 7 de noviembre de 1998, A2.

⁴⁰Al respecto véase, entre otros, *La Historia del Anuncio de Troncoso*, LA TERCERA, 12 enero de 1999; *12 Mil*

política del ejecutivo en materia de seguridad ciudadana para su último año de gobierno considerando que el tema debía transformarse en una de las prioridades en este año final de administración.

El plan se compuso de cuatro áreas o partes. Dentro de ellas, las principales y más publicitadas medidas se orientan claramente en la dirección de una política con énfasis represivo o al menos a medidas aisladas y muy específicas que difícilmente pueden constituir una respuesta integral al problema de la delincuencia en los términos planteados por el propio presidente Frei meses antes. Las dos partes más relevantes de dicho plan son: (1) la parte operativo-policial, cuyo principal componente consiste en la modernización de las policías, el aumento de funcionarios y la redefinición de funciones policiales a efectos de contar con más agentes en las calles cumpliendo funciones operativas; (2) la parte legislativo-judicial, cuyo principal componente consiste en la aprobación de proyectos de ley destinados a restringir las facultades de los jueces para decretar la libertad provisional y restricciones a los regímenes de libertad condicional y beneficios penitenciarios. Junto con esto, el plan incluyó dos partes más: (3) el sistema nacional de información, cuyo principal componente consiste en la elaboración y entrega de estadísticas trimestrales a la opinión pública y un plan de seguimiento de causas y denuncias ante los tribunales. Según ya señalé la ejecución de esta parte ha generado importantes críticas desde la sociedad civil por la falta de transparencia, inexactitud y lo incompleto de las cifras que se han presentado. (4) la parte socio-comunitaria, cuyo principal componente es el de la elaboración de distintas campañas comunicacionales y el fomento de los comités de seguridad ciudadana en los barrios.⁴¹

De acuerdo a las propias autoridades este plan fue considerado un plan pragmático o realista, es decir, cuyo objetivo fue de corto plazo destinado a ser aplicado y producir resultados en el último año de gestión del gobierno.⁴² El plan fue bien recibido por parte de los distintos sectores políticos aun cuando con ciertos reparos por su limitado alcance.⁴³

A la luz de los contenidos de este plan resulta claro que no existe una relación entre un discurso de seguridad ciudadana basado en una política integral con la formulación de un plan que sólo pone énfasis en actividades represivas, relegando medidas funcionales con un programa de más largo aliento y que se sitúan fuera del ámbito de la justicia criminal. De alguna forma ésta ha sido la constante de las políticas públicas en el área. Lo que habitualmente ocurre es que frente a crisis de seguridad ciudadana, normalmente gatilladas por hechos específicos en donde se produce gran conmoción pública, las autoridades reaccionan anunciando medidas aisladas y

Carabineros más Saldrán a la Calle en Tres Años, LA TERCERA, 12 de enero de 1999; *Reformulan Plan Contra Delincuencia*, EL MERCURIO, 2 de enero de 1999.

⁴¹Una descripción del plan y de sus principales componentes véase en, *Gbno. Admite Gran Aumento de Robos*, EL MERCURIO, 1 de agosto de 1999, A1.

⁴²Véase, *12 mil Carabineros más Saldrán a la Calle en Tres Años*, LA TERCERA, 12 de enero de 1999.

⁴³Por ejemplo, Carlos Valdivieso, gerente de Fundación Paz Ciudadana señaló: "me parece bien como primera respuesta" pero reconoció la necesidad de elaborar un plan más integral. La diputada Pía Guzmán consideró positivo el plan recalcando ciertos vacíos del mismo en áreas como la reestructuración de Gendarmería de Chile, el perfeccionamiento del Servicio Nacional de Menores y materias de prevención local. Véase, *La Historia del Anuncio de Troncoso*, LA TERCERA, 12 de enero de 1999.

específicas tendientes a superar el momento y que a la larga han tenido poco o nulo impacto.⁴⁴ Más que una formulación de políticas lo que existe es un manejo de crisis a través de la adopción de distintas medidas de urgencia sin consistencia entre ellas, de escasos resultados y que eventualmente pueden resultar disfuncionales con políticas de más largo aliento en la materia.

En una evaluación del plan de enero de 1999 realizada por el subsecretario del interior ante medios de comunicación en agosto de 1999, éste reconoció que, a la luz del aumento de los índices de delincuencia durante el primer semestre de 1999, el plan no estaba produciendo efectos inmediatos, aún cuando se esperaba que progresivamente se avanzará en resultados con el transcurso de los meses. Frente a este panorama, el subsecretario señaló que las prioridades eran congelar la tasa de delincuencia para lo cual resultaba estrictamente indispensable que el Congreso aprobará rápido las modificaciones a la libertad provisional y el proyecto que permite concentrar recursos policiales en labores operativas. Una vez aprobadas tales leyes señaló se podrían incluso bajar las tasas en un plazo de seis meses a un año.⁴⁵

En este marco, en julio de 1999, un nuevo conjunto de hechos de carácter criminal gatilló una nueva crisis de seguridad ciudadana en nuestro país. El hecho que constituyó la bandera de lucha de los distintos sectores que solicitaron la adopción de medidas de urgencia al gobierno fue el del homicidio de un chofer de locomoción colectiva en la comuna de Peñalolen en manos de sus asaltantes, algunos de los cuales se encontraban en libertad provisional.⁴⁶ A partir de estos hechos el principal conjunto de demandas, así como el debate público, se ha focalizado en la necesidad de restringir nuevamente la facultad de los jueces para decretar la libertad provisional de los procesados. La libertad provisional ha sido puesta nuevamente en el centro de la discusión.⁴⁷

Esta situación le otorgó a las autoridades de gobierno una posibilidad de plantear cambios a las políticas públicas propugnadas hasta el momento en el área y de elaborar un plan que pudiera corregir e introducir de manera más sistemática políticas tendientes a abordar los

⁴⁴Otro ejemplo que grafica esta opinión es la reforma al artículo 363 del Código de Procedimiento Penal, publicada en el Diario Oficial del 5 de junio de 1997 con el No. 19.503 que estableció parámetros destinados a restringir las facultades de los jueces para decretar la libertad provisional de los procesados. Esta reforma fue propuesta por los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados integrada por partidarios de las principales corrientes políticas del país. Dicha ley fue una respuesta a una crisis de seguridad ciudadana generada a raíz de una serie de hechos delictivos en los cuales se vieron envueltas personas que se encontraban en libertad provisional, siendo el punto álgido la muerte de un niño de 11 años en la comuna de La Reina causada por una "bala loca" disparada por un sujeto que se encontraba perpetrando un robo en su domicilio.

⁴⁵Véase, *40% Aumentaron los Robos con Violencia*, LA TERCERA, 1 de Agosto de 1999; y, *Gbno. Admite Gran Aumento de los Robos*, EL MERCURIO, 1 de agosto de 1998, A1.

⁴⁶Se suma a lo anterior una seguidilla de delitos en los que también intervinieron personas que se encontraban en libertad provisional.

⁴⁷Véase, entre otros, *¿Libertinaje Provisional? El Dilema de Castigar o Beneficiar a los Reos*, EL MERCURIO, 25 de julio de 1999, D1; *Dos de Cada Tres Procesados Estan Libres*, LA TERCERA, 29 de julio de 1999; *Libertades Provisionales*, LA TERCERA, 1 de agosto de 1999; y, Carlos Bombal, *Libertad Provisional*, EL MERCURIO, 1 de agosto de 1991, A2. En este último artículo el senador Bombal argumenta que la libertad provisional no está construida como un derecho en nuestra carta constitucional con lo cuál sería posible adoptar medidas que la limiten más ampliamente. Una respuesta a dicho argumento Hugo Díaz, *Libertad Provisional*, EL MERCURIO, 6 de agosto de 1999, A2.

diversos aspectos considerados como sensibles en la causación de la criminalidad. Sin embargo, nuevamente haciendo eco de la presión política y pública, el gobierno optó por apoyar una estrategia represiva orientada a un tema muy específico como lo es la libertad provisional. La principal respuesta del gobierno frente a las demandas de distintos sectores de la comunidad nacional fue la de patrocinar y darle urgencia a un proyecto de ley originalmente presentado en 1998 por un grupo de diputados en una circunstancia de “crisis” de seguridad ciudadana muy similar. Dicho proyecto se orienta a restringir la discrecionalidad de los jueces para otorgar la libertad provisional como asimismo hacer más estrictos por parte del juez el examen de antecedentes para decretar tal medida y evitar otros resquicios del sistema en su otorgamiento. En definitiva, este proyecto fue aprobado por una mayoría muy importante del Congreso en enero del año 2.000.

En la decisión del gobierno de darle urgencia al proyecto pareciera que no existió ningún cuestionamiento a la eficacia y adecuación de la medida para superar la “crisis” de seguridad ciudadana.⁴⁸ A este respecto me parecen muy gráficas las palabras del subsecretario del interior al justificar la decisión del gobierno "la gente nos está pidiendo que restrinjamos la libertad provisional, que no salgan los delincuentes a la calle con la impunidad con que muchas veces ocurre y esas medidas se están adoptando."⁴⁹ Con esta justificación pareciera que el gobierno no sólo renunció definitivamente a implementar una política más acorde con su discurso integral acerca de la seguridad ciudadana, sino que incluso se convirtió en una especie de buzón del "clamor popular".⁵⁰

Una pregunta interesante a formularse es el porqué el gobierno ha decidido optar por una estrategia orientada en esta dirección y no en una más acorde a su propio discurso sobre la seguridad ciudadana en el que se reconoce la complejidad del problema. No me parece posible dar una respuesta exacta a esta pregunta. Sin embargo, creo que hay un par de elementos vinculados a la dinámica de la actividad política y a la formulación de políticas públicas que permiten comprender en algo esta disociación.

Un primer elemento tiene que ver con el tipo de reacción de la clase política ante demandas sociales de urgencia. Cuando un determinado problema se transforma en un problema social apremiante, que significa poner en cuestión la eficacia de la clase dirigente, ellos se ven en la necesidad de mostrar su preocupación adoptando medidas inmediatas que constituyan respuestas a dichos problemas o que, al menos, tengan el efecto simbólico de tranquilizar a la población y legitimarse frente a ella. Así, muchas de las respuestas de la clase política a demandas sociales sólo tienen un efecto simbólico debido a la imposibilidad de presentar soluciones rápidas para ciertos problemas sociales más complejos. En este contexto, la tentación

⁴⁸Que incluso se encontraba en una zona gris de constitucionalidad según se ha debatió en el propio parlamento. Esto mismo llevó al gobierno a presentar una indicación sustitutiva el día 3 de agosto de 1999 (alrededor de dos semanas después de que el gobierno le diera urgencia al proyecto) con el objeto de compatibilizar el proyecto con la normativa constitucional. Véase, *Sustituyen el Proyecto sobre Libertad Provisional*, EL MERCURIO, 4 de agosto de 1999.

⁴⁹Véase, *Dos de Cada Tres Procesados Están Libres*, LA TERCERA, 29 de julio de 1999.

⁵⁰Cómo ya mencioné, esta situación representa un caso típico en el cual las autoridades justifican la adopción de ciertas políticas en una lectura de la opinión pública que no necesariamente corresponde a la realidad y que, en todo cas, no encuentra ningún fundamento en estudios sobre el tema. Por el contrario, se basan en la percepción de crisis y la necesidad de reaccionar frente a ella en forma rápida.

de utilizar al sistema penal como la principal o incluso única respuesta frente a los problemas de seguridad ciudadana es enorme. El aumento de la represividad penal (aumento de penas, limitaciones a la libertades, aumento de las detenciones policiales, criminalización de nuevos hechos, etc.) no representa costos significativos para la clase política y siempre tiene la ventaja de que cuando "...los efectos reales y afirmados no son los esperados, el legislador obtiene, por lo menos, la ganancia política de haber respondido a los miedos sociales y a las grandes catástrofes con prontitud y con los medios más radicales que son los jurídicospenales."⁵¹

En segundo término, muy vinculado a lo anterior, la dinámica de los procesos electorales presiona o establece incentivos a las autoridades políticas para la obtención de resultados en el corto plazo. Dicho de otra forma, frente a demandas ciudadanas los incentivos para las autoridades que periódicamente se someten a elección popular son los de generar resultados a corto plazo de manera de mantenerse en carrera. La adopción de una estrategia represiva es bastante simple desde el punto de vista de su formulación técnica y normalmente busca producir efectos a corto plazo, por eso mismo se adecua a las necesidades políticas de quienes las formulan. Por el contrario, la adopción de una política más integral suele ser acompañada, aun cuando de manera injusta, con el prejuicio de que ellas sólo pueden producir resultados a mediano o largo plazo.⁵²

4.- CUESTIONAMIENTOS A LA POLITICA DE RESTRICCIÓN LA LIBERTAD PROVISIONAL EN CHILE

El objetivo de este capítulo es desarrollar ciertos argumentos que ponen en tela de juicio la conveniencia y utilidad que, para la superación de los problemas de seguridad ciudadana, tiene la implementación de una política basada primordialmente en la restricción de la libertad provisional de los procesados. No intento con ellos descartar de manera absoluta que reformas a la libertad provisional sean capaces de producir algún resultado o que algunas de ellas sean necesarias para el cumplimiento de algunos objetivos, sino que lo que me interesa mostrar es que existen diversos cuestionamientos a una política exclusivamente focalizada en esta medida que parecieran no formar parte de los elementos que las autoridades públicas consideran al momento de la formulación de proyectos en el área. En este sentido, si las autoridades descansan primordialmente en que una medida de esta naturaleza resolverá significativamente los problemas en esta área tan sensible, ello debiera basarse en una fundamentación fuerte que se haga cargo en forma concreta acerca de sus potenciales resultados, de sus alcances y que sea capaz de medirlos en comparación con los potenciales efectos de otras medidas diferentes o complementarias. Esto, sin embargo, pareciera que no ha sido un elemento que acompañe la formulación de las propuestas en estudio, las cuales más bien se fundamentan en elementos retóricos o intuitivos.

En relación a esto último, en opinión del coordinador del plan integral de seguridad ciudadana (en consecuencia vocero del gobierno en la materia), la aprobación del proyecto que restringe las libertades provisionales en conjunto con la reorganización administrativa de las policías debiera generar no sólo un congelamiento de las tasas de criminalidad sino que, además,

⁵¹Wifried Hassemmer, *El Destino de los Derechos del Ciudadano en un Derecho Penal "Eficaz"*, en DOCTRINA PENAL No. 49 A 52, 1990, pág. 200.

⁵²En el próximo capítulo intentaré cuestionar este prejuicio señalando que una política integral que pretenda ser exitosa no sólo debe considerar la producción de resultados a largo plazo sino que también a corto.

debiera producir el efecto de revertir dicha tasa en un plazo de seis meses a un año.⁵³ Una opinión similar pareciera ser compartida por algunos sectores de la sociedad civil.⁵⁴ Lamentablemente, dichas proyecciones no ha sido acompañada con ningún antecedente empírico o estudio técnico que las respalde. Por el contrario, existen diversas razones técnicas por las cuales resulta posible relativizar el hecho de que una reforma que opera sobre la base de la restricción de la libertad provisional pueda producir cambios sustanciales en materia de seguridad ciudadana. En lo que sigue presentaré cinco líneas argumentales que permiten sustentar ésto.

a) En primer lugar, la confianza manifestada por las autoridades de gobierno y otros sectores en el hecho que el mantenimiento de más procesados en prisión preventiva y por más largo tiempo va a reducir las tasa de delincuencia en términos significativos, no descansa en ningún estudio empírico que muestre cual es la real incidencia de esta categoría de sujetos en la realización de hechos delictuales. Dicho en otras palabras, a pesar de la esperanza que se tiene en esta medida no existe ningún estudio empírico que respalde o de cuenta del impacto que pueda tener. Lo único cierto es que no tenemos la más mínima idea acerca de la cantidad de delitos cometidos por personas en libertad provisional, tampoco sobre el perfil de esos delincuentes y los tipos y frecuencia de delitos que han cometido mientras se encontraban en libertad. Por supuesto que tampoco conocemos el tiempo que estuvieron en prisión preventiva antes de obtener su libertad y las causas por las cuales se le concedió ésta, el tiempo de duración de su proceso y las pruebas que la policía y el tribunal acumularon en su contra durante tal período o si estas justificaban una prisión preventiva extendida.⁵⁵

Una de las pocas cifras que se han mencionado en el debate público que permitiría justificar la restricción de la libertad provisional es la cifra que indica que el 68% de los

⁵³La filosofía de fondo de estas medidas se encuentra bien explicitada en las declaraciones del diputado Alberto Espina con respecto al Plan Integral de Seguridad Ciudadana dado a conocer en enero de 1999. En dicha oportunidad señaló: "no sacamos nada con tener diez mil carabineros más en la calle si cuando meten preso a un delincuente a los cinco días vuelve a quedar en libertad, porque eso no sólo frustra la labor policial, sino que simplemente es un círculo vicioso" por eso señaló "falta una segunda fase, la libertad provisional debe ser más dura y drástica y los delincuentes no pueden quedar libres con la facilidad que existe hoy en día". Véase, *La Historia del Anuncio de Troncoso*, LA TERCERA, 12 de enero de 1999.

⁵⁴Entre ellos véase el comentario editorial del diario La Tercera del día 1 de agosto donde, refiriéndose al proyecto que limita la libertad provisional, se señala: "Este proyecto es, ante todo, una positiva señal, pues resulta inviable abordar la delincuencia exclusivamente desde el plano policial. Las leyes -y la rigurosidad en su aplicación- son fundamentales y, aunque algunos jueces prefieren obviarlo, determinan en gran medida la seguridad ciudadana." Véase, *Libertades Provisionales*, LA TERCERA, 1 de agosto de 1999.

⁵⁵El senador de la UDI, Hernán Larraín, ha cuestionado el proyecto del gobierno basado en esta misma idea. Larraín señaló que es partidario de legislar en el tema sólo "luego que el gobierno entregue estadísticas que demuestren el aumento de los índices delictuales tenga relación con la entrega de libertades a personas que adujeron no tener antecedentes" "si no se estaría actuando de manera intuitiva y no en base a antecedentes estadísticos reales y objetivos, ya que las autoridades dicen no tenerlos". Véase, *Restringen Libertades Provisionales*, LA TERCERA, 4 de agosto de 1999.

En una carta reciente enviada por el Diputado Alberto Espina al diario El Mercurio, éste sostiene reiteradamente que el gobierno ha entregado a los parlamentarios estudios técnicos y antecedentes que respaldarían a este proyecto. Lamentablemente, hasta donde conoce la opinión pública, ninguno de ellos contempla antecedentes empíricos en el sentido discutido. Véase, *Libertad Provisional*, EL MERCURIO, 27 de septiembre de 1999, A2.

procesados se encontraría en tal situación o, como lo señala el titular del diario La Tercera, "Dos de Cada Tres Procesados Están Libres."⁵⁶ Sin entrar al análisis de la exactitud de tal cifra y de una serie de problemas metodológicos existentes para su obtención,⁵⁷ lo cierto es que ese porcentaje no muestra nada o no permite justificar nada. Primero, porque no sabemos que ella corresponda a una situación de excepción. Por el contrario, algunos jueces han indicado que de acuerdo a su percepción de lo que ocurre en tribunales ella sería una cifra normal en Chile, es decir, incluso para períodos en los cuales no han existido crisis de seguridad ciudadana⁵⁸ ¿Cuál sería en este contexto la relación entre libertad provisional y aumento de la delincuencia? La única forma de saber si esta cifra es alta y contribuye al aumento de la delincuencia sería a través de una comparación con las cifras de años anteriores y sus tasas de criminalidad, como asimismo con una información pormenorizada de quienes son los que la obtienen y cuál ha sido su incidencia en hechos delictuales. Como se anticipará esta es una información que no existe. Segundo, porque no tenemos idea de quienes son los que se encuentran en libertad y quienes son el otro 32% en prisión. Es decir, podría ser que quienes acceden a la libertad corresponden en su mayoría a un porcentaje de delitos que no representan problemas importantes para la seguridad ciudadana o se refieren a procesados que por su "poca experiencia criminal" tienen altas posibilidades de reinserción si es que se les otorga la libertad.

Lo que sí hace esta cifra del 68% es, junto con otras presiones públicas⁵⁹ y cifras que se mencionan⁶⁰, crear un medioambiente propicio para la adopción de políticas represivas. El punto es que la implementación de una política que no tiene fundamentos empíricos, ni siquiera una evaluación mínima de sus posibles resultados, corre el riesgo de transformarse en una política puramente voluntarista que, en el mejor de los casos, producirá un efecto simbólico de que se está haciendo algo en materia de seguridad ciudadana.⁶¹ Más encima pedirle que sea la principal

⁵⁶Véase, *Dos de Cada Tres Procesados Están Libres*, LA TERCERA, 29 de julio de 1998.

⁵⁷De acuerdo a esta estadística se afirma que serían 15.467 procesados los que recuperarían su libertad al año y que esto representaría el 68% de los procesados. El alto número de procesados que pasan por recintos penitenciarios puede ser explicado debido a la alta rotación que se genera en ellos no sólo por la obtención de libertad provisional, sino que también la dictación de sobreseimientos temporales y definitivos y la dictación de sentencias absolutorias y condenatorias. Todas estas medidas hacen que personas recuperen su libertad o cambien su estatus procesal sin que ello signifique que el sistema está siendo "blando" en el otorgamiento de las libertades provisionales.

Este tema nuevamente nos pone en presencia de que existen evidentes problemas para tener una medición exacta en Chile de los problemas de seguridad ciudadana debido a la insuficiencia de sistemas estadísticos, según he tenido oportunidad de señalar con anterioridad.

⁵⁸Véase al respecto la declaración del juez Mario Carroza en el mismo artículo de prensa citado en supra nota 56.

⁵⁹En este sentido por ejemplo las declaraciones de la Diputada Pía Guzmán formuladas a propósito de la presentación trimestral de estadísticas por parte del gobierno el pasado 1 de agosto: "Tenemos en estos momentos casi seis mil aprehendidos más por el aumento de Carabineros en la calle. Yo creo que lo que la población ahora exige es saber el destino de esas personas y en ese sentido el Poder Judicial va a tener que reaccionar como elemento articulador de la represión." Véase, *40% Aumentaron los Robos con Violencia*, LA TERCERA, 1 de agosto de 1999.

⁶⁰ Hace poco el Gobierno realizó una crítica muy severa al Poder Judicial por su rol en el otorgamiento de las libertades provisionales utilizando en su argumentación una cifra proveniente de Carabineros, según la cual entre el 40 y 45% de los autores de robo con violencia serían reincidentes. Buena parte de las críticas formuladas precedentemente respecto del 68% pueden hacerse extensiva a estas cifras. Véase, *Fuerte Crítica del Gobierno a Los Jueces*, EL MERCURIO, 17 de diciembre de 1999, A1.

⁶¹Algunos podrían argumentar que el sólo efecto simbólico justificaría la adopción de tales reformas. Si bien este

herramienta para disminuir los índices de delincuencia aparece como completamente alejado de la realidad. Lo curioso es que se siga insistiendo en ella, ya que, como hemos visto, no es la primera vez que una reforma de este tipo se transforma en la principal respuesta institucional al aumento de la delincuencia.⁶² Es necesario destacar que esto resulta particularmente riesgoso en relación al conjunto de problemas que una medida de esta naturaleza puede generar según veremos más adelante.

b) Un segundo aspecto que muestra las debilidades de la restricción de la libertad provisional como componente central de una política para el mejoramiento de la seguridad ciudadana en nuestro país, tiene que ver con que -en la propia lógica que la fundamenta- esta medida no ataca necesariamente el problema que se intenta solucionar con su formulación. Al no hacer esto, no es posible esperar que sus resultados sean significativos o relevantes, aún asumiendo que la lógica detrás de su formulación sea correcta, como ya señalé. Lo que ocurre es que buena parte del núcleo central del problema, según lo describen las propias autoridades, tiene poco o nada que ver realmente con el régimen de libertad provisional de los procesados.

Buena parte de la justificación del endurecimiento del régimen de libertad provisional se

argumento podría ser válido desde un punto de vista de los intereses perseguidos por la clase política en términos de legitimarse públicamente, no lo es menos que desde el punto de vista de los efectos sociales que se supone debe tener una política pública (es decir destinada a beneficiar a la sociedad como un todo) es completamente impresentable. No creo que ningún actor político que pretenda tener una carrera larga en el tiempo esté dispuesto a argumentar públicamente en favor de una política determinada reconociendo que no producirá ninguna ganancia social y que sólo se justifica por la potencial ganancia política que ella puede generar para él o para su partido o grupo. Con esto no quiero decir que situaciones de este tipo no ocurren en la práctica; sin embargo, en tales casos el esfuerzo de los actores políticos es argumentar cómo tal medida es capaz de producir beneficios para la gente (aunque en la práctica no lo haga y sólo tenga el efecto simbólico antes mencionado).

Me parece que en un estudio realista de políticas públicas resulta indispensable considerar el importante peso que tiene la variable del auto-interés de la clase política en la generación de propuestas específicas. Ahora bien, interpretar las políticas públicas sólo como producto del auto-interés de la clase política me parece un salto que no es razonable y que deja de lado un conjunto de otros factores que existen en su formulación. El argumento esbozado en el párrafo anterior pareciera dar ese salto.

⁶²Una versión un tanto modificada de la justificación de la restricción a la libertad provisional (versión que no me parece haya sido la principal discutida en el contexto actual por las autoridades) sería que tal medida no se justifica porque las libertades provisionales sean una de las causas del problema sino que porque debido a que tenemos el problema, su restricción puede colaborar en su solución a través del aumento del costo de delinquir. Sin embargo, me parece que este argumento se basa nuevamente en un supuesto que no tiene respaldo empírico en nuestro país. Por el contrario, la experiencia de modificaciones recientes realizadas al artículo 363 del Código de Procedimiento Penal da cuenta que no obstante el endurecimiento del régimen de otorgamiento de la libertad provisional, no se han producido efectos significativos en la disminución de las tasas de delincuencia (este argumento requeriría una fundamentación empírica no disponible en nuestro país; sin embargo, da cuenta que las autoridades están dispuestas a profundizar en un tipo de medida sin que sus efectos, a pesar de haber sido adoptadas en ocasiones anteriores, hayan sido evaluados e incluso a pesar de que en un análisis a prima facie pareciera que no los ha producido)

Aún más, dentro de la misma lógica de quienes apoyan teorías basadas en aumento de costos de la delincuencia como una forma eficaz de disminuir las tasas delictuales, una medida aislada de este tipo no asegura la producción de resultados si no es acompañada de otras medidas que tiendan a reforzar los otros factores que contribuyen al aumento de costos para el delincuente. Esto, además, sin siquiera considerar el conjunto de valores constitucionales que se ponen en juego con una política exclusivamente basada en este criterio como lo son, por ejemplo, la presunción de inocencia de los procesados, su libertad individual y el debido proceso tema al que me referiré más adelante.

basa en la percepción generalizada que los “delincuentes” detenidos por la policía son “soltados” o puestos en libertad un par de días después por parte de los tribunales de justicia, generándose así un circuito de impunidad⁶³. Este tipo de situaciones corresponden típicamente a casos en los cuales los imputados son dejados en libertad por falta de méritos y no en libertad provisional. La decisión de otorgar la libertad por falta de méritos a los detenidos es una decisión muy preliminar del procedimiento que deben adoptar los jueces dentro de los cinco días siguientes a que éstos son puestos a su disposición, decisión que puede encontrar sus fundamentos en diversas razones que, en todo caso, no tienen nada que ver con la procedencia o no de la libertad provisional. En muchos casos las razones detrás de la decisión de dejar en libertad por falta de méritos a un detenido constituyen efectivamente serios problemas o disfunciones del sistema de justicia criminal chileno que justifican la percepción social negativa de tales prácticas. Con todo, ellos son distintos y distantes a los problemas que eventualmente rodean al otorgamiento de las libertades provisionales en nuestro país. Si se pretende dar solución a estos problemas, las propuestas tendrán que hacerse cargo de ellos de manera específica ya que de otra forma resulta difícil, por no decir imposible, que se logren avances en la materia.

Entre los problemas o disfunciones que rodean el otorgamiento de la libertad por falta de méritos me parece que dos muy relevantes son: (a) la ineficiencia de los órganos de persecución penal en la investigación de delitos, cuestión que lleva a que un número importante de casos que son presentados a los tribunales del crimen no reúnan los elementos investigativos mínimos que permitan su procesamiento; y, (b) la existencia de importantes espacios de corrupción en esta etapa inicial del proceso, particularmente al nivel de funcionarios de tribunales, en la que el control realizado por algunos jueces no resulta suficiente para evitar el otorgamiento de este tipo de libertades en forma inadecuada.

En este contexto, asumiendo la lógica que fundamenta la medida de restricción del régimen de libertad provisional de los procesados, es posible concluir que el peso que tiene el otorgamiento “frívolo” de éstas libertades en el aumento de la criminalidad es mucho menor al que se argumenta públicamente. En consecuencia, la modificación de la libertad provisional sólo debiera generar un impacto limitado si es que no va acompañado de una política que se haga cargo de todas las complejidades que presenta el tema. Ellas apuntan a elementos estructurales del sistema que difícilmente pueden ser resultados con cambios menores o parciales y menos con cambios orientados a alterar dinámicas del proceso diferentes a aquellas en las que se concentran los núcleos problemáticos del mismo.

Se podría contra-argumentar que hay casos, incluso algunos conocidos por la opinión pública, en que el problema no ha sido el otorgamiento de una libertad por falta de méritos sino que la aplicación de un criterio errado por parte de los jueces en el otorgamiento de la libertad provisional. Aún reconociendo que hay un porcentaje de casos ésta situación podría ser efectiva, cuestión que no sabemos con certeza porque no contamos con información empírica al respecto, el problema de fondo en ellos pareciera que tampoco tiene que ver necesariamente con la regulación normativa de la libertad provisional. Si un juez otorga la libertad provisional a un procesado por un delito grave, que cuenta con un prontuario criminal extenso y a los pocos días

⁶³ Así por ejemplo véase las declaraciones del diputado Alberto Espina reproducidas en supra nota 53. Véase también las declaraciones del subsecretario del interior en, *Fuerte Crítica del Gobierno a Los Jueces*, EL MERCURIO, 17 de diciembre de 1999, A1 y del diputado oficialista, presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, Patricio Walker en, *Suma Urgencia a Ley para Restringir Libertad Provisional*, EL MERCURIO, 28 de Diciembre de 1999, C1.

de su procesamiento, pareciera que estamos frente a un problema de criterio o falta de experiencia del juez y no a un problema de normas que regulan la libertad provisional. Las normas existentes antes de la reforma a la libertad provisional autorizaban a los jueces para denegarla en atención a criterios como el peligro para la sociedad, causal que de hecho se utiliza en forma bastante amplia. Si concordamos que el problema es la escasa capacidad de un juez para comprender su rol y resolver razonablemente las situaciones que conoce, es necesario adoptar medidas de fondo que van mucho más allá de algunas modificaciones a la libertad provisional y que sean más eficientes que ésta para producir los resultados esperados. Así, pareciera que resultan más eficientes para combatir estos problemas soluciones tales como mejorar los programas de capacitación, los sistemas de control jurisdiccional y de gestión, entre otras.

c) Una tercera consideración según la cual me parece posible cuestionar la pertinencia y utilidad de la política de seguridad ciudadana basada en forma primordial en medidas como la restricción de la libertad provisional en nuestro país dice relación con el horizonte de solución al que puede aspirar una medida de esta naturaleza. Así, aún cuando asumiéramos que las restricciones a la libertad provisional son una política que puede producir algún impacto en el congelamiento y disminución de las tasas de delincuencia en el corto plazo, tal como lo plantean las autoridades públicas en Chile (olvidándonos por cierto que no tenemos ningún antecedente en nuestro país que permita apoyar empíricamente tal creencia), la pregunta que debiéramos hacernos es si una política de este tipo puede producir efectos que tengan alguna permanencia en el tiempo.

La pregunta surge en atención a la importancia y persistencia en el tiempo que ha demostrado tener el problema de la delincuencia en nuestro país. Esto hace que la formulación de una política de seguridad ciudadana que pretenda contribuir a resolver este problema social debiera proyectar soluciones no sólo a corto plazo, sino que también a mediano y largo plazo. No se puede operar en un problema social tan sensible con la política de pan para hoy y hambre para mañana. Además, cada día perdido no implementándose una política que resulte funcional con objetivos de más largo aliento agrega mayores dificultades para la solución definitiva del problema en atención a que los escasos recursos humanos y económicos que se disponen para la formulación e implementación de políticas en el área se desgastan en la consecución de los objetivos más inmediatos sin proyección hacia el futuro.

La restricción a la libertad provisional de la forma en que ha sido planteada y debatida en Chile es una medida que en el mejor de los casos sólo puede tener impacto limitado y de muy corto plazo, que difícilmente puede permanecer en el tiempo. Así, un proyecto como el recientemente aprobado en el mejor escenario debiera aumentar el tiempo de prisión preventiva en ciertas categorías de procesados retrasando el momento en que éstos obtengan su libertad y así eventualmente evitando que durante ese tiempo adicional cometan nuevos delitos. Sin embargo, los procesados no pueden vivir toda su vida en prisión preventiva, existirá algún momento en el que los jueces les concedan la libertad provisional si es que el tiempo transcurrido es irrazonable cualesquiera sean las leyes que regulan la materia. Llega un momento en que la prisión preventiva, por su excesiva duración, se transforma en ilegítima y los jueces, cualquiera sea su regulación, tenderán al otorgamiento de la libertad provisional en esos casos⁶⁴. Aún en la

⁶⁴ Este es un punto que requiere ser destacado más específicamente. En algún sentido la lógica detrás de quienes apoyan una medida de esta naturaleza opera sobre la base que los jueces se guiarían por una aplicación irrestricta de las normas sin valorar su conveniencia y utilidad. En mi opinión, la capacidad que tienen las

hipótesis en que los sujetos encarcelados preventivamente sean condenados, estas personas cumplirán su pena y saldrán en libertad.

Así, aún aceptando que la prisión preventiva cumple con un fin incapacitador del “delincuente”, este fin tiene una duración limitada en el tiempo que no asegura que en el futuro la persona que recupere su libertad no va a incurrir en conductas similares a las que se pretende evitar con su encarcelamiento preventivo, particularmente en el contexto penitenciario nacional.

En este sentido, una de las principales dificultades que tiene un proyecto de esta naturaleza para generar efectos permanentes en el mejoramiento de la seguridad ciudadana es que sólo se hace cargo, en forma parcial además, de las consecuencias finales del problema y no de sus causas. Es decir, representa una intervención parcial y tardía por parte del estado. Parcial, como hemos visto, porque las causas de la violencia y del temor ciudadano van mucho más allá del problema estrictamente delictual y, dentro de éste, exceden al tema de la libertad provisional.⁶⁵ Tardía, porque no ofrece ninguna alternativa que permita evitar la producción del delito o de la violencia en el futuro.⁶⁶

d) En cuarto lugar, es parece posible sostener que una medida como la restricción del régimen de libertad provisional no sólo no es eficiente para el logro de los objetivos que la fundamentan sino que incluso puede llevar a agravar el problema de la seguridad ciudadana a largo plazo y generar, además, un conjunto de consecuencias adicionales no deseables por el sistema que cuestionan severamente su legitimidad y eficacia. En este sentido, diversas son las consecuencias negativas que se pueden esperar de una política basada en el endurecimiento de la libertad provisional que debieran ser evaluadas por las autoridades para tener un cuadro claro

normas que regulan la libertad provisional de impedir la valoración que hagan los jueces de la razonabilidad de su procedencia y extensión en un cierto punto es relativamente menor frente a la crudeza de los hechos que a ellos les corresponde evaluar para adoptar decisiones de esta naturaleza.

⁶⁵Poniendo una analogía con un caso médico, esta política equivaldría al atacar una enfermedad pulmonar con alta fiebre sólo con un analgésico. El analgésico puede disminuir la fiebre pero no ataca el origen de la enfermedad y, por tanto, no producirá una mejora en la misma a pesar de que el enfermo se sienta temporalmente mejor.

⁶⁶Se podría argumentar en contra de esto último que una buena cantidad de políticas públicas se orientan a combatir consecuencias y no causas y ellas no son sólo exitosas sino que, además, indispensables. Consiguientemente, por ese sólo hecho las políticas públicas en esta área no serían especialmente criticables.

En abstracto este argumento pareciera ser fuerte; sin embargo, llevado al contexto de mi argumentación, creo que no contradice nada de lo que he sostenido. El punto central de mi argumento no es si las políticas actuales violan o no una regla de oro en torno a atacar causas y no consecuencias. No estoy desarrollando un argumento abstracto acerca de la formulación políticas públicas indeterminadas. Mi punto es que, en materia de seguridad ciudadana, políticas que sólo atacan las consecuencias finales del problema -como lo es específicamente la restricción de la libertad provisional- y no sus causas, tienen escasas o nulas posibilidades de producir resultados relevantes y con permanencia en el tiempo. Sí en otras áreas esto es diferente, ello no corresponde a un problema que este trabajo intente resolver. Tampoco quiero decir que en esta materia no haya que atacar algunas consecuencias ni que esto no sea necesario, sino simplemente que sólo atacar las consecuencias en materia de seguridad ciudadana no va a ser una solución eficaz sino va acompañado de otras medidas orientadas a combatir las causas. En el capítulo 5 tendré la oportunidad de desarrollar los lineamientos que debieran considerarse para la elaboración de una política alternativa, donde volveré sobre este punto.

acerca de la conveniencia de implementar medidas de esta naturaleza en frente de otras medidas posibles.

Pensemos, en primer lugar, que el endurecimiento de la prisión preventiva necesariamente afectará a personas "inocentes", es decir, a personas que en definitiva obtendrán su libertad porque no han cometido el delito, pero ahora en el nuevo régimen, sólo después de un largo período en prisión. A este respecto, un estudio empírico realizado sobre expedientes judiciales en el año 1994 mostró que en todos los casos en los que hubo una absolución (correspondientes aproximadamente al 15% de la muestra), los procesados absueltos fueron objeto de prisión preventiva por períodos que -en general- superaron un mes e incluso algunos que llegaron hasta los dos años.⁶⁷ Una política de endurecimiento de la prisión preventiva tiene que considerar que aquí habrá un costo importante que pagar, asumir que probablemente aumentará el porcentaje de inocentes que se encarceren y también los tiempos de duración de esta situación.

Por otra parte, es de esperar que el endurecimiento del régimen de prisión preventiva afecte a personas que, habiendo cometido un delito, por su juventud o inexperiencia, tendrían altas posibilidades de reinserción en un régimen de libertad o en otro sistema de alternativas distinto al encarcelamiento preventivo. La prisión preventiva en estos casos lo que hará es confirmar carreras criminales incipientes y así aumentar el problema para el futuro.⁶⁸

Junto con lo anterior, también es posible prever que en un sistema demasiado estricto o que es duro en forma injustificada lleva al desprestigio de la norma e incentiva su no aplicación por parte de los jueces o, peor aún, la corrupción de funcionarios judiciales. Un sistema que por su injustificada dureza es percibido por los jueces como ilegítimo tenderá indefectiblemente a no ser aplicado por ellos, la experiencia de anteriores modificaciones al 363 del Código de Procedimiento Penal en buena medida refleja esto.

Otro problema que es posible esperar con una sobreutilización de la prisión preventiva es un crecimiento explosivo de la población penitenciaria, sin que paralelamente se produzca un aumento equivalente de la capacidad de los ya sobrepoblados recintos carcelarios en nuestro país.⁶⁹ Una situación de sobrepoblación penitenciaria es altamente peligrosa en varios sentidos. Por una parte, tiende a generar mayor violencia al interior de los recintos penitenciarios que normalmente se traduce en motines, riñas y otras actividades que representan altos costos humanos y materiales. Esto resulta particularmente intenso en el caso de los reclusos procesados, ya que por el carácter "provisorio" de su reclusión no pueden acceder a programas de capacitación y trabajo como tampoco a beneficios penitenciarios que incentiven su buena

⁶⁷Véase MARÍA ANGÉLICA JIMÉNEZ, EL PROCESO PENAL CHILENO Y LOS DERECHOS HUMANOS VOL. II, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1994, pág. 111,.

⁶⁸ Sobre los efectos desocializadores, desculturizadores y criminógenos de la cárcel existe una vasta literatura criminológica. En general puede verse ALESSANDRO BARATTA, CRIMINOLOGÍA CRÍTICA Y CRÍTICA AL DERECHO PENAL, Editorial Siglo XXI, México, 1986.

⁶⁹ La categoría de personas en prisión preventiva representa más del 50% del total de la población penitenciaria en nuestro país, por lo que su aumento efectivamente produce un impacto significativo en el total de la población reclusa. Así lo ha reconocido el nuevo Ministro de Justicia quien señaló que la repercusión de esta modificación legal se reflejará en el nivel de hacinamiento de los recintos penales que ya constituye un problema en la actual situación. Véase, *Valoran Criterios para Restringir Libertades*, EL MERCURIO, 29 de Diciembre de 1999.

conducta. Por el contrario, el estatus jurídico y fáctico desmedrado que tienen los presos en prisión preventiva en relación a los reclusos condenados constituye un factor que potencia las situaciones problemáticas descritas precedentemente. De otra parte, la sobrepoblación penitenciaria refuerza los procesos de desculturización y prisionización de los reclusos que lleva a la consolidación de carreras criminales incipientes. En último término, las condiciones de reclusión y trabajo producidas por la sobrepoblación penitenciaria representan un atentado en contra de la dignidad de los reclusos y funcionarios.

Finalmente, pero no por ello menos importante, tampoco es posible obviar el conflicto que una política de este tipo representa respecto a la vigencia de ciertos derechos constitucionales esenciales que se ponen en juego con la prisión preventiva, como lo son el derecho a la libertad individual, a la presunción de inocencia y al debido proceso. La utilización excesiva de la prisión preventiva resulta altamente costosa en relación con estas garantías fundamentales ya que en buena medida representa una limitación severa a ellas. Ello lesiona gravemente las bases sobre las cuales se sustenta la estructuración de un Estado de Derecho como se declara el nuestro. En este sentido, no pareciera que quienes apoyan esta medida estén dispuestos a argumentar en contra de la importancia que para la construcción de un Estado de Derecho representa la vigencia y el respeto de los derechos fundamentales mencionados. Por lo mismo resulta curioso que no se evalúe seriamente su conveniencia desde este punto de vista. Un caso paradigmático en este sentido es la posible transformación de la prisión preventiva en una condena anticipada. Al utilizarse éste de manera extendida y por períodos mayores de tiempo tenderá a constituir un equivalente funcional al de la pena, pero sin haber pasado por un juicio previo, garantía central sobre la cual se constituye la justicia criminal en un estado democrático.⁷⁰

e) Una última línea argumental que permite relativizar la conveniencia de la política en estudio tiene que ver con la necesidad de evaluarla respecto a otras políticas alternativas orientadas al logro de objetivos similares. Hemos visto en las páginas anteriores que el endurecimiento del régimen de la prisión preventiva como componente central de la política en materia de seguridad ciudadana no está ajena a cuestionamientos ni tampoco está exenta de costos. En ese sentido la pregunta que debiéramos formular desde el punto de vista del diseño de políticas públicas es si existen otras políticas alternativas que pueden generar resultados equivalentes o mejores a un menor o equivalente costo económico y social.

Una falacia que se esconde detrás de la justificación de muchas de las políticas represivas es que ellas se presentan como la única opción o alternativa. El discurso que las justifica suele presentar de una manera simplista y maniquea el tema: o nos defendemos frente a la delincuencia en forma firme utilizando el sistema represivo o dejamos a la ciudadanía y a las víctimas en un estado de indefensión. Como veremos en el próximo capítulo, el diseño de una política pública alternativa se debe construir sobre la base de soluciones mucho más sofisticadas que esta versión simplista que se suele presentar en momentos de crisis de seguridad ciudadana, incorporando incluso elementos de represión penal. Lo primero que hay que descartar, entonces, es la idea o el mito de que no implementar una política de mano dura es equivalente a no hacer nada.

⁷⁰ Sobre la utilización de la prisión preventiva como una condena anticipada en Chile puede verse el trabajo de CRISTIÁN RIEGO, LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL PROCESO PENAL EN CHILE, Cuadernos de Análisis Jurídico n° 16, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1990.

Otra falacia o simplificación que suele acompañar a políticas con énfasis en los aspectos represivos dice relación con sus bajos costos económicos y, por tanto, su conveniencia ante otras alternativas más sofisticadas que generarían mayores gastos. En atención a que los recursos que dispone el Estado son siempre limitados, cada peso invertido en una determinada política le resta otro peso a la implementación de otra medida o política posible. Por lo mismo, la implementación de políticas públicas supone hoy la evaluación de la rentabilidad social de los proyectos, de manera de demostrar las ventajas de unas alternativas en frente de otras.

Aunque tradicionalmente en nuestro país se ha considerado que el aumento de represividad del sistema penal es algo prácticamente gratuito, sólo es necesario para ello realizar reformas legales se argumenta, las restricciones a la libertad provisional y el aumento de los procesados en prisión preventiva trae aparejado importantes costos que suelen no considerarse en el debate y formulación de propuestas.

En primer lugar, se encuentran los mayores gastos del estado en materia penitenciaria. Si se quiere tener más personas reclusas en recintos penitenciarios necesariamente se deberá aumentar la capacidad de nuestro sistema penitenciario. Esto importa no sólo la construcción o ampliación de edificios sino que el aumento de personal del sistema encargado de su administración. Debe agregarse a ello también el costo de mantención de un recluso.⁷¹

Además de estos costos, que representan desembolsos que debe realizar el estado para implementar una política de este tipo, existen costos adicionales generados por el hecho de limitar a un sector de la población la posibilidad de convertirse en agentes productivos. Es evidente que desde el punto del bienestar social es mejor que una persona tenga la posibilidad de trabajar en vez de estar preso, recordemos que un recluso en prisión preventiva no tendrá normalmente esa posibilidad debido al carácter esencialmente “provisorio” de tal medida. También podrían agregarse otros costos derivados de los efectos nocivos que genera la cárcel en el futuro del sujeto procesado como también el impacto que tiene en su núcleo familiar y social. Probablemente también medidas de este tipo incrementen la actividad y control judicial al cumplimiento de la medida o su supervisión, costo que también debiera ser considerado. Al tener más presos en prisión preventiva y por más tiempo, la actividad judicial debiera aumentar frente al aumento de demandas de los reclusos por obtener su libertad.

En definitiva, el análisis del debate en torno a la materia demuestra que ninguno de estos elementos es considerado a la hora de evaluar la implementación de políticas de esta naturaleza en Chile.

Apuntando en una dirección diferente, información existente a nivel comparado indica que invertir parte importante de los recursos estatales disponibles en el área en programas de prevención no penales resulta social y económicamente más eficiente que aumentar la capacidad del sistema penitenciario.⁷² Asimismo, pareciera consensuarse entre investigadores y encargados de políticas públicas la idea de que un sistema preventivo exclusivamente basado en una intervención del sistema penal es incompleto e insuficiente para proteger al público frente a la

⁷¹El costo de mantención de un recluso en Chile al día es equivalente a los \$6.000, del año 1999, sin incluir el costo de construcción de las prisiones en donde ellos se encuentran.

⁷²Véase Peter Greenwood, ob. cit., pág. 137; y, John J. Donohue y Peter Siegelman, *Allocating Resources Among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime*, en JOURNAL OF LEGAL STUDIES, 1998, 1-43.

delincuencia y la violencia.⁷³ Esto no significa que el sistema penal no deba ser parte de una estrategia de prevención más integral, sino sólo que constituye uno de sus factores en un marco mucho más amplio de alternativas. En el próximo capítulo revisaré cuáles debieran ser algunas de las bases de una política pública más integral.

Para concluir, quisiera destacar que un análisis de costos y beneficios de políticas requiere necesariamente hacer el ejercicio de evaluar las ventajas de una y otra. Dicho en palabras más coloquiales, requiere ponerle números. El objetivo de este trabajo no es el de demostrar matemática o econométricamente cuál política alternativa es la que resulta más barata. Lo que me interesa destacar es que existe una creciente información disponible a nivel comparado que indica que, desde el punto de vista de sus costos económicos y sociales, una política con énfasis en la prevención podría resultar competitiva respecto a una política focalizada en aspectos puramente represivos como lo es la que pone un énfasis central en el endurecimiento del régimen de prisión preventiva.

5.- ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA ALTERNATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las críticas formuladas precedentemente han tenido por objeto someter a un exámen crítico la formulación de una medida específica que ha constituido parte central de las políticas adoptadas por las autoridades en materia de seguridad ciudadana. En lo que sigue, mi intención es señalar algunos de los elementos que debieran formar parte de la discusión más compleja en torno a la formulación de éstas políticas en materia de seguridad ciudadana y que al parecer no han estado presentes en el escenario comentado durante el desarrollo de este trabajo. No pretendo desarrollar un programa político criminal completo que permita el diseño de una política pública alternativa en materia de seguridad ciudadana. Mi objetivo, más modesto que el anterior, es el de presentar cuatro ejes fundamentales que debieran discutirse para la formulación de esta política, excluyendo una serie de otros elementos que también debieran articularse en derredor de ella. Como el lector podrá apreciar, buena parte de los temas que desarrollaré han sido anunciados explícita o implícitamente en las páginas anteriores.

a) El punto de partida para el desarrollo de cualquier política que pretenda resolver de una manera eficaz los problemas derivados de la inseguridad ciudadana es la determinación más precisa de los contornos y alcances del fenómeno social que intentamos resolver. Esto significa, en primer lugar, que debe existir una discusión político-técnica tendiente a determinar las distintas dimensiones y factores que integran el fenómeno de la seguridad ciudadana. Dicho en otras palabras, tenemos que ponernos de acuerdo acerca de cuál es el problema de la seguridad ciudadana que intentamos resolver. En segundo lugar, debe generarse información empírica que permita respaldar las decisiones que se adopten en el área. Esto importa no sólo el mejoramiento de los sistemas estadísticos actualmente existentes en términos de lograr mayor exactitud y rapidez, sino que, además, en la producción de información mucho más desagregada y específica. Como veremos más adelante, gran parte del éxito de programas de prevención, cualquiera sea su naturaleza, se basa en un conocimiento empírico detallado de las distintas variables que generan los problemas de seguridad ciudadana y que permiten focalizar programas

⁷³Véase Michael Tonry y David P. Farrington, *Strategic Approaches to Crime Prevention*, en CRIME AND JUSTICE VOL. 19, 1995, pág. 4 quienes citan a varios autores al respecto.

que se hagan cargo de ellas.

Si el estado no dispone de capacidad técnica para generar esta información lo necesario será buscar formulas que permitan proveer esta capacidad o, derechamente, financiar a sectores de la sociedad civil tales como ongs, institutos académicos y universidades para que desarrollen sistemas que produzcan tal información. El actual desarrollo tecnológico permite que esta tarea sea cada vez más fácil, para lo cual siempre se requerirá un consenso previo en torno a la información que se requiere obtener. Por otra parte, también será misión del gobierno coordinar agencias estatales que generan información, incluyendo una coordinación no sólo nivel nacional sino que especialmente a nivel local. Hoy día existe alguna capacidad instalada en diversas agencias locales para generar información relevante que no es utilizada adecuadamente, como por ejemplo crecientemente a nivel municipal.

La única posibilidad de transformar el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en un proceso técnicamente sustentable es disponiendo información más precisa, más específica, más exacta y más rápida. En cualquier otra área de la administración estatal sería impensable no adoptar decisiones sobre esta base. Por ejemplo, no sería posible que el Banco Central decidiera aumentar o disminuir las tasas de intereses sin saber los índices de inflación, inversión interna y externa, el nivel de endeudamiento, sin proyectar los efectos de tal medida para los indicadores macro y microeconómicos, etc. Esto no quiere decir que la decisión de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana es solamente un proceso técnico, evidentemente incorpora un conjunto de elementos políticos de suma relevancia. El punto es que para escapar de la formulación intuitiva de políticas y darle mayores posibilidades a éstas de producir y evaluar sus resultados es requisito indispensable contar con un nivel de información que hoy día no disponemos.

b) Un segundo elemento a considerar tiene que ver con un reconocimiento de la complejidad del fenómeno social que se intenta atacar con la implementación de políticas en esta área. Hemos visto que hasta el momento las principales políticas en Chile se fundamentan más bien en una interpretación bastante simplista del problema de la seguridad ciudadana. Así, los problemas son atribuidos a causas muy específicas (por ejemplo la excesiva blandura de los jueces en la concesión de las libertades provisionales). La consecuencia de esto es que los mecanismos que se diseñan para atacar dichas causas tienen pocas posibilidades de producir un impacto significativo en la solución de un problema que es mucho más complejo, incluso dentro del ámbito limitado del sistema de justicia criminal que es el que he analizado preferentemente en este trabajo.

Las causas últimas que permiten explicar con certeza la producción de violencia y la delincuencia no son objeto de consenso entre los especialistas que se han dedicado al estudio del tema a pesar de que existe un acercamiento importante en las últimas décadas al respecto. Sin embargo, existe cada vez un mayor acuerdo en ellos mismos y en los encargados de diseñar e implementar políticas públicas acerca de cuales son las estrategias más exitosas para combatir los problemas derivados de una situación de inseguridad ciudadana. Poco a poco se ha ido acumulando un conocimiento empírico-criminológico que da cuenta que una política orientada a la prevención no penal tiene muchas más posibilidades de producir resultados positivos que una política de carácter exclusivamente represivo.

Lamentablemente, cuando hablamos de políticas de prevención no penales en nuestro país, asociamos equivocadamente este tipo de políticas con la etiqueta de ser algo vago, no evaluable y muy general. Solemos caer en el error de creer que una política de prevención no

penal sería algo así como: ¡¡hay educar mejor a nuestros niños!!, ¡¡ hay generar oportunidades laborales para nuestros jóvenes!! Si bien es cierto ese tipo de consideraciones pueden ser los objetivos de fondo, una política de prevención exitosa utiliza estrategias mucho mas específicas y sofisticadas, como también programas más concretos y evaluables.

Las principales estrategias de prevención pueden ser conceptualizadas en cuatro categorías: estrategias de represión penal; estrategias desarrollistas; estrategias comunitarias; y, estrategias situacionales.⁷⁴ Estas estrategias pueden ser descritas de la siguiente forma⁷⁵:

- Estrategias de prevención desarrollista: aquellas intervenciones orientadas a la prevención del desarrollo de potencial criminal en las personas, especialmente aquellas de alto riesgo y a factores de protección descubiertos en estudios de desarrollo humano.
- Estrategias de prevención comunitaria: aquellas intervenciones orientadas a cambiar las condiciones sociales que influyen la delincuencia en comunidades residenciales.
- Estrategias de prevención situacional: aquellas intervenciones orientadas a prevenir la ocurrencia de crímenes, especialmente a través de la reducción de oportunidades y el aumento de los riesgos de tal actividad.
- Estrategias de prevención represiva: incluye aquellas intervenciones orientadas a producir un involucramiento represivo del sistema penal, ya sea a través de la creación de delitos, aumento de penas, aumento de funcionarios policiales o de la persecución penal, etc.

La evidencia empírica disponible en países que han desarrollado programas de prevención en forma persistente en el tiempo pareciera mostrar que los programas más exitosos de prevención se orientan tanto en la línea de estrategias de prevención desarrollista como situacionales. Estos programas se caracterizan por ser específicos, atacar objetivos muy concretos y producir resultados evaluables.⁷⁶

La principal enseñanza que se puede sacar de los resultados empíricos obtenidos con la implementación de programas exitosos de prevención en diversos países pareciera ser el hecho que sólo una política de prevención que involucra componentes de las distintas estrategias es capaz de producir resultados positivos. Es decir, una política que se haga cargo de la complejidad del problema.

En este contexto ¿cuál es el rol del sistema penal y de una estrategia de prevención represiva? Una estrategia de prevención integral no excluye la utilización del sistema represivo penal como uno de sus componentes. Lo que sí hace es redimensionar su rol y no depositar en él las principales y únicas esperanzas de solución del problema. El sistema penal siempre será

⁷⁴Véase, Michael Tonry y David P. Farrington, ob. cit., pág. 2.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶Una visión panorámica de un conjunto de programas exitosos de prevención situacional puede verse en Ronald V. Clarke, *Situational Crime Prevention*, en CRIME AND JUSTICE VOL. 19, 1995, pág. 91 y siguientes. En materia de estrategias desarrollistas véase, Richard E. Tremblay y Wendy M. Craig, *Developmental Crime Prevention*, en CRIME AND JUSTICE VOL. 19, 1995, 151-235. Conteniendo explicación y resultados de ambas véase ELLIOT CURRIE, CRIME AND PUNISHMENT IN AMERICA, 1998, especialmente capítulos 3 y 4, págs. 80 a 163. Sobre problemas en torno a la evaluación de programas de prevención véase, Paul Ekblom y Ken Pease, *Evaluating Crime Prevention*, en CRIME AND JUSTICE VOL. 19, 1995 585-657.

necesario como una respuesta frente a los casos en los que la intervención anterior no fue exitosa o cuando resulta necesario reforzar programas de prevención con componentes de carácter represivo. También será necesario porque permite enviar señales importantes a la sociedad en relación al cumplimiento de las normas de carácter penal y de que se cuenta con un sistema que ofrece garantías a la ciudadanía. Por lo mismo resulta indispensable contar con un sistema penal sano, moderno, eficiente y dotado de recursos suficientes. En el caso chileno hay que agregar también que una parte de los problemas de impunidad se derivan de disfunciones en el funcionamiento del sistema de justicia criminal que requieren ser corregidas. Es por estas razones, entre otras no vinculadas al tema, que la reforma procesa penal resulta imprescindible en nuestro país. Además, un sistema penal moderno que funciona adecuadamente permite que sus actores se involucren e incluso adquieran cierto protagonismo en el desarrollo de estrategias de prevención no represivas.⁷⁷ Así por ejemplo, existe una multiplicidad de experiencias que dan cuenta el rol activo que puede tener la policía en la prevención del delito sin usar las herramientas tradicionales del sistema penal.⁷⁸ También existe una creciente literatura que da cuenta de cómo los fiscales del Ministerio Público pueden ser no sólo agentes estatales encargados de la persecución penal, sino que también agentes movilizados y coordinadores de programas de prevención local no penal.⁷⁹

A la luz de las reflexiones anteriores, el desafío para el diseño e implementación de una política integral de seguridad ciudadana supone el reconocimiento de la complejidad del problema que se enfrenta y la necesidad de afrontarlo recurriendo a una combinación de diversas estrategias e instrumentos, dentro de los cuales los más importantes tienen que ver con la prevención no penal de la violencia y el delito, pero en los que también el componente penal o represivo también juega un rol que debe ser trabajado más específicamente.

c) Un tercer elemento a considerar en el diseño de una nueva política en materia de seguridad ciudadana tiene que ver con la compatibilización entre el logro de objetivos a largo plazo y el logro de metas a mediano y corto. Un prejuicio en contra de políticas públicas que ponen énfasis en temas de prevención es que ellas serían necesariamente políticas de largo plazo, lo que dificulta su viabilidad política y su legitimación social.

Una política integral en materia de seguridad ciudadana que quiera ser exitosa debe compatibilizar el logro de objetivos a largo plazo con otros de corto y mediano. Efectivamente la ciudadanía necesita respuestas no sólo para mañana sino que también para hoy. Las autoridades también necesitan dar respuestas para hoy. Por lo mismo, no me parece plausible plantear

⁷⁷ Un desarrollo mayor sobre este tema puede verse en Cristián Riego, *Las Reformas Judiciales y la Seguridad Ciudadana*, en PERSPECTIVAS volumen 3 n°1, Santiago 1999, págs. 43 a 61.

⁷⁸ Al respecto véase, Herman Goldstein, *La Nueva Orientación Policial: Confrontando la Complejidad*, en PENA Y ESTADO NO. 3, 1998, pág. 117 y siguientes; y Lawrence Sherman, *Attacking Crime: Police and Crime Control*, en CRIME AND JUSTICE VOL. 15, 1992, págs. 159 y siguientes.

⁷⁹ Por ejemplo véase, Thomas Sneddon, *Santa Barbara's Truancy program Show Success*, en PROSECUTOR VOL. 33 NO. 3, 1999, pág. 37 y siguientes; Norma Mancini, *Definig Community Prosecution*, en PROSECUTOR VOL. 28, 1994, pág. 113 y siguientes; James Backstron, *The Expanding Role of the Prosecutor in Juvenile Justice*, en THE PROSECUTOR VOL. 30, 1996, pág. 26 y siguientes; y, Kevin M. Burke, *Preventing Youth Violence: District Attorney's Call for a Community Response*, en NEW ENGLAND JOURNAL ON CRIMINAL AND CIVIL CONFINEMENT VO. 21, 1995, pág. 433 y siguientes.

políticas que sólo sean capaces de producir respuestas o entregar soluciones a largo plazo. Una política de esta naturaleza puede fracasar sino logra una legitimación política y social que permita desarrollarla, especialmente en sus inicios. Para ello es necesario que dicha política incluya estrategias e instrumentos que, siendo funcionales con una estrategia de más largo aliento, sean capaces de producir un impacto más o menos inmediato. Si no es así, la tentación para la clase política y para la ciudadanía en general de recurrir sólo al sistema represivo como respuesta inmediata es muy alta. Esto, además, puede generar un círculo vicioso del cual resulta difícil salir. Si una política no es capaz de ofrecer respuestas mínimamente coherentes a las demandas de corto plazo resulta muy difícil sustentarla a mediano y largo plazo. Esta es una clara limitación de la dinámica de las políticas públicas que debe ser considerada en una estrategia que no peca de ingenua.

En este sentido la experiencia comparada demuestra que existen diversas estrategias e instrumentos que pueden ser combinados para compatibilizar resultados en diferentes tiempos que sean coherentes y funcionales entre ellos. Así, a modo de ejemplo, podemos señalar que las estrategias de prevención situacionales, por lo general, son capaces de producir importantes efectos en corto tiempo, en tanto que los resultados de estrategias de prevención desarrollistas tiene un horizonte de más largo aliento.⁸⁰ El desafío estará en elegir y combinar instrumentos y estrategias que, sin olvidar que el problema de la seguridad ciudadana es complejo y no puede ser resuelto de un día a otro, también debe ofrecer resultados evaluables en el corto y mediano plazo.

d) Un último elemento que deseo mencionar tiene que ver con la descentralización que debe tener una nueva estrategia en materia de seguridad ciudadana. Uno de los problemas que rodean a las actuales políticas en la materia se vincula al hecho de que las principales decisiones y medidas se adoptan considerando al fenómeno de la seguridad ciudadana desde un punto de vista global, nacional (lo que incluye también la adopción de soluciones a nivel nacional). Por el contrario, la experiencia internacional -y la información disponible en nuestro país- dan cuenta que las políticas que tienen mayores posibilidades de éxito son aquellas que reconocen el carácter local que tiene el fenómeno de la inseguridad ciudadana.⁸¹ Dicho de otra forma, pareciera no existir una fórmula mágica global que permita resolver todos los problemas de seguridad ciudadana, si es que no se considera la especificidad que en cada localidad ellos presentan.

La descentralización de las políticas en materia de seguridad ciudadana también debe significar el mayor involucramiento de las autoridades estatales locales, de la sociedad civil a nivel local y de la comunidad en general en el proceso de su diseño, implementación y evaluación. Este involucramiento no se produce necesariamente en forma espontánea, por lo que

⁸⁰ Aquí nuevamente podríamos discutir acerca de la dicotomía entre políticas orientadas a atacar las causas o sólo las consecuencias del problema. Las estrategias desarrollistas pareciera que atacan claramente las causas en tanto que muchas de los programas situacionales podrían considerarse sólo atacando las consecuencias. En todo caso me parece que sólo la correcta combinación de ellas es capaz de generar resultados positivos.

⁸¹ Un estudio elaborado por la Fundación Paz Ciudadana acerca de acciones locales en materia de seguridad ciudadana llegó a la conclusión que "...la delincuencia es un fenómeno distinto en cada comuna y que se requiere una acción focalizada, que reconozca estas diferencias y cuente con la participación activa de la comunidad." Véase, *Ineficacia en la Lucha Contra Delincuencia*, EL MERCURIO, 3 de agosto de 1999. Véase también las conclusiones del trabajo de Hugo Fruling y Luis Sandoval, ob. cit. pág. 304.

parte del diseño maestro de una política integral será crear los incentivos para que tal situación se produzca. Buena parte de estos incentivos se generan cuando existe transparencia por parte de las agencias vinculadas a la ejecución de políticas en el área, esto le permite a la población acceder a información que resulta indispensable para evaluar la gestión las mismas. Sólo a partir de la existencia de información disponible es posible pensar de manera realista en que la comunidad o distintos sectores de la sociedad civil se puedan interesar en jugar algún rol activo en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de seguridad ciudadana.

En consecuencia, una política integral de seguridad ciudadana debe tener la sensibilidad suficiente para reconocer las diferencias locales del problema social que se pretende resolver y para adaptarse de acuerdo a las necesidades específicas de cada localidad. A su vez, debe considerar medidas e incentivos tendientes a crear las condiciones que favorezcan la participación de las distintas instituciones y personas relevantes de dicha comunidad.