

PERIODO
PRESIDENCIAL
002572
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 13 DE DICIEMBRE DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A. ANALISIS POLITICO: EVALUACION Y REACCIONES EN TORNO AL ANUNCIO PRESIDENCIAL SOBRE MEDIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA

El presente informe tiene por objeto evaluar las reacciones en torno al discurso presidencial sobre medidas para combatir la delincuencia y el terrorismo; junto con ello, se proponen criterios de seguimiento e implementación de dichas medidas.

1. Reacciones

Una primera constatación general es la coincidencia entre los más variados sectores, especialmente de la oposición, en el sentido de que existe un positivo "cambio de actitud" por parte del Gobierno hacia el fenómeno de la delincuencia. Del mismo modo, se reconoce favorablemente que el paquete de medidas recoja algunas de las propuestas elaboradas por RN y la UDI.

Una segunda constatación se refiere a la diferencia detectada entre la reacción del empresariado y la de los partidos políticos de la derecha. Podemos afirmar que las medidas presentadas por el Presidente concitaron una aprobación unánime y entusiasta por parte del empresariado, que ve en ellas firmeza, sensibilidad frente a la preocupación de los empresarios y pragmatismo. Los partidos de la oposición, en cambio, han adoptado una postura positiva, pero más crítica y distante. Puede que la ausencia de RN y de la UDI en el acto donde el Presidente hizo los anuncios haya constituido un error de parte de ellos; pero, a la vez, eso les da una mayor independencia crítica a la hora en que el Gobierno se vea enfrentado a la primera acción delictiva o terrorista grave que se produzca en el futuro.

En directa conexión con lo anterior está el hecho de que ambos partidos se han declarado a la espera de que el Gobierno demuestre, más allá del anuncio de las medidas, su voluntad política real para ponerlas en práctica y reaccionar con firmeza al desafío de la delincuencia.

Otro aspecto importante en el que parece existir una postura compartida es en el papel que se les asigna a las Fuerzas Armadas. No existen en la oposición voces que apoyen la intervención operativa de aquellas para el combate contra la delincuencia. Voces similares han provenido desde los mismos sectores castrenses. El único planteamiento que merece ser destacado, puesto que sienta la "doctrina" del Ejército sobre el tema, es el que el general Ballerino hizo en el seminario sobre Industria y Delincuencia que organizó ASIMET el mismo lunes 9 de diciembre.

Allí, Ballerino señaló que, en una situación de vicio y violencia generalizada, en que existan amenazas a la normalidad institucional, las Fuerzas Armadas tienen el deber de representarle a las

autoridades su opinión, utilizando para ello la instancia del Consejo de Seguridad Nacional. El General subrayó su convencimiento de que "las Fuerzas de Orden jamás podrán ser sobrepasadas por **fenómenos delictuales puros**"¹ si se mantiene la voluntad de hacer cumplir la ley; se respeta a la independencia del Poder Judicial, y se apoya, sin vacilaciones, la gestión de las Fuerzas de Orden.

En conclusión, puede decirse que el discurso presidencial tuvo al menos dos logros importantes: primero, llevar tranquilidad a la ciudadanía y, por tanto, provocar un cambio significativo en el clima de opinión pública. Esto no implica que un clima subjetivo adverso no pueda volver a reproducirse; pero si el Gobierno consigue mantener la iniciativa lograda con el discurso presidencial en materia de seguridad pública, tales climas deberían ser cada vez más focalizados.

En segundo lugar, el anuncio del paquete de medidas logró detener la persistente utilización que la derecha estaba haciendo del tema de la delincuencia y, por tanto, su capacidad de infligirnos un daño político al que estábamos siendo paulatinamente más y más sensibles. De nuevo, esto no significa que RN y la UDI vayan a desistir de agitar el tema si tienen oportunidad para hacerlo, pero es evidente que la recuperación de la iniciativa en esta materia ha obligado a la derecha a bajar el tono de su ataque y adoptar una posición de colaboración con el Gobierno haciéndose solidarios, quiéranlo o no, con el resultado que la aplicación de las medidas arroje.

Sin embargo, **es importante observar que la iniciativa que hemos recuperado puede ser frágil.** Es evidente que el anuncio del paquete de medidas no va a detener la delincuencia, ni el terrorismo. Más aún, es probable que la insistencia de la oposición por limitar la facultad presidencial del indulto se traduzca en un aumento de la violencia política callejera. Debemos, por tanto, prepararnos para responder con firmeza, consistencia y prontitud a esas tres manifestaciones delictivas: la común, la terrorista y la protesta política callejera ilegal y violenta.

Mantener la iniciativa en este terreno dependerá, en gran parte, de la forma en que el Gobierno reaccione frente a nuevos y graves actos delictivos, comunes o terroristas, así como de nuestra voluntad de persistir en nuestra política de seguridad, ejecutar las iniciativas propuestas y seguir el curso de las medidas implementadas. Para ello, debe existir una vocería única sobre seguridad pública que aparezca como firme, creíble y capaz de transmitir tranquilidad y confianza a la ciudadanía.

¹ Debe observarse que el concepto de "fenómenos delictuales puros" se opone al de fenómenos delictuales con elementos de naturaleza política. Implícito en el planteamiento de Ballerino está el mensaje de que el Ejército no se siente obligado a mantener su prescindencia si la situación delictual se complica con fenómenos delictivos no puros.

2. Aspectos de nuestra política que merecen una atención especial

Si bien el paquete de medidas anunciado aparece como coherente, consistente y serio, sigue pendiente la tarea de perfilar con mayor claridad y convicción la doctrina que inspira las medidas mismas. Esto se percibe, sobre todo, en relación a tres de las iniciativas propuestas: la doble dependencia de Carabineros e Investigaciones; la creación de una nueva Subsecretaría radicada en el Ministerio del Interior y la rebaja de la imputabilidad penal a los 14 años.

La doble dependencia de las instituciones policiales es, sin duda, una medida heterodoxa. La solución óptima, según las experiencias comparadas, es la creación de un ministerio especial de Seguridad Pública que concentre las funciones propias de prevención, represión e inteligencia. Sin embargo, dadas las actuales limitantes estructurales del Estado chileno, así como la falta de una tradición que avale una reorganización estatal de esa naturaleza, la solución adoptada no hace sino reconocer orgánicamente lo que ha existido "de facto" en los últimos tiempos. Esta, por lo demás, ha sido la interpretación del propio General Director de Carabineros, Rodolfo Stange, al pronunciarse acerca de la propuesta del Gobierno. En esta dirección deberían orientarse, entonces, nuestros argumentos para generar doctrina a este respecto.

En cuanto a la creación de una nueva Subsecretaría en el Ministerio del Interior, los argumentos de la derecha son débiles y no debería ser un problema para el Gobierno la creación de dicha entidad. Sí cabría avanzar en una clarificación de sus funciones, especialmente para distinguirlas de la actual Subsecretaría del Interior.

Finalmente, por lo que respecta a la rebaja de la edad para decidir sobre la imputabilidad penal de un menor, debiéramos tener presente, primero, que esta medida puede constituirse en una señal equívoca hacia los jóvenes. Por eso, es aconsejable evitar que la juventud la interprete como una nueva imputación de que "los jóvenes son un problema". Y, segundo, es preciso elaborar argumentos que apunten no sólo a señalar la existencia de una delincuencia adolescente y pre-adolescente objetiva, sino también a demandar que la sociedad se haga cargo de que hay una abultada cifra de menores que enfrentan situaciones irregulares críticas que los estimulan y empujan a delinquir.

3. Implementación

Las medidas anunciadas no rendirán frutos y nuestra voluntad política para implementarlas quedará en entredicho si no demostramos capacidad de ejecutarlas en todas sus consecuencias, de persistir en su aplicación y de realizar un seguimiento continuo de sus efectos.

Con ese objeto, sería aconsejable orientar las medidas anunciadas en la dirección de una política de seguridad pública que se traduzca a la brevedad en actividad operativa y resultados concretos. Para ello pueden ser válidos los siguientes criterios:

Subsecretaría de Seguridad Pública

La propuesta de crear una Subsecretaría específica de Seguridad Pública no sólo encuentra justificación en el hecho de dotar de un órgano gubernamental de coordinación e inteligencia a la gestión policial. Existen también otros motivos de peso, como es la necesidad de evitar que la figura del Ministro del Interior, Jefe Político del Gabinete, se transforme en objetivo político de las maniobras y ataques auspiciadas por la oposición. Cierta prensa de derecha ya ha dirigido sus dardos en esa dirección.

Lo anterior avala la propuesta de una Subsecretaría de Seguridad Pública que actúe "de facto" a partir del actual Consejo Coordinador de Seguridad Pública; tenga capacidad técnica suficiente; adquiera desde ya un claro liderazgo y asuma la vocería en materias de orden público y seguridad; y potencie la colaboración con las Fuerzas de Orden, sobre todo con Carabineros.

Planes de contingencia

La consistencia de nuestra política será puesta a prueba ante la primera manifestación delictual de envergadura que se produzca, sea de carácter común o terrorista. Dado que un plan de contingencia para enfrentar un delito terrorista es de difícil implementación y dado que su éxito puede no ser inmediato, resulta imperioso que seamos capaces de poner a punto planes de contingencia contra el delito común y que tengamos en este ámbito éxitos contundentes y visibles para la opinión pública.

Coordinación política

El paquete de medidas anunciado por el Presidente incluye iniciativas de carácter legislativo, presupuestario, penitenciario, judicial y las propiamente operativas. La urgencia de las tareas operativas para combatir a la delincuencia impone un funcionamiento "de facto", desde ya, de la Subsecretaría de Seguridad Pública. El resto de las medidas, que por su naturaleza no competen directamente a ella, requieren de un seguimiento y coordinación especiales, tanto en la esfera legislativa como en la administrativa, por parte de las más altas autoridades políticas relacionadas con esos campos.

Sacar partido del esfuerzo de implementación

La necesidad de mantener la iniciativa nos exige ser capaces de emitir continuas señales a la población de que el tema de la seguridad ciudadana sigue siendo una prioridad fundamental para el Gobierno. Los esfuerzos que vamos a hacer por dotar de mayores recursos a las Fuerzas de Orden constituyen una parte importante de estas señales. En consecuencia, no debiéramos desperdiciar las oportunidades que la implementación de esos esfuerzos (por ejemplo, la graduación en los próximos días de 1.000 efectivos policiales) nos ofrece para hacer presente a la opinión pública que cumplimos nuestras promesas y que mantenemos un vivo compromiso con el tema.

Relación con Carabineros

La política de seguridad de nuestro Gobierno se basa en la gestión policial desarrollada por las Fuerzas de Orden y Seguridad y, especialmente, por Carabineros. El apoyo material que hemos brindado a estos cuerpos policiales ha sido fundamental para recrear condiciones de colaboración con ellos. Sin embargo, para lograr los niveles de eficiencia que nuestra política de seguridad ciudadana requiere a partir del lunes 9 de diciembre se hace imprescindible incidir en la moral de los funcionarios policiales y en la confianza de los mandos superiores. En consecuencia, en la etapa que se avecina el factor subjetivo será altamente significativo. Por lo mismo, debemos cuidar las señales que, por acción u omisión, les estemos enviando.

Conclusiones

La conclusión central y más nítida del discurso presidencial y de las reacciones que provocó es que el Gobierno ha logrado modificar sustancialmente el escenario en materia de delincuencia y seguridad. El desafío, ahora, para el gobierno es transformar en permanente este cuadro de confianza, evitando que el tema de la seguridad ciudadana vuelva a adquirir el rango de preocupación que alcanzó. Una condición para ello es conseguir que la lucha contra la delincuencia sea asumida como un tema del conjunto de la sociedad, que se trate como un asunto de Estado, quedando al margen de las luchas políticas contingentes.

Si tenemos éxito en implementar estas medidas y orientarlas en el sentido antes señalado, creemos altamente probable que el problema de la seguridad ciudadana perderá perfil, privando a la oposición de su principal bandera de campaña política y permitiéndonos enfrentar las municipales en condiciones muy favorables.

B. ANALISIS ECONOMICO

Al iniciarse la última quincena del año, la situación económica se presenta extraordinariamente favorable, tanto a nivel subjetivo (expectativas) como objetivo (cifras). Todos los analistas coinciden, con matices menores, en que 1991 ha sido un buen año en materia económica. Las cifras de crecimiento, inflación, remuneraciones, cuentas externas y empleo (que ya están alcanzando niveles adecuados), junto con el mejoramiento en la distribución de los ingresos (reforma tributaria y mayor gasto social) son el mejor aval de que la democracia también puede generar crecimiento, pero que además le agrega estabilidad y equidad al proceso económico.

Como el balance recién descrito sólo da cuenta de una realidad objetiva, cabe preguntarse cuáles son los frentes por los cuales la oposición de derecha tratará de aminorar la capitalización política de estos éxitos por parte del gobierno. En este sentido, se requiere reforzar algunas áreas que parecen insuficientemente cubiertas y que pueden ser aprovechadas por la oposición.

En primer lugar, **insistir en hacer balances públicos de la gestión económica en los últimos meses.** El gobierno no debe permitir que el centro de la atención pase directamente al análisis de las perspectivas para 1992. No es que 1992 vaya a ser un mal año (se estima una tasa de inversión más alta que en 1991, una inflación menor, una tasa de crecimiento similar, un desempleo levemente inferior y una situación holgada en cuentas externas), sino que -como es obvio- es una "hoja en blanco" en la cual cualquier mensaje aventurado (pesimista) puede ser transmitido impunemente y crear opinión adversa. Es necesario que antes de entrar a pronosticar 1992, se haga pagar los costos que corresponde a quienes presagiaron una inflación descontrolada o un estancamiento económico para 1991.

Este desafío comunicacional tiene una gran relevancia política, de cara a la elección municipal de mediados del próximo año (fecha en la cual los indicadores coyunturales suelen ser menos halagüeños), pero también la tiene desde el punto de vista económico, pues la creación de un clima de expectativas favorables es un elemento imprescindible para estimular la inversión y el empleo durante el próximo año. Por otra parte, la asimilación, por parte de los agentes económicos (empresarios, trabajadores, consumidores, inversionistas extranjeros, etc.) de que Chile cuenta con una autoridad responsable y eficiente en lo económico permitirá un mayor margen de maniobra para enfrentar temas delicados y que afectan a intereses corporativos legítimos (política cambiaria, presiones por mayor gasto social, asociación del Estado con inversionistas privados, etc.) pero que deben supeditarse al interés del país en su conjunto.

Mirando el desarrollo en una forma más amplia, hay a lo menos cuatro grandes áreas de preocupación en el aspecto económico, que van más allá de los indicadores macroeconómicos de precios y actividad y que corresponden precisamente a áreas de las cuales la dictadura se despreocupó y que hoy se transforman en tareas urgentes. Estas son la justicia social, la seguridad ciudadana, la protección del medio ambiente y la promoción tecnológica.

Estas cuatro áreas, en mayor o menor medida, cumplen los requisitos que la teoría económica (incluso en las escuelas más neoliberales) indica para la participación del Estado.

Paradójicamente, existiendo amplia información estadística que demuestra que esas áreas fueron descuidadas por el régimen anterior, se convierten hoy en banderas de lucha de los sectores derechistas, una vez perdida la batalla por demostrar que sólo ellos pueden manejar la economía de mercado.

Es correcto insistir en el origen de las carencias que enfrentan las instituciones del Estado (servicios de salud, escuelas, Corfo, Carabineros, Investigaciones, Gendarmería, etc.) para realizar esas tareas, pero ello es insuficiente ya que la gente no se conforma con hallar culpables, sino que quiere soluciones y esas soluciones no las generó la dictadura, no por falta de deseos ni por incapacidad profesional, sino porque esas tareas tienen un elevado costo y los beneficios tardan en manifestarse. Además, las soluciones nunca son completas, dadas las restricciones presupuestarias de un país como Chile. Involucrar a las personas en estos desafíos debe ser una tarea del gobierno en los próximos años, con la generosidad y el patriotismo que significa invertir hoy para que los frutos se perciban en períodos futuros.

En todo caso, señales claras de la voluntad en estos campos y el compromiso de la sociedad para pagar esas deudas, pueden tener efectos económicos en un plazo no muy lejano. Mayor gasto en seguridad ciudadana también genera beneficios en salud y en estabilidad económica; la protección del medio ambiente (naturalmente resistida por algunos sectores en los primeros momentos) permitirá preservar nuestros recursos naturales y proteger la salud de la población; una política decidida de promoción tecnológica permitirá realizar exportaciones cada vez más elaboradas e incorporar más mano de obra al proceso productivo; un mayor gasto social permitirá ir restableciendo los equilibrios que el país requiere para su desarrollo (no sólo económico).

En resumen, cuando termina 1991, el gobierno debe capitalizar políticamente los logros económicos obtenidos durante el año. De ese modo, podrá contar con la legitimidad necesaria para abordar -sin descuidar los equilibrios macroeconómicos- grandes tareas que el régimen anterior no fue capaz de enfrentar, considerando que esas labores requieren un plazo largo.