

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Cinco momentos de las Políticas sobre Seguridad en Chile.

Roberto A. Gallardo Terán.

Cita:

Roberto A. Gallardo Terán (2009). *Cinco momentos de las Políticas sobre Seguridad en Chile*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/310>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Cinco momentos de las Políticas sobre Seguridad en Chile

Roberto A. Gallardo Terán¹

Políticas de Seguridad

En paralelo a la consolidación de un nuevo proceso democrático en el país, el tema de la *inseguridad* frente al delito pasó a ser una de las problemáticas fundamentales en la vida de los ciudadanos (Oviedo, 1999). Sobre esto se exigió la intervención del Estado, generándose una serie de cambios al interior de la propia estructura gubernamental a fin de dar cuenta de estas demandas.

Hablamos de la existencia de un vínculo entre la idea de seguridad con la de un Estado de Derecho cuando comprendemos a la primera como un bien público, siendo responsable de ella tanto el Estado como los propios ciudadanos. Es un recurso necesario para que todos los miembros de la sociedad puedan desarrollarse y realizarse de acuerdo a sus opciones. La seguridad se comprende como una garantía para el ejercicio de los derechos individuales (Tudela, 2001) y como una garantía que asegura la participación ecuánime de los ciudadanos en su devenir cotidiano frente a las decisiones del Estado.

¹ Roberto A. Gallardo Terán. Sociólogo, investigador del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

Contacto: rgallardot@investigaciones.cl – rgallardoteran@gmail.com – (56) (2) 544 5082

Desde este escenario, los gobiernos de la concertación abordaron el tema de la seguridad de las personas poniéndolas a ellas como actores centrales de la problemática, como demandantes de acción desde la autoridad y como protagonistas de un medio donde es posible *participar*.

Se comprende a la Seguridad Pública a partir de un carácter *ciudadano*, en términos de que asegura que los ciudadanos puedan vivir y convivir dentro de un sistema social que se les presenta como riesgoso, disponiendo de la protección necesaria para superar estos peligros y desarrollarse en forma íntegra al interior de un Estado. La responsabilidad de este tipo de seguridad está a cargo tanto de las autoridades competentes en este ámbito (gobierno, jueces, congreso, policía, etc.) como de los propios ciudadanos. El sujeto, en este caso, es un actor que demanda y que interviene sobre las condiciones que aseguren su integración al medio que le rodea. Ligada más a la construcción específica que cada forma de gobierno elabora sobre el delito, entenderemos a la seguridad como un problema sobre el cual el Estado tiene una responsabilidad, de carácter indelegable, que no puede caducar y que nunca debiese ser reemplazada (De la Puente; Torres, 2000).

En este sentido, el Estado Chileno reconfiguró su estructura interna modificando las dependencias de varios de sus organismos de seguridad, traspasándolos en su mayoría al Ministerio del Interior o hacia otras oficinas de carácter civil. El objeto de estas medidas fue el de formular su agenda contra el delito desde la llamada *prevención local de la delincuencia*, con la intención de involucrar activamente a la ciudadanía en el tema (Sandoval, 2001).

Es así como al inicio de la década del noventa, se planteó la necesidad de modificar el carácter militarizado de los organismos responsables del orden público, cuyo paradigma en ese entonces apuntaba al exceso de autonomía en la toma de decisiones, desconociendo manifiestamente su dependencia del Poder Ejecutivo instalado. Surge la premura de cambiar el paradigma de orden entendido por Seguridad Nacional por una concepción de índole Ciudadana (Tudela, 2001 b).

Así, como primera medida respecto a la noción general de *seguridad*, se fragmentó el concepto en *Seguridad Nacional* y *Seguridad Interior* en 1992, la primera a cargo de las Fuerzas Armadas y la segunda bajo competencia exclusiva de las Fuerzas de Seguridad Pública. De esta forma fue posible reordenar la administración estatal en torno a las necesidades propias de un gobierno democrático, ampliando el espectro institucional al involucrar el ámbito civil en esta problemática.

Un factor novedoso en la configuración de estas medidas fue que el retorno a la democracia trajo consigo de forma implícita una paradoja en su funcionamiento. La apertura de los medios de comunicación en este escenario permitió la exposición de una serie de hechos antes censurados o no considerados, favoreciendo que los medios instalaran agendas de discusión en la ciudadanía que terminaron direccionando el quehacer del Estado ante la emergencia de demandas sobre problemas previamente no tratados.

Sin lugar a dudas, un producto claro de la anterior situación es la discusión creciente respecto a la inseguridad de las personas vinculada al delito. En correlato a un hecho objetivo, como fue el aumento de las denuncias de ilícitos a principios de los noventa (sumado a la ocurrencia de algunos actos delictivos cometidos por cuerpos subversivos que operaron durante la dictadura no integrados a la democracia), los medios de comunicación instalaron la problemática en la ciudadanía, la cual comenzó a demandar la intervención del Estado en el tema (Ramos; Guzmán de Luigi, 2000).

Nos encontramos frente a un segundo momento de intervención estatal vinculado a la Institucionalidad de la Inseguridad, en términos de que el tema del delito comenzó a ser tratado de forma exclusiva por organismos creados específicamente para ello.

Por ejemplo, el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994), crea en 1992 el Consejo Coordinador de Seguridad Pública, organismo dependiente del Ministerio del Interior. Dicho consejo tuvo como meta proponer una planificación estratégica y coordinación de las políticas de seguridad para enfrentar el terrorismo. De forma paralela, se constituyó el Consejo Nacional para el Control de Estupeficientes (CONACE); se reevaluaron las medidas de prevención y colaboración a la acción de la justicia; se modificaron las normas sobre la libertad provisional y se aumentaron las penas para determinados delitos.

El año 1993 se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI). Planteada como un servicio público de carácter técnico y especializado dependiente del Ministerio del Interior, su función fue coordinar las actividades de los organismos de seguridad pública y proporcionar a los servicios correspondientes la información, estudio y análisis de inteligencia requeridos para la adopción de medidas y la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

El año 1994, se estableció un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para los siguientes cuatro años. A su vez, comenzó a hablarse de integrar a la comunidad a la tarea de preservar la seguridad ciudadana y sobre el incentivo de proyectos de seguridad vecinal. Comienza a discutirse la idea de poner en el centro de las medidas a los propios ciudadanos como productores y beneficiarios de las condiciones de seguridad en una sociedad

Paralelo a lo anterior, se implementaron acciones contingentes sobre poblaciones específicas con el objeto de “reintegrarlas al orden vigente”, aumentando las capacidades de control y prevención de los organismos policiales. Por último, se centralizó la información vinculada al tema en el Ministerio del Interior. Nos encontramos en una tercera etapa de la formulación de políticas públicas contra la inseguridad.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz – Tagle (1994 – 2000), desarrolló durante el primer trimestre de 2007 una serie de medidas dirigidas hacia sectores considerados de *alto riesgo*, implementando iniciativas para erradicar la delincuencia en cinco comunas de Santiago con el fin último de prevenir la drogadicción en sectores populares.

En 1998 Carabineros de Chile lanzó su Plan Cuadrante, buscando maximizar sus tareas al dividir en cuadrículas las zonas de jurisdicción de cada comisaría, identificando los sectores con mayor prevalencia delictiva.

Ese mismo año se instó el traspaso de la dependencia de la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile del Ministerio de Defensa al del Interior. Se propició, asimismo, la creación de un viceministro de seguridad pública², uniendo a estas reformas la creación por ley de la dirección nacional para el control de drogas y estupefacientes, cuyo órgano superior sería el CONACE.

El primero de Febrero de 1999, comenzó el Plan de Seguridad Vecinal Integral, potenciando el Plan Cuadrante con una mayor presencia policial, optimizando el tiempo de respuesta operativa y generando un acercamiento más estrecho a la comunidad.

Durante este periodo se consolidó la función de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile. Se incentivó la vinculación de ambas policías con la ciudadanía, se fomentaron cambios en

² Proyectos que finalmente no prosperaron.

los procesos de selección e instrucción de los futuros oficiales y, por último, se incrementaron tanto los presupuestos como las dotaciones de ambas.

A partir de 1999 el Ministerio del Interior desarrolló un proceso de homologación de las cifras de ambas policías. Cabe destacar que el Ministerio del Interior se centra en aquellos delitos que denomina de *mayor connotación social* (DMCN)³, focalizando el accionar contra la criminalidad en hechos de mayor repercusión pública.

En el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006), la mirada respecto al problema reorientó su foco. Si bien es cierto se fortalecen los ámbitos asociados a los anteriores momentos, también se llevó a cabo la Reforma Procesal Penal que creó el Ministerio Público (pasando de un sistema de justicia inquisitivo a uno acusatorio), se abrió el sistema carcelario a la administración de privados y se concretaron medidas dirigidas hacia la prevención de la criminalidad enfatizando la participación de la comunidad.

Así tenemos como el año 2000 se formuló la propuesta denominada Plan Comuna Segura Compromiso Cien, siendo una de las principales iniciativas consideradas por este Programa la creación de los consejos comunales de seguridad ciudadana.

En 2001, se anunció un nuevo plan para combatir la delincuencia. Destacaron los puntos referidos al poder judicial, registro de ADN de delincuentes, reparación de las víctimas de delitos, traspaso efectivo de las policías al Ministerio del Interior, ampliación del Plan Cuadrante, creación de la unidad de búsqueda de personas desaparecidas, extensión del Plan Comuna Segura; el Ministerio del Interior construyó indicadores para medir la eficacia de la gestión policial; se estableció un sistema informático con el objeto de asegurar la circulación de la información de carácter criminal entre las policías, el Ministerio Público, los tribunales de justicia, Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores.

³ Delitos contra la propiedad (robo con fuerza y hurto); Delitos contra las personas (robo con violencia, robo con intimidación, robo con sorpresa, lesiones, homicidio y violaciones)

El año 2002, como parte de las medidas anunciadas previamente, comenzó a operar un sistema de turnos de 24 horas para jueces y fiscales, sumado a la designación de magistrados con dedicación exclusiva para casos de relevancia social. A su vez, se implementó en forma efectiva la Reforma Procesal Penal; y se efectuaron intervenciones en los llamados *espacios urbanos vulnerables*.

El 2003 el Ministerio del Interior en colaboración con el INDEC⁴, realizó la primera encuesta nacional de seguridad ciudadana. El objetivo de esta aplicación fue dar cuenta a nivel país de la problemática, considerando la victimización y la percepción como variables relevantes, identificando de esta forma los matices que hacen particulares sus características en el ámbito local.

Asistimos en consecuencia a una cuarta etapa de las políticas contra la delincuencia, donde se comprende el problema como producto de escenarios conflictivos y desfavorables para los individuos, donde es necesario, justamente, fijar la óptica en la prevención en la emergencia de estas variables con el apoyo de un sistema judicial y estadístico adaptado a esta necesidad.

El año 2006, ya siendo Michelle Bachelet Presidenta del país, se promueve la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Fruto de una mesa intersectorial, esta estrategia reunió las propuestas desarrolladas a fines de 2004 por un grupo de expertos (académicos, políticos, parlamentarios, miembros del poder ejecutivo, policial y judicial) en pos de generar una política de seguridad pública que de cuenta de la complejidad de la temática.

Sus principios apuntaron a los siguientes aspectos: Integralidad; Focalización; Coordinación; Territorialidad; Participación Ciudadana; Seguimiento y Evaluación. A su vez, se establecieron seis ejes claves de acción: Institucionalidad; Información; Prevención; Control y Sanción; Rehabilitación; Atención a Víctimas. Bajo estos preceptos se organizan y ejecutan las políticas de seguridad contra el delito actualmente en el país.

En este último momento de la formulación de Políticas contra la delincuencia, el problema de la Inseguridad se considera como un tema de Estado, de carácter transversal y cuya obligación recae en todos los integrantes de la sociedad como deudores y acreedores del orden social.

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

El deber de preservarla en pos del bien común constituye una responsabilidad unívoca de los organismos públicos y privados; de organizaciones comunitarias y gubernamentales. La apropiación de los espacios comunes por parte de la ciudadanía aparece como el horizonte sobre el cual deben reforzarse los vínculos de integración entre la población y los encargados del gobierno. De algún modo, vemos cómo a través de las actuales medidas se propugna la participación y la integración.

Cinco momentos y conclusiones

La generación de categorías de análisis no resulta un ejercicio arbitrario dentro de las disciplinas sociales. Responde principalmente al modo de trabajo intrínseco en ellas sobre el cual es menester consolidar aspectos de la realidad con el fin de delimitarlas en relación a un determinado contexto.

Uno de los productos tangibles de poder elaborar este tipo de categorías es la posibilidad de efectuar ejercicios comparativos entre diversas entidades con el único requisito que cumplan con las premisas con las cuales fueron constituidas, justamente, nuestras variables de observación.

Es en este punto, que aparentemente resulta tan básico, donde estriba la mayor complejidad de la elaboración de categorías que permitan dar cuenta de forma sistemática de un fenómeno dado.

La construcción de categorías de análisis constituye uno de los ejercicios básicos de nuestras actividades cotidianas. La comprensión de nuestro entorno implica la aprehensión de conceptos capaces de ser compartidos con quienes convivimos a diario. De ahí la complejidad de la comunicación en nuestro medio; de ahí la complejidad subyacente en la formulación de toda política pública.

La comparación nos acompaña en nuestras actividades y corresponde a nuestra forma social de comprender y vincularnos con el medio.

¿Cómo desarrollar entonces categorías que permitan identificar determinadas realidades capaces de ser comparadas con otros contextos clausurados bajo los mismos criterios? ¿Es el fin último de toda categoría ser *comparable*?

Corresponde a una discusión epistémica que escapa al objeto de esta presentación el dar cuenta de ambas interrogantes, sin embargo el ejercicio propuesto pasa justamente, desde la práctica, por responder estas inquietudes.

En primer lugar, corresponde efectuar una definición clarificadora de los términos y componentes comprometidos en el nodo del objeto sobre el que daremos cuenta con el fin de no desnaturalizar sus características inherentes. Habrá de ser necesario clausurar conceptualmente los límites interpretativos con el cual comprendemos un fenómeno determinado para no generar distorsiones en su análisis o ulterior comparación.

Ahora bien, es bueno también considerar a la hora de establecer categorías, la relación con la dimensión horizontal que poseen los fenómenos que observamos. Esto es, el espacio. No sólo se trata de definir propiedades y atributos de los objetos estudiados, sino que a su vez se requiere clasificar con el objetivo de identificar variaciones empíricas de un fenómeno determinado bajo circunstancias específicas (Morlino, 1999).

En último término, es necesario dar cuenta de la dimensión longitudinal de los objetos, el tiempo. Apuntamos a considerar la extensión del periodo a analizar en conjunto a las variables o atributos del fenómeno involucrado en un estudio. La elección del tiempo significa en realidad elegir los casos en un momento dado (*comparación sincrónica*) o bien incluir en el análisis diferentes momentos sucesivos (*comparación diacrónica*) (*Ibíd.*).

Tomar decisiones respecto a los puntos anteriores, si bien presentando una serie de interrogantes adicionales, nos permitirá establecer puntos de vista centrados en categorías específicas que contribuirán tanto a estudiar como a comparar nuestros objetos de trabajo.

De aquí en más la intención primigenia de este trabajo de ofrecer un panorama respecto a las políticas de seguridad implementadas en Chile desde comienzos de la década del noventa hasta nuestros días.

La forma de *clasificar* los procesos acaecidos durante estos años se centra específicamente en las medidas que tomaron los respectivos gobiernos frente a la problemática citada e intenta establecer momentos de análisis desde cómo fueron hechas las decisiones al respecto. Fueron clausuradas sus motivaciones y sus consecuencias prácticas inmiscuyéndolas con el contexto general de la

formulación de una política pública y el acontecer propio del país. La pretensión final es desarrollar categorías que permitan establecer campos de comparación con otras realidades.

Desde este ejercicio aparecen cinco momentos que permiten centralizar o categorizar el análisis en cada uno de ellos o entre ellos o a partir de las mismas definiciones en referencia a otras entidades. Durante el transcurso del texto iban siendo mencionados, pero a modo de resumen los presentamos a continuación, considerando que ellos dan cuenta de cómo ha sido la respuesta estatal frente a la problemática de la inseguridad durante estos años:

1) Un primer momento en el cual se realizan los lineamientos legales que tienen como misión terminar con la concepción de seguridad durante la dictadura.

2) En segundo lugar, es fragmentando el concepto de la seguridad. Desde acá son traspasadas las dependencias de las Fuerzas de Seguridad desde el ámbito militar al civil y son creados organismos exclusivos que dan cuenta de la temática específica del delito en la sociedad.

3) Desde estos cuerpos institucionales se generaron las primeras acciones que buscaron reducir la emergente incidencia del delito y de la sensación de inseguridad mediante acciones contingentes que dieron cuenta de la preocupación del Estado ante este fenómeno. Aparece la idea de Seguridad Ciudadana como concepto exclusivo para referirse a lo delictivo.

4) A partir de lo anterior, el delito comenzó a ser visto como la consecuencia del contexto social y económico. Empieza a ser entendido como una problemática de carácter social, por lo cual es necesario generar medidas de tipo focalizadas en las poblaciones más permeables a incurrir en este tipo de actos.

5) Por último, se especula que el reforzamiento del vínculo social entre la población y la autoridad permitirá reducir tanto los índices de temor como el crecimiento de la actividad delictiva. Como consecuencia de esto, comienzan elaborarse medidas que fomentan la participación ciudadana y la integración social.

Lo presentado responde a una clasificación desarrollada exclusivamente a partir de los criterios expuestos, no debe considerarse una categorización inerte no vinculada con el entorno y, por último, no debe pensarse que estos momentos están agotados en el tiempo. Por el contrario, su

evolución es permanente y responden a las vicisitudes con las cuales el Estado debe bregar constantemente ante las demandas de la ciudadanía en todo ámbito.

Bibliografía

- De la Puente, Patricio; Torres, Emilio. *Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Un Análisis Crítico de los Modelos y Estrategias contra la Criminalidad* En: Estudios criminológicos y Penitenciarios. Santiago de Chile, Nº 1, 2000.
- Morlino, Leandro. *Problemas y opciones en la comparación*. En: Sartori, Giovanni; Morlino, Leandro. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza, 1999. Ortiz Q, Luis. *Renovación del Estado y consolidación democrática* En: Estado Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile: Cuadernos del Foro 90 Nº 3, CINDE, 1992.
- Oviedo, Enrique. *Chile, una década de democracia. Problemas y soluciones en el tema de la seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: SUR, 1999.
- Ramos A., Marcela; Guzmán de Luigi, Juan A. *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago de Chile: LOM, 2000.
- Sandoval, Luis. *Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile* En: Frühling, Hugo; Candina, Azun (editores) Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- Tudela, Patricio. *Políticas de Seguridad Ciudadana, estrategias y desafíos*. Santiago de Chile: Texto elaborado para el II Simposio Internacional de Seguridad organizado por la Facultad de ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. 24 y 25 de Mayo, 2001.
- Tudela, Patricio (b). *Seguridad y políticas públicas*. En: revista de la ANEPE, mayo de 2001. pp. 34-54.