

---

## *Democracia y seguridad ciudadana en Chile*

Enrique Oviedo\*

### **Presentación**

**E**ste artículo aborda los principales problemas de seguridad ciudadana en Chile durante los años noventa, como también las políticas, programas y medidas implementadas desde el gobierno central y los gobiernos municipales.

El artículo fue escrito a partir de estudios del autor realizados en el marco del Programa de Pobreza y Exclusión Social de SUR<sup>1</sup>, Centro de Estudios Sociales y Educación, así como de investigaciones desarrolladas en conjunto con otros investigadores de centros académicos y universidades de Chile, entre las cuales cabe destacar:

- el Estudio Multicéntrico sobre Actitudes y Normas Culturales frente a la Violencia (proyecto ACTIVA), que fue realizado en ocho ciudades de América Latina y España bajo el auspicio y coordinación de la Organización Panamericana de la Salud.
- el grupo de trabajo sobre Grandes Metrópolis del Mercosur, que vincula al Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile con SUR.
- el proyecto Fondecyt N° 1980712 (1998/1999), llamado “Las políticas públicas hacia la criminalidad: la búsqueda del orden en el Chile democrático”,

---

\* Sociólogo, Universidad de Chile; master en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile; director del Plan de Seguridad Ciudadana y Participación Social de la ciudad de Calama; investigador de SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile; profesor de Sociología Urbana en la Escuela de Postgrado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

realizado con el patrocinio del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile<sup>2</sup>.

### **Algunas consideraciones previas**

El presidente de la República es el jefe del Estado y del gobierno. El gobierno central está constituido por los ministerios, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), las intendencias regionales, las gobernaciones provinciales y los servicios públicos nacionales creados para el cumplimiento de la función administrativa.

En Chile funcionan dieciocho ministerios. De ellos, los ministerios del Interior, Defensa y Justicia están directamente vinculados al tema de la seguridad ciudadana. El ministerio del Interior es la instancia que relaciona las intendencias y las gobernaciones; además, coordina al gobierno central con el sistema municipal. A través de uno de sus organismos dependientes, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), administra los fondos de inversión regional, realiza la transferencia de recursos a municipalidades (fondo común municipal, educación y salud), y estudia y propone legislación de ámbito regional y municipal.

La división administrativa menor es la comuna (341 en el país). La entidad responsable de su administración es la municipalidad. Estas, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional que las rige –Ley Orgánica Municipal (LOM), de 1988–, son autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Entre las funciones privativas o exclusivas de los municipios se cuentan:

- la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, construcción y urbanización, en la forma en que lo determinen las leyes y normas técnicas de los ministerios.
- la planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador, de acuerdo con las normas establecidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- el aseo (recolección de basura y barrido de calles) y ornato (áreas verdes, plazas y parques) de la comuna.
- la promoción del desarrollo comunitario.
- elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, que deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

En Chile, el Ministerio del Interior es responsable de proponer al Presidente las normas (leyes) y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social; asimismo, es responsable de aplicar, por medio de las autoridades de gobierno interior, las normas que para ese efecto se

dicten. La Oficina de Seguridad Pública, dependiente de este ministerio, es el organismo que coordina y entrega estudios, análisis e informaciones relacionadas con el orden público, con la seguridad pública interior y con las apreciaciones de inteligencia. Además, propone políticas y planes que pueda desarrollar el Estado en materia de orden público y seguridad pública interior.

El Estado de Chile, para cumplir con estas normas, cuenta con dos instituciones de carácter nacional que dependen del Ministerio de Defensa: Carabineros y Policía de Investigaciones.

Carabineros de Chile actúa con uniforme y tiene una estructura militar. Su función es “vigilar y mantener la seguridad y el orden público; prevenir la comisión de delitos y reprimir la delincuencia, en especial, el terrorismo y el tráfico y consumo de estupefacientes”. Además, velar por el correcto uso de las vías públicas.

La Policía de Investigaciones de Chile, la policía civil, está encargada de la investigación de delitos y la represión de la delincuencia y del terrorismo; además, efectúa el control de ingreso y salida de personas del territorio nacional, y previene y reprime el tráfico de estupefacientes y su consumo.

## **Antecedentes del tema de la violencia**

En Chile, la violencia tiene raíces culturales y sociales históricas, y está vinculada al actual sistema socioeconómico.

Por otra parte, no obstante la importancia objetiva de la violencia, en el país existe un difundido sentimiento de inseguridad ciudadana<sup>3</sup>, el cual no está relacionado con la frecuencia de los delitos ni con los indicadores de victimización. En ese sentimiento de inseguridad participan múltiples variables, como por ejemplo la función de los medios de comunicación y el uso político del tema. Lo anterior queda demostrado en que, si bien durante los años noventa se han implementado un gran número de medidas de seguridad ciudadana, tanto desde el gobierno central como del local, las tasas de delitos no se han modificado, como tampoco la preocupación de la gente.

En este artículo se plantea que la gente desconoce esas medidas de seguridad ciudadana; asimismo, que éstas han sido orientadas hacia el conocimiento y análisis de la violencia, el control del delito a través del mejoramiento de los sistemas de policía, justicia y prisión, pero que en ellas se han descuidado la percepción y prevención social del delito, así como su rehabilitación.

## **El problema**

Hace ya diez años que el crecimiento de Chile está cercano al 6%, con una inflación de un dígito, que consolida un ritmo de crecimiento económico. Sin em-

bargo, por otra parte, se mantiene un proceso de polarización de ingresos que amenaza a la clase media y sus logros, como también un porcentaje de población en situación de pobreza dura –difícilmente superable por medio de las políticas sociales sectoriales del Estado<sup>4</sup>.

Así, es posible decir que, no obstante los logros macroeconómicos del país, durante los últimos diez años se han mantenido problemas como, por ejemplo, los vinculados al tema ambiental y la desorganización social (pobreza, salud mental y seguridad ciudadana).

Además, actualmente en Chile es posible observar una crisis de identidad, producto del individualismo “negativo”, el cual reduce al sujeto al consumo en el mercado. Asimismo, se observa una crisis con relación a las referencias sociales tradicionales que cumplían un papel integrador de identificación –como la clase obrera, las federaciones de estudiantes, los colegios profesionales y el Estado.

Por último, planteamos que aunque las tasas por violencia criminal son relativamente bajas, la percepción de violencia e inseguridad es muy alta<sup>5</sup>. Este temor, producto del sentimiento de inseguridad, ha incidido en el cambio de conductas de las personas al interior de la ciudad, tales como limitar el uso de la infraestructura urbana, el uso del espacio público y la adopción de mayores resguardos de seguridad en las residencias.

Cuadro 1

**Información económica general del país**

	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasa de crecimiento del PIB (%)				7,3	11	6,3	4,2	8,3	7,3	7,1	
Tasa de inflación (%)				18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,1	
Saldo de la balanza de pagos (MUS\$)				1.238,6	498,4			1.060	1.200	3.209	
Salario mínimo <sup>a</sup>		92						142	157	158	176
Evolución del desempleo <sup>b</sup> (%)		28								7	
Inversión total <sup>c</sup>				24,5	26,8	28,5	26,3	26,8	28,0	33,0	
Evolución de la pobreza <sup>d</sup> (%)	44,6		40,1		32,7		28,5		25,0		

<sup>a</sup> En dólares U.S.S.

<sup>b</sup> % sobre la Población Económicamente Activa. La cifra que aparece en el año 1989 corresponde al período 1983 - 1989, en tanto que la cifra que aparece en el año 1997 corresponde al período 1990-1997.

<sup>c</sup> % sobre el PGB.

<sup>d</sup> % sobre la población total.

**Definición de seguridad ciudadana**

Definimos el concepto de seguridad como aquella situación personal donde se está a salvo, con defensas contra el azar. Es una condición fundamental para el desarrollo individual y social. Y debe ser asumida por el estado de derecho en cada país.

Por otra parte, el concepto de ciudadanía alude al ideal donde los sujetos son portadores de derechos y responsabilidades, y cuentan con espacios, mecanismos, posibilidades y garantías sociales para ejercerlas.

#### *Algunas consideraciones acerca de la seguridad ciudadana*

La seguridad ciudadana involucra aspectos como seguridad política, social, económica, laboral, entre otros. Sin embargo, en ciertos momentos, la delincuencia, el narcotráfico y la drogadicción aparecen como más relevantes. Es una cuestión de Estado, no de gobierno, ya que por su condición e impacto trasciende los períodos electorales<sup>6</sup>. Necesita la participación de los ciudadanos: son ellos quienes definen cuándo se sienten o están seguros.

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana ha sido uno de los temas que ha marcado a los dos gobiernos democráticos de Chile, Aylwin (1989/1993) y Frei (1994/2000). Pues, como sucede en la mayor parte de los países latinoamericanos, durante los gobiernos democráticos se hace pública la fragilidad y la inseguridad de la población frente a hechos de violencia –entre ellos, los delictuales. Existe libertad de información, la gente recupera el carácter ciudadano y las instituciones públicas, su legitimidad; asimismo, aumentan las denuncias, entre otras cosas.

Hoy la percepción de inseguridad está acompañada de las impresiones de la población que vive en un sistema que incrementa la desigualdad social.

La percepción de desigualdad, según Fitoussi y Rosanvallon (1997: 81), puede obedecer a distintas razones, entre ellas:

- el debilitamiento de los “principios o valores” de igualdad que estructuran la sociedad, acompañados de una nula variación de las desigualdades.
- un aumento de las desigualdades estructurales medidas a través del ingreso, el acceso a la educación como un medio de ascenso social, el acceso a la vivienda, salud, entre otros.
- el nacimiento de nuevas desigualdades producto de las evoluciones técnicas, jurídicas, económicas, o del cambio de la relación del individuo con su prójimo<sup>7</sup>.

#### *La seguridad ciudadana entre los años 1990 y 2000*

Nuestra historia social reciente está marcada por la violencia. Sin embargo, nos sorprendemos cuando apreciamos mayor violencia en conductas al interior de la familia, entre grupos sociales, o en situaciones de “masa”. No es difícil pensar que la resolución de conflictos por medios violentos es parte de un proceso de aprendizaje social y que, por lo tanto, es precedida por otras acciones de violen-

cia. Debido a lo anterior, es posible afirmar que los chilenos compartimos capacidades para manejar los conflictos de manera pacífica, situación que se manifiesta cuando la frustración aflora. Como ejemplo, es posible citar los movimientos sociales reivindicativos o los eventos diversos, que hoy ineludiblemente –al parecer– deben terminar en actos violentos por parte de quienes se manifiestan o de quienes cuidan el “orden”.

Cuando se analiza la violencia delictual de los años noventa, es posible observar que ésta ha reemplazado a la violencia política de los años setenta y ochenta, por lo menos como hechos públicos<sup>8</sup>. Por ejemplo, desde 1990 se ha producido una creciente percepción de aumento de los delitos violentos. Han aparecido con gran despliegue en los medios de comunicación robos a bancos o atracos audaces.

Algunas interpretaciones de estos hechos son:

- “La violencia social y política parecería representar momentos altos de cohesión de los actores, alta interacción entre ellos, mientras que el crimen sería propio de los períodos de desintegración o de menor densidad de las relaciones sociales” (Martínez, 1990: 100).
- Con la llegada de la democracia, algunos grupos encargados de reprimir a la oposición política en tiempos de la dictadura militar, así como opositores con preparación militar, al no ser integrados al nuevo sistema, representaron un recurso ocioso especializado que engrosó las filas de quienes delinquieron. Esto se unió a un inadecuado manejo de la seguridad interna por parte del gobierno civil en los primeros años de la democracia, debido a la dificultad de actuar en un contexto caracterizado por la deslegitimación de los organismos de seguridad. Durante el período autoritario cumplían la función de la policía política, usaban y abusaban de sus prácticas discrecionales e ilegales con total impunidad (Tudela, 1998: 93).
- Durante el período autoritario los medios de comunicación pusieron el acento en lo político, antes que en las acciones delictuales. Ahora, los medios de comunicación –prensa escrita y televisión– han jugado un papel político trascendente, pues han colocado a la violencia como un problema central en la transición política hacia la democracia<sup>9</sup> (Vial, 1998: 271).

### **Los delitos característicos**

En Chile, durante los noventa, el tema de la delincuencia ocupó un lugar central –casi permanentemente– en las demandas que la gente hace a las autoridades del gobierno central y local.

Cuadro 2

*Problemas a los que el gobierno debiera dedicar mayor esfuerzo para solucionarlos*

Problema	Mes y años											
	3/94	6/94	9/94	3/95	5/95	9/95	11/95	3/96	6/96	11/96	3/97	6/97
Delincuencia	50%	61%	55%	51%	42%	55%	35%	58%	30%	58%	30%	41%
Drogas				36%	30%	24%	28%	24%	21%	24%	21%	26%

Fuente: CEP-Adimark. Encuesta de opinión realizada a población sobre los 18 años, en ciudades seleccionadas del país.

De acuerdo con estadísticas de Carabineros y Policía de Investigaciones (Oviedo y Trivelli, 1992: 2), los delitos característicos de las ciudades en Chile son aquellos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia (casi el 70% de los delitos denunciados y similar proporción de los investigados).

Los robos y los hurtos son los delitos más frecuentes en el país, de acuerdo con las cifras oficiales de denuncias. Hacia fines de los ochenta se perpetró una mayor cantidad de hurtos, en tanto que los robos representaron un alza a comienzos de los noventa: el período más conflictivo fue el comprendido entre los años 1990 y 1992.

La actividad delictual ha tendido a aumentar, de acuerdo con las cifras disponibles entregadas por el Ministerio del Interior, que comparan los diez primeros meses de los años 1997 y 1998. De acuerdo con las denuncias realizadas en Carabineros, el delito de robo con violencia aumentó en un 40%; el robo con fuerza en las cosas, un 3%; las lesiones, un 8%, y las violaciones, un 7%.

En los años ochenta se produjo un aumento significativo de los delitos contra la propiedad respecto de épocas anteriores. Desde entonces, la tasa de delitos por habitantes se ha mantenido estable. Sin embargo, independientemente de lo anterior, cuando se desagregan los delitos contra la propiedad se observa que los hurtos decrecen, que los robos con fuerza se mantienen y que los robos con violencia aumentan. Por ello, es posible pensar que el motivo de la percepción de inseguridad de la población puede ser producto de la mayor violencia incorporada en las acciones o a la osadía de los robos.

A partir de las estadísticas antes citadas, también se puede observar que:

- el problema de los delitos contra la propiedad es mayor en otras ciudades del país, contrariamente a la percepción que situaba a Santiago como “el” espacio de conflicto.
- el mayor número de delitos afecta casas, personas y automóviles en lugares públicos. No se concentra en centros comerciales, centros financieros y bancos.
- por último, al observar los delitos dentro de las comunas de la ciudad, es posible concluir que tienen una proporción homogénea, pero que muchas ve-

ces afectan con mayor fuerza a las casas, barrios y autos de los sectores más pobres (Oviedo y Trivelli, 1992: 25-27).

Cuadro 3

**Acciones de violencia cada 100.000 habitantes  
en la ciudad de Santiago y Chile (1986 - 1997)**

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Hurto<sup>a</sup></b>	STGO	114	132	130	113	121	115	103	109	113	146	185	166
	CHILE	165	183	155	136	145	136	114	117	125	139	174	157
<b>Robo<sup>b</sup></b>	STGO	805	830	783	770	972	1016	921	918	843	739	934	910
	CHILE	535	541	476	471	582	610	545	537	514	466	567	544
<b>Lesiones<sup>c</sup></b>	STGO	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	226	238	s.i
	CHILE	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i
<b>Violación<sup>d</sup></b>	STGO	5	5	6	4	6	7	9	7	9	8	7	9
	CHILE	6	7	6	4	6	6	6	6	7	6	6	6
<b>Homicidios<sup>e</sup></b>	STGO	6	3	3	3	4	3	3	3	3	2	2	2
	CHILE	4	2	2	2	3	3	2	3	2	2	2	2
<b>Suicidios<sup>f</sup></b>	STGO	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	s.i	8	8	8	s.i
	CHILE	5	6	5	6	6	6	5	5	6	7	s.i	s.i

Fuente: elaboración propia a partir de datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas y <sup>a</sup>, <sup>b</sup>, <sup>c</sup> y <sup>d</sup> Fundación Paz Ciudadana. Anuario de Estadísticas Criminales 1995 y 1996; <sup>e</sup> Estadísticas de Carabineros de Chile; <sup>f</sup> Anuarios de Demografía y Servicio Médico Legal.

### Drogas

En cuanto a los delitos por infracción a la Ley de Drogas, éstos no son significativos si se revisa la estadística nacional. Sin embargo, tanto el consumo como el tráfico ilegal constituyen un problema en gran parte del país. Existe evidencia, no estadística, de que hoy el consumo de la cocaína y la pasta base genera serios problemas conductuales en la población, y que está asociado a acciones delictuales con mayor violencia.

Los datos disponibles demuestran que el aumento de la delincuencia femenina está absolutamente correlacionado a los delitos de drogas. Las mujeres son las más proclives a cumplir condenas en prisión, por cuanto recurren al pequeño tráfico como una estrategia de supervivencia. Muchas de estas mujeres son jefas de hogar. En el norte del país (Arica), el 70% de las mujeres presas cumple condena por drogas (CEPAL, 1999: 26).

Entre 1985/1994, las denuncias por infracción a la Ley de Drogas en términos absolutos aumentaron en un 5% y en términos relativos disminuyeron en un 11%. En igual período, los encarcelados por delitos de drogas aumentaron en términos absolutos en un 306%, lo que en términos relativos significó un aumento de 244%.



Cuadro 4

**Estadísticas criminales sobre delitos de drogas**  
**Total Chile por cada 100.000 habitantes**

	Años	
	1986	1996
Denuncias	0,3	0,4
Aprehendidos	35,7	73,5
Personas puestas a disposición de juzgado del crimen	10,6	23,8
Causas ingresadas a tribunales de justicia	21,9	49,5*
Causas pendientes en tribunales de justicia	11,0	40,6*

Fuente: Fundación Paz Ciudadana. Anuario de Estadísticas Criminales 1997 (CEPAL, 1999: 27).

\* corresponde a 1995.

#### *Violencia intrafamiliar*

En cuanto a la violencia intrafamiliar, en un estudio de Larraín, Vega y Delgado (1997: 83) que tuvo como propósito establecer la prevalencia, las características del maltrato infantil y los factores de riesgo en Chile, se señala que:

- un 63% de los menores son víctima de algún tipo de violencia física por parte de sus padres,
- un 34%, de violencia física definida como grave, y
- un 15% de violencia psicológica.

Este tipo de violencia ocurre en todos los niveles socioeconómicos, con leves diferencias: la violencia física leve y psicológica está más presente en los estratos altos; y la violencia física grave, en los estratos bajos. Las conductas de violencia física más frecuentes son las agresiones leves (golpes de mano, empujones). Estas se asocian con las conductas de agresión psicológica, que son consideradas por la población como “legítimas” o no violentas (Larraín, 1994: 83).

Los niños cuyos padres se golpean con frecuencia son víctimas de la violencia (78%) (Larraín, Vega y Delgado, 1997: 92). Lo anterior nos permite dilucidar, en parte, los orígenes de la violencia intrafamiliar cuando anotamos que:

- un 18% de los niños afirma que sus padres se golpean.
- según los resultados de la encuesta de la Organización Panamericana de la Salud, en Santiago más de la mitad de la población manifiesta haber recibido golpes cuando era niño. Cerca de un 6% expresa que la agresión física se daba al menos una vez por semana, y un 30%, que los golpes recibidos eran dados con algo más que las manos: fajas, correas, zapatos y otros objetos (SUR/OPS, 1996/1997).

- un 59% de quienes cuidan niños declara haberlos castigado en el último mes gritándoles con rabia, un 21% dándoles golpes en las nalgas, y un 3% pegándoles en otras partes del cuerpo con algún objeto duro, como una correa o un palo (SUR/OPS, 1996/1997).

Finalmente, debemos anotar que las mujeres declararon usar el castigo físico con mayor frecuencia que los hombres (SUR/OPS, 1996/1997).

Otro estudio de Larraín, en un cuestionario aplicado a mil mujeres entre 22 y 55 años (en Santiago), expresa que en uno de cada cuatro hogares la mujer es golpeada por su pareja; y que en una de cada tres, la mujer es agredida psicológicamente. Sólo un 40% de los hogares de la ciudad no viven la violencia entre la pareja (Larraín, 1994: 82)

En las relaciones de pareja, hombres y mujeres expresan sus conflictos mayoritariamente a través de gritos con rabia. Un 11% de las mujeres con pareja declararon haber sido golpeadas por sus compañeros por lo menos una vez en los últimos doce meses; en igual proporción, declaran haber agredido físicamente a sus compañeros en el mismo período. Los hombres tienden a declarar en menor medida la violencia física en la pareja. Existe una correlación alta entre el tipo de violencia recibida por la pareja y la violencia ejercida contra la pareja.

Todo indica que cuando el hombre o la mujer grita o golpea, su pareja también lo hace (SUR/OPS, 1996/1997).

## **Las políticas, planes o medidas de seguridad ciudadana**

### **Las instituciones**

Una de las tareas del primer gobierno de la Concertación (1990) fue cambiar la doctrina de la seguridad interior del Estado<sup>10</sup> por la de la seguridad ciudadana<sup>11</sup>, lo que impuso la necesidad de crear las condiciones institucionales mínimas para abordar los problemas, expectativas y aspiraciones en materia de seguridad. En este ámbito de medidas se crearon dos instituciones: la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).

### *CONACE*

En 1990, desde el Ministerio del Interior, por Decreto Supremo N° 6834 se creó el CONACE. El objetivo era coordinar todas las funciones que realizan las instituciones del Estado con relación a la producción, tráfico ilícito y consumo indebido de drogas, estupefacientes o psicotrópicos y otras actividades relacionadas, como también en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.

El presidente de CONACE es el ministro del Interior, y su secretario ejecutivo es el subsecretario del Ministerio del Interior. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Justicia, Educación Pública y Salud; por un representante del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de Carabineros de Chile; por el director de la Policía de Investigaciones de Chile y dos consejeros de libre designación del presidente de la República, uno de los cuales cumple con el rol de asesor jurídico del Consejo.

#### *Dirección de Seguridad Pública e Informaciones*

En 1993, mediante la Ley N° 19.212, se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones. Es un servicio técnico y especializado, dependiente del Ministerio del Interior, encargado de reunir y proporcionar a los servicios correspondientes la información, estudio y análisis de inteligencia que se requieren para la adopción de medidas y la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

### **Las políticas, los programas**

#### *Programa de Seguridad Vecinal*

Una de las primeras iniciativas en el ámbito de la seguridad ciudadana fue el Programa de Seguridad Vecinal (1993), financiado con recursos de los Programas de Mejoramiento de Barrios y Equipamiento Comunal, que administra la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior. A través de este programa los municipios convocaron a las organizaciones sociales a participar con la presentación de proyectos, cuya aprobación correspondió a los Consejos Regionales. En 1994 se aprobaron proyectos por 4.300.000 de dólares (Frühling, 1998: 254).

#### *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*

El primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana comenzó a funcionar en los primeros meses del año 1994. Una de sus características principales fue la confidencialidad: no fue promulgado oficialmente, sino sólo dado a conocer a la opinión pública a través de los medios de prensa.

El plan abarcó distintos temas de seguridad ciudadana considerados como complementarios. En él se hizo alusión a factores ambientales, físicos, espaciales y comunitarios; también se estableció la coordinación necesaria entre los ministerios del Interior, Defensa, Justicia y Policías, destacando su orientación descentralizadora y participativa. Mediante este plan se propuso la creación de:

- una unidad de prevención del delito en el ámbito local al interior de la Dirección Pública e Informaciones, para reunir y sistematizar la información re-

ferente al conjunto de programas municipales preventivos que desde los primeros años de democracia se estaban ejecutando.

- comisiones municipales de seguridad ciudadana como una instancia de coordinación de los actores sociales de la comuna, para la identificación de las necesidades de la comunidad en materia de seguridad ciudadana.
- medidas como la tomada por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, la Intendencia de Santiago y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de la Secretaría General de Gobierno, a través de la cual se realizaron diversos planes pilotos de seguridad ciudadana donde se involucró la participación ciudadana.

#### *Comités de Protección Ciudadana*

En 1995 se crearon los Comités de Protección Ciudadana para prevenir desastres, incendios y delitos. Para ese año, los alcaldes expresaron su compromiso con el desarrollo comunal y el jefe de emergencias, así como con las juntas de vecinos, para programar las actividades futuras en este ámbito. Durante el año 1997 se realizaron seis encuentros comunales tendientes a promover la iniciativa, para lo cual se eligieron algunas comunas de menores ingresos de la ciudad de Santiago.

#### *Programa de Mejoramiento de Barrios y Chile Barrio*

En el ámbito de los esfuerzos del gobierno por relacionar la seguridad ciudadana con la comunidad, se destacan el Programa de Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa Chile Barrio, del Ministerio de Planificación y Cooperación Social. Este último, enfocado a erradicar la pobreza dura mediante la reubicación de un millón de chilenos de su hábitat de miseria, insalubridad y marginalidad.

#### *Programa Chile Joven y Programa Juvenil*

El primer programa es impulsado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), y el Programa Juvenil por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), ambos dependientes del Ministerio de Planificación Social y Cooperación. Sus objetivos son la capacitación laboral de los jóvenes y la ocupación del tiempo libre.

#### *Algunas medidas*

En agosto de 1996 Carabineros lanzó su campaña Seguridad Compartida, que contemplaba una serie de recomendaciones a través de anuncios de televisión,

avisos de prensa y afiches, para hacer frente a la ola delictual. Entre las recomendaciones figuraban asegurar los cerrojos de la casa antes de salir, o avisar a Carabineros si se observaba movimiento irregular en una casa vecina sin moradores.

En marzo de 1997 el intendente de Santiago dio a conocer una iniciativa para erradicar la delincuencia en cinco comunas de Santiago y para prevenir la drogadicción en sectores populares. La iniciativa requirió la inversión de 350 millones de pesos.

En septiembre de 1997, el ministro del Interior anunció que fortalecería la prevención de la delincuencia incrementando la dotación de Carabineros en 1.350 funcionarios y 390 nuevos vehículos.

Durante abril de 1998, el presidente de la República entregó once medidas dentro del “Compromiso de lucha contra el delito”<sup>12</sup>.

Durante 1998, en dieciséis de las treinta y cuatro comunas del Gran Santiago se constituyeron doscientos dieciséis<sup>13</sup> Comités de Protección Ciudadana, inscritos dentro del Programa que recibe el mismo nombre y que es impulsado por la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

En enero de 1999, a través de un discurso del ministro del Interior –intervención titulada “Impulso decisivo a la política de seguridad ciudadana”–, se da inicio al segundo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, presentado públicamente desde sus inicios, considerando propuestas de entrega periódica de resultados a la opinión pública. Este plan dejó de manifiesto la centralidad del problema social de la delincuencia y las políticas de seguridad en la década, como también la necesidad de la coordinación de las amplias, diversas y descentralizadas medidas para la consecución de la paz social.

Además de las medidas anunciadas, en el nuevo plan se vuelve a establecer el planteamiento de los años noventa acerca de la necesidad de un mando coordinador en el ámbito de la seguridad ciudadana. Según éste, la experiencia nacional indica la necesidad de crear una nueva institucionalidad en función de los actuales requerimientos de la seguridad ciudadana, lo que implica una conducción única, operativa y funcional, de Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile. El plan explicita que el rol de conducción superior de las tareas definidas recae en el Ministerio del Interior en conjunto con el Ministerio de Defensa. Además otorga el cargo de coordinador ejecutivo del proceso al Subsecretario de Carabineros de Chile.

El interés del Ministerio del Interior por este tema también se ha manifestado en el anuncio de un conjunto de acciones y medidas articuladas en torno de su preocupación por disminuir la cantidad de delitos y el temor ciudadano, donde se integran los programas Mejoramiento de Barrio, Chile Barrio y el Programa Chile Joven.

En el sector de la educación, se destaca en el mismo período la Reforma Educativa, que busca incrementar la responsabilidad ciudadana y la solidaridad social, además de considerar la jornada escolar completa, más la incorporación de actividades extraescolares como un modo de aumentar la permanencia de los alumnos en los establecimientos. Lo anterior tiene un efecto innegable en la seguridad de los niños y jóvenes: la escuela es percibida como una instancia complementaria al hogar en la prevención de conductas antisociales.

En la lucha de prevención del delito, además de los programas llevados a cabo por el INJUV y el FOSIS, podemos destacar los programas del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Servicio Nacional de Atención del Menor (SENAME), el Ministerio de Justicia, la Corporación Nacional de Control de Estupefacientes y la Dirección General de Deportes (DIGEDER).

#### *El trabajo informativo*

Entre 1996 y 1998 el gobierno central ha realizado varios anuncios contra la delincuencia ante los medios de comunicación. Tal es así que por la prensa nacional se escribió, en reiteradas oportunidades, acerca de los ocho programas o planes de seguridad ciudadana en los dos gobiernos democráticos. Es más, se habló de la existencia de seis programas de seguridad ciudadana en dos años (Diario *La Tercera*, 30 de julio de 1998). Esta situación demostró la desinformación generalizada de los medios de comunicación sobre las políticas y programas de seguridad ciudadana del gobierno central, así como la imposibilidad aparente de distinguir entre el llamado Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y el conjunto amplio de medidas o acciones de diferentes sectores y ámbitos de gobierno frente al tema.

#### **La justicia**

En justicia se destacan una serie de iniciativas, algunas de las cuales ya están en funcionamiento:

- el nuevo Código Procesal Penal.
- el Ministerio Público, cuyo objetivo es la persecución penal pública. Se trata de un órgano constitucional de carácter autónomo, separado de los otros poderes del Estado, dirigido por un Fiscal Nacional. Este Ministerio se divide en dieciséis oficinas regionales (cuatro en la región metropolitana), cada una dirigida por un Fiscal Regional.
- el Sistema de Defensoría Penal Pública, responsable de otorgar una defensa especializada a las personas inculpadas.
- los Tribunales de Familia, que concentran los problemas de familia en una instancia jurisdiccional especializada.

- la Ley sobre Violencia Intrafamiliar.
- la Ley sobre Maltrato Infantil.
- la Ley de Erradicación de Niños de Cárceles de Adultos.
- la nueva política penitenciaria.

#### *La reforma integral del procedimiento penal*

Una de las principales iniciativas públicas en el sector justicia criminal es la reforma integral del procedimiento penal de carácter inquisitivo, transformándolo en uno de carácter acusatorio, basado en los principios de separación de funciones, oralidad e intermediación. La reforma persigue, entre otras cosas, cambiar la tradición chilena que radica en el Juez del Crimen tanto las funciones de investigar –recoge pruebas, dirige la investigación de la policía– como las de juzgar –formula la acusación, otorga al acusado posibilidad de respuesta y presentación de pruebas, determina la pena. Con ello se otorga mayores garantías al inculpa-do, que de ser considerado un presunto culpable pasa a ser inocente hasta que se le compruebe su culpabilidad.

#### **El ámbito policial**

Las iniciativas sobre seguridad ciudadana del primer gobierno de la Concertación estuvieron centradas en el mejoramiento de las condiciones operativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad, esfuerzo que se ha mantenido hasta la fecha. Así, en 1992 uno de los logros que se mencionaba era el aumento del presupuesto para infraestructura de Carabineros y Policía de Investigaciones:

“El número de Carabineros ha aumentado en más de 5 mil, con lo que se pudo complementar la dotación de 1.076 cuarteles que ocupa la institución y planificar la dotación para 12 edificios próximos a ser inaugurados. El presupuesto con moneda nacional fue duplicado para el año 1993. También fue aumentado el presupuesto con moneda extranjera, con lo cual la institución ha podido satisfacer, en gran parte, las necesidades tecnológicas y la reposición parcial de la flota vehicular” (mensaje presidencial de mayo).

Otro de los logros, anunciado en 1999 por el Ministerio del Interior, estuvo relacionado con los recursos otorgados a la Policía de Investigaciones, los cuales “Les han permitido contratar 640 nuevos funcionarios, adquirir importante equipo científico-técnico y de apoyo policial, como asimismo un avión Cessna y 74 vehículos, e iniciar un plan de reparación y construcción de cuarteles policiales. Investigaciones recibió 200 automóviles, 20 motos y los equipos de comunicación correspondientes, aumentó el número de policías y mejoró los ingresos con criterios similares a los de Carabineros de Chile. Además, se han construido un núme-

ro importante de cuarteles y una Escuela Institucional que entrará en funcionamiento en los primeros meses del año 2000” (Ministro del Interior, 1999).

También debemos mencionar la renovación del parque vehicular (1.600 vehículos), el mejoramiento del instrumental de telecomunicaciones y la adquisición de nuevos helicópteros. Además de los mayores recursos invertidos en Carabineros y Policía, los dos gobiernos democráticos han invertido recursos significativos en la Dirección Nacional de Gendarmería, tendientes a mejorar la infraestructura carcelaria, así como el personal de la institución.

Entre 1999 y el 2001 se destinaron 12 mil carabineros más a labores directas de resguardo y protección de la población. Con ello se desplazan casi un tercio de la policía desde labores internas hacia labores preventivas y represión del delito. También se anunció que, para medir la eficacia del trabajo en terreno, se implementarán indicadores de gestión, con la información estadística disponible.

A cargo de Carabineros quedaron veinticuatro de las sesenta y siete funciones que realizaban hasta 1998. Entre las que se eliminan se destacan: censura cinematográfica, explotación forestal, mudanza, ley de empadronamiento, ferrocarriles, orden y citaciones judiciales, orden y notificaciones judiciales, cobranza judicial, fiscalización de vehículos fiscales, control fitosanitario, quema de basura, ley de bosques, control de globos, accidentes del trabajo y cédula de identidad.

Tales iniciativas se suman al constante mejoramiento del recurso humano, tecnológico y financiero asumido durante los dos gobiernos democráticos.

Cuadro 5

**Participación de las instituciones policiales en el total del aporte fiscal nacional<sup>a</sup>  
(miles de U\$S 30 junio 1996<sup>b</sup>)**

Año	Aporte fiscal Total	Aporte fiscal Policías <sup>c</sup>	%	Carabineros <sup>d</sup>	%	Investigación	%
1986	9.359.910	244.027	2,6	199.841	2,1	44.186	0,5
1987	8.607.792	225.229	2,6	184.942	2,1	40.287	0,5
1988	8.472.723	241.553	2,9	199.732	2,4	41.821	0,5
1989	7.701.151	222.862	2,9	184.857	2,4	38.005	0,5
1990	8.672.596	211.167	2,4	174.646	2,0	36.521	0,4
1991	9.313.824	230.996	2,5	191.342	2,1	39.654	0,4
1992	9.972.690	284.257	2,9	232.939	2,3	51.318	0,5
1993	11.325.787	312.690	2,8	251.257	2,2	61.433	0,5
1994	11.820.196	326.190	2,8	262.121	2,2	64.069	0,5
1995	12.941.269	350.786	2,7	282.114	2,2	68.672	0,5
1996	14.103.586	408.272	2,9	325.487	2,3	82.785	0,6
var % 1986-1996	50,7	67,3		62,9		87,4	

<sup>a</sup> Considera aportes en moneda nacional y extranjera. <sup>b</sup> A fecha 30 de junio de 1996 U\$S 1 (dólar americano) = \$ 410,73 (pesos chilenos). <sup>c</sup> Considera los aportes a Carabineros e Investigaciones. <sup>d</sup> No incluye Dipreca. Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto de cada año (en Araya et al., 1999).



*Controversia en torno a la institucionalidad policial*

Quizás uno de los grandes temas de la seguridad ciudadana en Chile es la transferencia de las policías –Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile– desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, situación que hasta el día de hoy no se ha podido concretar. Desde el inicio del gobierno militar las instituciones policiales dependen administrativamente del Ministerio de Defensa. En la práctica, para la actuación en asuntos de orden y seguridad pública las policías son coordinadas desde el Ministerio del Interior (lo que no implica mando), pero desde el Ministerio de Defensa se negocia su presupuesto y se deciden materias tales como los traslados, ascensos y retiros, entre otros.

Para ejemplificar lo sensible del tema, cabe destacar que en mayo de 1998 cinco diputados de los partidos políticos del gobierno presentaron un proyecto de ley al Congreso que modificaba el artículo 90 de la Constitución, para cambiar la dependencia de las policías.

En julio del mismo año, el entonces ministro del Interior confirmó que luego de un período de evaluación el presidente Frei había decidido dar curso a la modificación de la dependencia de Carabineros e Investigaciones, así como de las respectivas subsecretarías, desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Además se dio a conocer el acuerdo para proponer la creación de un nuevo cargo de viceministro de Seguridad y de la Dirección Nacional para el Control de Drogas y Estupefacientes<sup>14</sup>.

Históricamente Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile han mantenido una rivalidad por superposición de competencias, especialmente las de investigación<sup>15</sup>. Durante la década de los setenta, bajo el régimen militar, Carabineros de Chile consagró su competencia en este ámbito. En la actualidad cuenta con aproximadamente 35 mil carabineros, de los cuales cerca de 8.500 desempeñan tareas administrativas, en tanto que la Policía de Investigaciones está integrada por aproximadamente 6.500 policías, de los cuales unos 3.500 cumplen con labores de investigación de delitos (Frühling, 1999: 68).

En ciertas ocasiones la rivalidad entre ambas instituciones se ha hecho pública, ya sea a través de declaraciones como de acciones, a tal punto que desde el alto mando uniformado se ha llegado a proponer la unificación.

La situación de la seguridad ciudadana no escapa a una situación generalizada en la gestión de nuestras ciudades, ya que éstas son gestionadas a través de las decisiones centralizadas de los ministerios públicos, de acciones regionalizadas de ministerios que han desconcentrado sus servicios, o de municipios. La gestión de nuestras ciudades se realiza en un contexto de competencias legales nacionales, regionales y locales, algunas veces superpuestas, donde no siempre se cuenta con el debido respaldo de recursos financieros y humanos, y sí muchas veces con un vacío de coordinación del sistema metropolitano (Silva, 1993).

### **Los programas municipales**

En general, la mayor parte de los municipios del país han diseñado y aplicado programas o acciones vinculadas a la seguridad ciudadana<sup>16</sup>. Para ello se amparan en la Ley Orgánica e Municipalidades, que les otorga facultades generales en la planificación y regulaciones urbanas, y en la promoción del desarrollo comunitario (Frühling, 1998: 258).

Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana el componente de la participación social no ha estado presente por distintas razones: en los municipios de sectores con recursos, la modalidad de participación ha sido la consulta de opinión (en general estos sectores son reacios a participar y prefieren que el municipio ejecute los programas); en sectores con conflictos sociales (barrios de residencia de bandas o pandillas peligrosas), la participación ciudadana tampoco ha sido posible debido al miedo presente.

Algunas de las iniciativas municipales relacionadas con la acción policial hacen énfasis en:

- la entrega de recursos directos desde los municipios a Carabineros y Policía de Investigaciones –combustible para los vehículos, equipamiento de comunicación, computadoras e infraestructura.
- el fomento de métodos de comunicación directa de la ciudadanía con la policía –equipos de radio en unidades vecinales o para funcionarios municipales que cumplen labores de vigilancia en terreno, instalación de alarmas en las casas conectadas a la policía, cuarteles móviles.
- el apoyo a labores administrativas de la policía, como por ejemplo en la distribución de notificaciones judiciales o la instalación de sistemas de vigilancia por medio de cámaras de televisión en espacios públicos, colectivos y privados, estratégicos de la comuna.

En otro ámbito de iniciativas locales se han creado fiscalías municipales antidelincuencia, con el propósito de asesorar y apoyar la denuncia de los vecinos que han sido afectados por una acción delictual. El objetivo final es fomentar la denuncia e impedir que los delincuentes queden en libertad por falta de mérito.

Los municipios han tomado medidas orientadas hacia grupos de riesgo –muy centrados en los problemas de alcoholismo y drogadicción– y al fomento de la organización social; también realizan un importante trabajo de propaganda y difusión entre los vecinos sobre medidas de seguridad y apoyan programas de iluminación de calles y pasajes, recuperación de sitios eriazos, así como el polémico cierre de pasajes y el aumento de la altura de las rejas de las residencias.

Por último, se ha hecho frecuente la contratación (por parte de los vecinos) de servicios de vigilancia a través de guardias privados<sup>17</sup>, o la existencia de guardias municipales. También se ha planteado la posibilidad de crear policías comu-

nales, pero no se ha logrado por los impedimentos legales y la oposición de Carabineros, entre otros.

## Conclusiones

Chile no se caracteriza por ser un país con altas tasas de violencia delictual. En general, los indicadores internacionales sobre robos con armas de fuego y homicidios consideran al país dentro de los menos violentos. Sin embargo, al igual que en la mayor parte de América, desde los años ochenta en Chile ha crecido significativamente la violencia incorporada en los delitos. Por ejemplo, en los delitos contra la propiedad pierden significación los hurtos y robos con fuerza, y aumenta la proporción de robos con violencia, la frecuencia de delitos con armas de fuego, la frecuencia de acciones violentas asociadas a delitos contra la propiedad, así como los delitos relacionados con la droga y los ajustes de cuentas.

A pesar de que no se puede descuidar la importancia del aumento de la violencia en los delitos, que alcanza incluso otras conductas no caratuladas como delictivas en la sociedad, resulta especialmente significativo el temor o inseguridad ciudadana. Aunque esta percepción en la población de las ciudades del país no se relaciona con los indicadores objetivos sobre delincuencia, los efectos inmediatos de tal situación son el endurecimiento de la población hacia quienes cometen delitos, la presión a las autoridades por medidas fuertes e inmediatas, muchas veces no meditadas ni ajustadas a derecho ni a posibilidades reales, y la tendencia al autoencierro, la desconfianza y el abandono de los espacios públicos.

## Programas gubernamentales

Hoy la seguridad ciudadana está presente en los programas de gobierno y en sus distintos niveles, así como también en diferentes programas o instrumentos de intervención pública, como por ejemplo en los instrumentos de planificación territorial o los planes de desarrollo. En ciertos casos, la seguridad ciudadana se trata en su acepción amplia, no sólo remitida al delito y su castigo, considerando la participación ciudadana, convirtiéndose así en un aporte real al desarrollo físico y social de un lugar.

Después de dieciséis años de régimen militar, la seguridad ha pasado de ser un tema exclusivo del Estado a ser un tema ciudadano: es reconocido y exigido como indicador de calidad de vida; las medidas son fiscalizadas por los ciudadanos. Sin embargo, actualmente el temor y cierto autoritarismo parecen guiar la opinión de la población, debido (entre otras razones sociales) a la visibilidad de este tipo de discursos y medidas caracterizado por su fuerza y simplicidad y al “aparente” éxito que logran. Por último, porque enfatizan el deseo humano de venganza ante la indefensión: “ojo por ojo, diente por diente”<sup>18</sup>.

Durante los diez años de democracia se ha implementado, desde los distintos niveles de gobierno, un elevado número de iniciativas en los diferentes ámbitos del problema.

Difícilmente se puede pensar en alguna dimensión del problema no tomada en cuenta y, como efecto, a la cual no se haya aplicado algún tipo de medida.

Paradójicamente, parte de los logros de los gobiernos democráticos fue hacer público el problema de la inseguridad, que amenaza el sistema democrático. Se enfrentó los delitos de violación de los derechos humanos dentro del régimen militar (1973/1990). También se asumió como un problema público la violencia intrafamiliar y el consumo y tráfico de drogas. Adicionalmente, la información pública sobre los delitos en general fue aumentada y perfeccionada. En ello participaron, sin lugar a dudas, las distintas instituciones públicas y privadas vinculadas al tema.

En los noventa se masificó la frecuencia del uso de instrumentos de consulta u opinión pública, las encuestas, grupos focales, entrevistas en profundidad, entre otros, que han pasado a formar parte de nuestras vidas. En este contexto, las demandas de la población han sido reconocidas públicamente.

En los noventa también se intervino en la institucionalidad del tema de la seguridad ciudadana. Se creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes; se reformó el procedimiento penal, creándose el Ministerio Público y el Sistema de Defensoría Penal Pública; también se crearon los Tribunales de Familia; se dictaron las leyes de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, erradicación de niños de cárceles de adultos. Además, se elaboró una nueva política penitenciaria, se entregaron importantes recursos a las policías, se crearon los comités de seguridad vecinal, y los municipios ocuparon un lugar central en el tratamiento del tema.

Sin embargo, lo cierto es que las tasas de delitos no han disminuido, e incluso en algunos momentos precisos han aumentado. El temor y la inseguridad ciudadana se mantienen, del mismo modo que la manifestación de una evaluación negativa hacia la justicia, la policía y el sistema penitenciario.

### **El desconocimiento de la población**

Parte del ciclo del temor puede atribuirse al tratamiento del tema por parte de los medios de comunicación y a la utilización política de éste. La seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen, han probado ser temas centrales para la población y, por ende, otorgan una mayor cantidad de adhesiones o votos en procesos electorales.

En general, es posible decir que muy pocas medidas de seguridad ciudadana son realmente conocidas por la población. Sólo lo son en los organismos públicos y privados preocupados por el tema, pero no forman parte de la discusión pública.

Una parte importante de las medidas se relacionan con el funcionamiento del sistema, es decir con la trilogía policía/justicia/prisión, y han tenido un carácter reactivo a los problemas más que una visión de futuro. En general no se dispone de evaluaciones ni de los objetivos y mecanismos de evaluación de las medidas adoptadas durante estos diez años. Cada una aparece como la medida para reducir los delitos.

### **Consideraciones finales**

Existen muchas medidas en el ámbito local: algunas de muy corta vida, otras se han mantenido en el tiempo, pero en general no incorporan a la gente. Quizás una importante debilidad de las medidas centrales y locales es que no han trabajado eficazmente en la prevención social del delito y la rehabilitación, ni tampoco lo han hecho sobre la percepción de inseguridad. Además, se carece de una mirada orgánica, de una política que coordine el conjunto disímil de medidas de seguridad ciudadana.

Una política de seguridad ciudadana comprende, pero trasciende, la organización y coordinación de los servicios públicos, las policías, la justicia y el sistema penitenciario. Sin lugar a dudas debe incorporar a la comunidad, poniendo en un mismo nivel la seguridad y la libertad, fomentando valores sociales de respeto, igualdad, solidaridad y justicia.

El conocimiento técnico del problema delictual de las policías y autoridades debe tener su correlato en un conocimiento público no guiado por el sensacionalismo. Se debe fortalecer la labor comunitaria de la policía, especialmente en los sectores sociales y zonas territoriales más desvalidas y vulnerables, a fin de reducir la oportunidad para delinquir. Las iniciativas deben incorporar medidas educativas, así como el acceso a servicios urbanos y el trabajo legal y digno.

Por último, no se debe continuar con la privatización de la seguridad, pues este proceso puede pasar de una solución inmediata a un problema en un corto plazo. Por el contrario, se deben proponer políticas de recuperación del espacio público social y físico, de recuperación de la confianza, de integración social. Para ello, la redistribución de los bienes y servicios urbanos es uno de los cambios necesarios. No es posible seguir creando ciudades socioeconómicamente segregadas que dejen zonas sobreadabastecidas y zonas desabastecidas.

## Bibliografía

Araya, Andrés; Hugo Frühling y Luis Sandoval 1999 “Informe sobre policías”, en Frühling, Hugo; Luis Sandoval; Andrés Araya y Enrique Oviedo *Las políticas públicas hacia la criminalidad: la búsqueda del orden en el Chile democrático* (Santiago de Chile: Proyecto Fondecyt N° 1980712).

CEPAL 1999 *Aprendiendo de la experiencia: propuestas para avanzar en la política y el plan nacional de prevención y control de drogas* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Diario *La Tercera*, 30 de julio de 1998 (Santiago de Chile).

*Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile* (Casen) 1996.

Fitoussi, Pierre y Jean-Paul Rosanvallon 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).

Frühling, Hugo 1998 “Participación social y prevención delictual”, en Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece* (Santiago: Flacso-Chile).

Frühling, Hugo 1999 “La policía en Chile; nuevos desafíos en una coyuntura compleja”, en *Perspectivas* (Santiago de Chile).

Jocelyn-Holt Letelier, Alfredo 1997 *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica* (Buenos Aires: Ariel).

Larraín, Soledad 1994 *Violencia puertas adentro: la mujer golpeada* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria).

Larraín, Soledad; Janette Vega e Iris Delgado 1997 *Relaciones familiares y maltrato infantil* (Santiago de Chile: Editorial Calicanto) Estudio auspiciado por Unicef, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay; Universidad de Chile, Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales.

Martínez, Javier 1990 “Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987). Un nuevo examen de algunas viejas hipótesis”, en Martínez, Javier; Eugenio Tironi y Eugenia Weinstein *Personas y escenarios en la violencia colectiva* (Santiago de Chile: Ediciones SUR).

*Mensaje Presidencial de mayo 1992/1993* (Santiago de Chile: Subsecretaría de Comunicación).

Ministro del Interior (señor Raúl Troncoso) 1999 *Impulso decisivo a la política de Seguridad Ciudadana* (Santiago de Chile) Intervención del ministro el día 11 de enero, desde el Palacio de la Moneda.

Oviedo, Enrique y Pablo Trivelli 1992 *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago* (Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, CED) Documento N° 16.

Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez 1999 “Santiago una ciudad con temor”, en *Revista Panamericana de Salud Pública* (Washington: Organización Panamericana de la Salud) Año 78, Vol. 5, N° 4 y 5, Número especial sobre la violencia.

Silva, Jaime 1993 *Planificación y gestión de áreas metropolitanas en Chile. Situación actual* (Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo) Mimeo.

SUR/Organización Panamericana de la Salud 1996/1997 *Encuesta normas culturales y actitudes hacia la violencia en el Gran Santiago* (Santiago de Chile: Proyecto Activa).

Tudela, Patricio 1998 “Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia”, en *Cuaderno de Criminología* (Santiago: Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile) N° 8.

Vial, Luis 1998 “La inseguridad ciudadana y la participación”, en Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece* (Santiago de Chile: Flacso-Chile).

## **Notas**

1 Parte de los estudios desarrollados desde SUR han contado con la participación de Alfredo Rodríguez A.

2 Proyecto Fondecyt N° 1980712, en el que participaron como investigador principal, Hugo Frühling, y como coinvestigadores Andrés Araya, Luis Sandoval y Enrique Oviedo. Además, se ha contado con los valiosos comentarios de Pablo Trivelli y la edición de Paula Rodríguez.

3 A partir de 1990 se produjo un significativo aumento de la preocupación por parte de la población ante las manifestaciones de la violencia, principalmente aquellas relacionadas con los delitos de robo y hurto, así como las relacionadas con los daños a la propiedad pública y privada y las lesiones.

4 En Chile se supera la pobreza, pero la desigualdad tiende a aumentar. Los hogares del decil más pobre que en 1992 participaban del 1,9% del ingreso total, en 1994 lo hacen en un 1,7%. Por otra parte, los hogares pertenecientes al decil de más altos ingresos concentraron el 40,6% de los ingresos totales en 1992 y el 40,8% en 1994. Situación muy similar se aprecia en las cifras de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN) 1996.

5 Más de la mitad de la población se siente insegura en los medios de transporte público y en el centro de la ciudad, y cerca de un 20% desearía tener una arma de fuego en su casa (SUR/OPS, Proyecto ACTIVA, 1996/1997).

6 En materia de seguridad ciudadana aparece el Estado en su esplendor, como el encargado de regular las externalidades positivas y negativas generadas por la sociedad o el mercado. Por ejemplo, la mala distribución del ingreso y la dotación de bienes y servicios, así como la oferta de policías y justicia en la ciudad. En este sentido la seguridad ciudadana puede ser comprendida como “un monopolio natural”, es decir, un servicio que alcanza o logra su mayor eficiencia gracias al monopolio y no a la competencia entre quienes lo ofrecen. Es el caso de la necesidad de complementación entre carabineros y policía, evitando competencia; o el requerimiento de gran fiscalización pública a los guardias privados armados, contratados por vecinos pudientes en sectores acomodados de la ciudad. En tal caso, el Estado es el encargado de definir las reglas del juego, de regular y normar, de coordinar las iniciativas del mundo público y privado –empresas y familiar– de seguridad ciudadana, dando una visión orgánica de la seguridad por sobre visiones segmentadas o parcializadas.

7 Con esto se refieren al modelo salarial, al ingreso masivo de las mujeres al trabajo, a las localizaciones geográficas, diferencias generacionales, prestaciones sociales, regímenes tributarios, sistemas financieros, entre otros (Fittoussi y Rosanvallon, 1997: 81).



8 Santiago tiene una particular sensibilidad frente a las imágenes de violencia social por su historia política reciente (diecisiete años de gobierno autoritario y un período posterior de cuidadoso reaprendizaje de valores democráticos), que se suma a una historia donde pocas veces ha estado ausente la violencia. Según estudios históricos recientes (Jocelyn-Holt, 1997), nuestra historia política ha estado cruzada por la violencia y comparte (con rasgos propios) la característica inestabilidad de los países de América Latina desde el siglo XIX. Sólo a modo de ejemplo, en 1907 la matanza de los trabajadores y sus familias en la Escuela Santa María, en Iquique; los golpes de estado de 1924, 1927 y 1932; la matanza de jóvenes nazis en el edificio del Seguro Obrero en Santiago en 1938; la masacre de partidarios comunistas en la Plaza Bulnes de Santiago en 1946; o los pobladores muertos en 1964 en la población José María Caro, además de los intentos de golpe en 1939 y 1969 (Oviedo y Rodríguez, 1999: 279).

9 Un ejemplo de la influencia de los medios de comunicación en la percepción acerca de la violencia dice que los titulares de los diarios en julio de 1998 anunciaban que el gobierno reconocía un aumento del 40% de la delincuencia en los seis meses precedentes. Leyendo la información más detallada se constata que el ministro decía que las acciones delictivas violentas contra personas había aumentado en un 40%, pero que la media de las acciones delictuales se mantenía sin mayores cambios (Oviedo y Rodríguez, 1999: 279).

10 En Chile desde 1973/1987 se suspendieron los derechos democráticos, se pusieron en práctica formas represivas de control de la ciudadanía y emergieron pronunciamientos políticos que legitimaron el uso de la violencia (Martínez, 1990: 18). En ese período la seguridad y el orden público son contenidos por la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que centra sus esfuerzos en la defensa de las amenazas internas y externas al sistema político-institucional. En esta doctrina el ciudadano no tiene cabida, pues carece del libre ejercicio de sus derechos.

11 La seguridad ciudadana es definida como “el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes del ciudadano, que dependen de las condiciones sociales, políticas e institucionales que garantizan el adecuado y normal desempeño de las instituciones públicas y organismos del Estado, el funcionamiento de la sociedad y la convivencia pacífica”. La doctrina de la seguridad ciudadana se funda en el moderno estado de derecho y la vigencia del orden democrático. En ella la seguridad ciudadana no es superior a la libertad, la justicia y la igualdad de los ciudadanos (Tudela, 1998: 95).

12 Entre las medidas se destacó el despacho de un nuevo reglamento penitenciario, el aumento del control policial en zonas de mayor ocurrencia de delitos, la promoción de la colaboración ciudadana en la acción policial, el mejoramiento de las víctimas del delito ampliando las capacidades del Servicio

Médico Legal y el mayor énfasis en la prevención del consumo de drogas. Unido a estas medidas, el Presidente anunció los proyectos de ley y proyectos de reforma constitucional necesarios para su concreción. Entre éstas se nombró la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, el Código de Procesal Penal, la Ley sobre Violación y Delitos Sexuales, la ley que mejora el acceso a la justicia, la legislación familiar y de menores.

13 Los 216 comités representan un arco de influencia de aproximadamente 450 mil personas. Se trató de comunas del centro comercial, financiero y de trabajo de la ciudad, y comunas donde se concentra población de estrato bajo o medio. Estas iniciativas han sido recibidas con relativo celo por parte de las instituciones policiales. Sin embargo, es posible decir que tanto Carabineros como Policía de Investigaciones han mantenido una política de comunicación con la comunidad, especialmente a través de sus juntas de vecinos.

14 Este nuevo cargo, sin embargo, habría despertado gran polémica en el gobierno y las fuerzas de orden y seguridad, abandonándose la idea en poco tiempo.

15 Carabineros de Chile es una policía de carácter militar cuya competencia principal se encuentra en las áreas de prevención, manutención del orden público y de control y regulación del tráfico vehicular; Policía de Investigaciones es un cuerpo civil cuya función primordial es la de investigación de delitos y control de ingreso y salida de personas de Chile (Frühling, 1999: 66-68).

16 Las iniciativas desarrolladas en el ámbito local cubren el más amplio espectro. Si bien en los comienzos de los noventa se constató una competencia por proponer medidas novedosas, como una manera de mostrarse creativos y eficientes en la defensa de la seguridad ciudadana, hacia fines de la década comenzaron a imponerse ciertas modalidades comunes. Todos los municipios han hecho esfuerzos importantes en la materia; no obstante se provocan diferencias notables según se trate de comunas ricas o pobres.

17 Según la Asociación de Empresas de Seguridad Privada y de Transporte de Valores, en Chile existirían alrededor de 35 mil guardias y vigilantes (usan armas de fuego) privados. Es decir, un número similar al de Carabineros. En *El Mercurio* 27 de junio de 1998, citado en Proyecto Fondecyt N° 1980712.

18 Nos referimos a medidas como más cárceles, castigo inmediato y ejemplar, penas más altas, disminución de la edad de conciencia para los delinquentes, y más rejas o uso de artefactos de seguridad para la población. Los artefactos de seguridad, junto a la venta de seguros, pueden ser considerados como uno de los negocios urbanos más exitosos de la década.