

**Seminario internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana
Quito, Guayaquil y Cuenca
24, 25 y 26 de marzo de 2004**

**De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana
Chile 1973-2003¹**

Lucia Dammert

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile

VERSION PRELIMINAR

¹ Este artículo es parte del Proyecto "Public Security and Police Reform in the Americas" dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (Universidad de Chile).

Introducción

En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante. Proceso que se caracteriza por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como único actor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía.

Específicamente en la última década, se evidencia una tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la utilización de la violencia como forma de resolución de conflictos ciudadanos, y el mantenimiento de una sensación de inseguridad alta en la población. De esta forma, se percibe una aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas mediante los esquemas tradicionales de control y represión policial.

A pesar de la importancia del tema, el avance en la definición de una política de Estado² ha sido más bien lenta y en algunos casos contradictoria. Cabe resaltar que luego de 17 años de gobierno militar en Chile (1973-1990), el debate sobre temas de seguridad pública siguió perteneciendo a una órbita “complicada” para los gobiernos democráticos ya que en general alude a la disminución o regulación de las potestades de las policías. En este sentido, y luego de más de una década de gobiernos democráticos es interesante proponer un recuento de las diversas iniciativas desarrolladas en torno a un proceso de cambio en la mirada sobre la política de seguridad en Chile, los avances y retrocesos de este camino de transición y sobre todo los desafíos pendientes en la materia.

Diversas y complejas son las interrogantes que guían este estudio, entre ellas las más relevantes son: ¿Qué se entiende por seguridad en la política pública chilena? ¿Existe un acuerdo sobre la conceptualización de la seguridad? ¿Cuáles son las características centrales de la seguridad ciudadana como enfoque de política? ¿Cuál es el rol de las instituciones policiales en este enfoque? ¿Y la comunidad, que protagonismo adquiere? El objetivo de estas preguntas es desentrañar si existe verdaderamente un cambio conceptual y sobre todo práctico en las políticas de seguridad en Chile, o si bien, se trata de una estrategia discursiva que busca esconder las prácticas tradicionales de control de la criminalidad debajo de una nueva mirada centrada en la preocupación por la participación comunitaria.

De esta forma, el objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas de seguridad desarrolladas en Chile en las últimas tres décadas, poniendo especial énfasis en el periodo democrático (1990-2003). Es decir aquellas experiencias e iniciativas ligadas a la prevención y control de la criminalidad que son generadas por el gobierno central, sin dejar de lado aquellas que han surgido desde los gobiernos locales o municipales. Especialmente nos centramos en los desafíos que se plantean a la definición de una

² Por política de Estado se entiende una propuesta intersectorial de tipo permanente que no se relaciona únicamente con las prioridades definidas por el gobierno de turno sino más bien a un acuerdo político mayor que involucra a los partidos de oposición en el interés de lograr intervenciones de largo plazo.

Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, es decir aquella que involucra políticas de control y prevención del delito desde las instituciones policiales, los organismos del Estado e incluso la ciudadanía.

El presente capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar se establece un breve marco conceptual que incluye la definición de violencia, criminalidad y temor no solo desde una perspectiva teórica, sino que poniendo énfasis en el proceso evidenciado en cada una de estas temáticas en las últimas tres décadas. La segunda sección presenta el análisis de las políticas de seguridad en el periodo 1973-2003. Con este fin se han definido tres subperiodos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y el énfasis de la seguridad ciudadana (1998-2003). Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones y desafíos pendientes para la consolidación del proceso de transición hacia una perspectiva de la seguridad que ponga real énfasis en la prevención y por ende deje de lado la visión militar de la seguridad, el poder criminalizador del sistema penal y la función del Estado como único proveedor de seguridad. Todos son temas centrales para la consolidación del proceso democrático y para las posibilidades reales de gobernabilidad en el país.

I. **Violencia, criminalidad y temor**

El tema de la **violencia** en Chile no es nuevo, por el contrario son diversos los autores que plantean que la sociedad chilena presenta claros rasgos de represión y autoritarismo que pueden explicar la utilización de la violencia en diversos ámbitos y actividades (Oviedo, 2002). Debido a su carácter multifacético y dinámico la violencia presenta características especiales en los diversos periodos históricos. Así por ejemplo durante la década de los 1970s y 80s se evidencia la presencia de violencia política y durante los 90s es la violencia criminal la que se instala en el vértice de la atención pública. En Chile la utilización de la violencia como forma de resolver conflictos se evidencia no solo por los altos niveles de violencia intrafamiliar sino también por el aumento de los problemas de convivencia ciudadana que son resueltas mediante la utilización de la violencia. Así por ejemplo, diversos estudios demuestran que los niveles de violencia intrafamiliar presentes en Chile son incluso superiores a los encontrados en estudios similares en otros países de la región (UNICEF, 2000; Universidad de Chile, 2001).

Por otro lado, la **criminalidad** es un fenómeno multicausal y multidimensional que se puede abordar en diversos momentos, consecuentemente las políticas de seguridad deben estar dirigidas a estos la prevención, el control y la rehabilitación de aquellos vinculados con los hechos delictuales. El efecto subjetivo de la criminalidad es el **temor** o sensación de inseguridad que invade a muchos ciudadanos y por ende debe ser también parte de las políticas de seguridad. En Chile, la importancia de la criminalidad y el temor se evidencia a partir de su presencia constante en los medios de comunicación (Ramos y Guzmán, 2000), así como por los resultados de diversas encuestas de opinión pública desarrolladas a nivel nacional e internacional (Dammert y Lunecke 2003; Oviedo, 2002). La información de estas fuentes ha impactado sobre

los procesos de toma de decisión política a nivel central y local, lo que a su vez se refleja en la implementación de políticas públicas que buscan dar respuesta a esta problemática.

Respecto a los medios de comunicación, estos informan diariamente sobre hechos delictuales que ocurren en el territorio nacional con un tratamiento de la noticia caracterizado por el sensacionalismo, con un correlativo alto impacto público (Ramos y Guzmán, 2000). Por otro lado, las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es un tema prioritario para los chilenos a partir de la década del 1990, llegando a tener durante la primera mitad de la década mayor atención que temas como el desempleo, la salud o la educación (Frühling, 2000). Situación que se confirma cuando en el año 1997, 68% de los ciudadanos pensaba que había más delincuencia y 84% pensaba que la delincuencia era más violenta que el año anterior³. Percepción alejada de una realidad delictual que si bien demuestra una tendencia creciente, no llega a dichos niveles. En este sentido, la ciudadanía percibe la presencia de violencia y criminalidad en una magnitud muy superior a aquella verificable a través de encuestas de victimización o las tasas de denuncias.

Sin embargo, y más allá del debate público en torno a la seguridad ciudadana, el análisis de la realidad delictual chilena se enfrenta a ciertos obstáculos relacionados con las metodologías de medición de la criminalidad y con el acceso a la información estadística. Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior, 2001a, 2001b) y los estudios en la temática (Dammert y Lunecke, 2003; Dammert y Malone, 2003; Oviedo, 2000) permiten resaltar varios fenómenos:

- Una clara tendencia de aumento de los delitos denunciados durante la última década, existiendo un especial incremento de los robos con violencia (Ministerio de interior, 2001a).
- Una percepción de la ciudadanía sobre la criminalidad que le imprime niveles y magnitudes superiores a los hechos relevados por las encuestas de victimización (Dammert y Malone, 2002; Oviedo, 2000).
- Una disminución progresiva de las denuncias de delitos contra la propiedad durante el año 2001, en contraposición al aumento de las denuncias de delitos contra las personas.

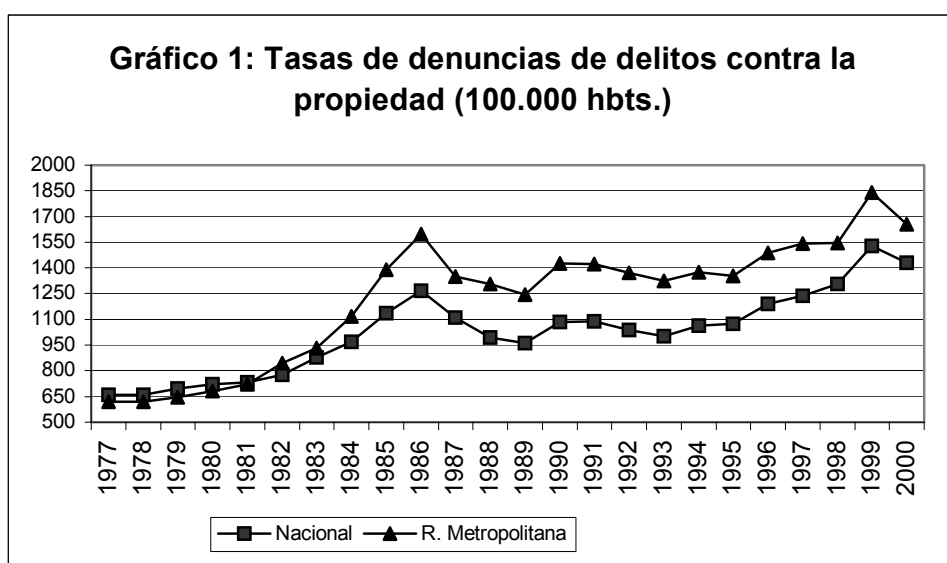
Junto a ello, cabe señalar que tan importante como el crecimiento de los robos es el cambio que se ha producido en la modalidad de los mismos. Es significativo el aumento de la violencia incorporada en ellos, así como la forma en cómo se organizan y ejecutan los actos delictuales. De esta manera, es posible observar el crecimiento de bandas portando armas que asaltan y roban no sólo a personas sino que a grandes instituciones (Frühling, 1996).

Frente a lo anterior, es interesante destacar que el nivel de inseguridad que declaran tener los chilenos frente a las cifras de delitos ocurridos en las últimas décadas no presenta una relación directamente

³ La Segunda, 26 de mayo de 1997.

proporcional. Esto se refuerza en el hecho que incluso en el año 1990 (año en que se produce la más alta tasa de homicidios), morir en manos de un delincuente era menos probable que morir en un accidente de tránsito (Guzmán y Ramos, 2000).

La década de los 90s estuvo marcada por el retorno a la democracia, y por el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública. Ello en parte se debió al evidente incremento de las tasas de denuncia de todos delitos, en especial los robos con violencia, pero también por el establecimiento de una agenda política y temática por parte de los medios de comunicación (Ramos y Guzmán, 2000).



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de Carabineros de Chile.

Como se puede observar en el gráfico 1 las tasas de denuncias de delitos contra la propiedad tienden al alza desde el año 1977, siendo esta tasa más alta en la región metropolitana de Santiago que a nivel nacional. Los incrementos más significativos, tanto a nivel nacional como de la región metropolitana, se observan entre los años 82 y 86 - lo que puede ser explicado por la crisis económica y las altas tasas de desempleo que hubo en dicho período. Por otro lado, si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, la evidencia de encuestas publicas presenta un porcentaje importante de la población con altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (Oviedo, 2000; Dammert y Lunecke, 2002).

II. Las Políticas de Seguridad (1973-2003)

En general podemos afirmar que las reformas de tercera generación son planteadas como indispensables para consolidar el proceso democrático en América Latina (O'Donnell, 1999). Entre ellas está la reforma del enfoque de la seguridad en general y el accionar de la policías en particular. Estas reformas se han instalado en la agenda "pendiente" de la mayoría de democracias latinoamericanas por los niveles de conflictividad e inestabilidad que generan. No obstante, en Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad cuya máxima expresión se evidencia en tres hechos. Por un lado la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas, las que durante los años 2002-2003 han llegado a esbozar una solicitud de disculpa a aquellos que se vieron perjudicados por el accionar del ejército durante el gobierno militar. Discurso que se contraponen con las iniciales posiciones de las Fuerzas Armadas a comienzos de los 90s, en las que se reivindicaban las acciones desarrolladas por el régimen militar así como la legitimidad de la institución de instalar y defender políticas aún en contra de las autoridades elegidas democráticamente.

Por otro lado, se encuentran los procesos de cambio producidos en las instituciones policiales (abordados en detalle en el capítulo de Candina en este mismo volumen), cuyo rol se ha visto incrementado como actor principal en la prevención y control de la criminalidad. Finalmente, la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad como los municipios, los gobiernos locales e incluso la ciudadanía organizada imprime una nueva característica al enfoque de la seguridad. En este punto cabe destacar un cambio interesante en la mirada de los grupos políticos de centro izquierda que aparecen como actores interesados en participar en instancias de colaboración y coordinación con las policías superando (en parte) la visión de sospecha y desconfianza afincada durante el gobierno militar.

No obstante los cambios generales sugeridos previamente, el análisis de las políticas de seguridad en los últimos 30 años puede ser abordado considerando tres momentos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y la consolidación de una perspectiva de seguridad ciudadana (1998-2003). A continuación se presenta una breve caracterización de las políticas de seguridad desarrolladas en cada uno de esos momentos incluyendo los tres momentos destacados previamente de la prevención, el control y la rehabilitación⁴.

El gobierno militar: La construcción del enemigo interno (1973-1990)

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y viabilidad nacional. Esta situación colaboró a

desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado en la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación sobre la seguridad dentro del territorio nacional.

Desde el punto de vista doctrinal, las políticas de seguridad desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la Doctrina de Seguridad Nacional que se utilizó en diversos gobiernos militares en la región. En este sentido, se enfatizó una concepción militarista de la seguridad centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público utilizando incluso la violencia institucional. Entre las principales características de esta concepción se privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y en algunos casos “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes con el gobierno que ponían en tela de juicio su legitimidad. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad ligadas a delitos contra la propiedad y se centraron en el control de las acciones políticas, el argumento utilizado era que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional” aunque de hecho vulneraban los derechos humanos.

Con relación a la seguridad pública, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la militarización de los cuerpos policiales⁴, la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad. Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Aguila y Maldonado, 1996, p. 13). Algunos indicios de esta estrategia son el traspaso de la dependencia de las policías al Ministerio de Defensa y el cambio en 1975 de la Ley Orgánica de Carabineros donde se restituyó el carácter militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que las policías pasaran a ser los parientes pobres del régimen militar (Aguila y Maldonado, 1996, p. 17). Por lo mismo, no resulta sorprendente que la relación entre las policías y las Fuerzas Armadas durante este periodo se caracterizara por la utilización de la primera en tareas de represión contra la población civil y paralelamente la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad e incluso sobre la organización interna. En síntesis, durante los 17 años que duró la dictadura militar la actividad policial se basó principalmente en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling, 2001, p.28).

A pesar de esta situación de evidente subordinación de las policías hacia las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980 les otorgó una importante cuota de poder especialmente respecto a la civilidad, hecho que indudablemente ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Aguila y Maldonado, 1996, p. 17). Dicha constitución tiene plena vigencia y trata el tema de la seguridad en el capítulo X, en cuyo artículo

⁴ Las políticas de rehabilitación de la población carcelaria no han sido analizadas en profundidad debido a la inexistencia de información pública al respecto. De hecho durante los tres periodos analizados se encontraron programas relacionados con la reinserción de los presos con bajo o nulo impacto.

⁵ Como se detallara en secciones siguientes en Chile existen dos instituciones policiales. Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada a la represión y prevención del delito y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los hechos criminales.

90 establece que las fuerzas de orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile, 1980).

Durante los últimos años del gobierno militar, la aparición pública de diversos hechos de violación de los derechos humanos en los cuales se evidenciaba la participación de funcionarios policiales, aumentó los niveles de desconfianza hacia ambas instituciones y principalmente hacia Carabineros. Este contexto signado por una crisis de legitimidad de la institución policial, unido al rol secundario otorgado por las Fuerzas Armadas en el gobierno, influyeron en la toma de distancia del alto mando de Carabineros con respecto a las políticas desarrolladas por el gobierno militar (Oviedo, 2002).

Adicionalmente a las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar las políticas de desarrollo urbano desarrolladas que tuvieron como eje principal la reubicación masiva iniciada alrededor del año 1979. Como resultado de esta política más de 35 mil familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo cual originó grandes niveles de sensación de aislamiento de aquellos erradicados (Ramos y Guzmán, 2000 p. 24; Rodríguez, 2001). Paralelamente causó un importante apoyo de las clases medias y altas que relacionaban directamente pobreza con una clara orientación a la violencia (Tironi, 1990, p. 111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron relacionadas directamente con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la población que se consideraba con mayor probabilidad de relacionarse con hechos violentos o delictuales.

La transición (1990-1997)

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos relacionados con las políticas de seguridad. Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas brindaban importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad y la inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se toman más notorios. Finalmente y vinculado a lo anterior, la “seguridad emerge como uno de los aspectos mas importantes de tratamiento noticioso en los medios de comunicación” (Tudela, 2001a, p. 92).

Así, al igual que en resto de América Latina, se desarrolla un debate sobre las medidas más eficientes para disminuir las tasa de delitos denunciados, las que se agrupan en iniciativas de control o represión de la criminalidad, y preventivas. En este sentido, las fuerzas políticas de oposición (de centro derecha) propusieron desde un inicio la necesidad de políticas de “mano dura” que refuercen el rol policial y endurezcan las penas para los delitos menores así como se disminuya la edad de imputabilidad. Por otro lado, entra en el debate de forma inicial la importancia de las medidas preventivas en la disminución de la criminalidad.

De esta manera, es evidente que el tema de la seguridad estuvo entre las preocupaciones centrales de los gobiernos de este periodo. Sin embargo, se evidencia un cambio en los temas que vertebran la agenda; así por ejemplo durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la "primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas" (Boeninger, 1998, p. 390). Dos de los temas centrales en ese momento eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violación de los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penalidades así como terminó con la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación a las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno evidenció una situación de transición negociada donde el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo consolidado. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático entre mayo-junio del año 1990 recrudecieron los actos terroristas en el país, lo cual obligó a crear una institucionalidad en el Estado que tuviera a cargo esta situación. Así se creó el Consejo de Seguridad Pública que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI) dependiente del Ministerio del Interior. Por otro lado, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-1999) la mirada política empezó a centrarse especialmente en el tema de la delincuencia.

En general, uno de los principales éxitos de este periodo es que el presidente Aylwin "logro centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior (Tudela, 2001a, p. 94). De esta manera, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior (Oviedo, 2002). Como se mencionó previamente, para estos fines se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en el año 1990 y la DISPI en el año 1993.

Marco jurídico

En este periodo se aprobaron diversas leyes relacionadas con el tema de la Seguridad Ciudadana las que se pueden organizar en tres grupos específicos. En primer lugar se dictaron leyes que buscaban crear institucionalidad respecto a la temática (por ejemplo la Ley 19212 que creó la DISPI). En segundo lugar, se dictaron leyes específicas relacionadas con el accionar policial, sobretudo en relación con sus funciones y dotación (por ejemplo en el año 1990 se dictó la Ley 19006 que aumentó la planta de Carabineros a un total de 4400 plazas). El tercer grupo de leyes se vinculan con la "dureza" de los castigos. Con relación a este punto se encuentran dos momentos; el primero caracterizado por el inicio del proceso democrático donde se buscó disminuir la dureza de las penas así como limitar los castigos a los presos políticos, ejemplo de estas iniciativas es la Ley 19055 del año 1991 que procedía a prever la posibilidad de amnistía, indulto e incluso

libertad provisional a los procesados por terrorismo. El segundo momento se relaciona con el regreso a un “populismo penal” de mediados de la década que se centra en el endurecimiento de los castigos para aquellos que cometen algún delito.

La Seguridad como Política de Estado

Durante este periodo el discurso político evidenció en diversos momentos la necesidad de una política nacional de Seguridad. El primer intento de este estilo se realizó en el año 1994 con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. El desarrollo de dicho plan tuvo una presencia mínima en los medios de comunicación y sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. No obstante esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho plan establecía una serie de medidas tendientes a mejorar la gestión policial, así como la coordinación interinstitucional lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones político-militares, no permitió avanzar con prácticamente ninguna de las medidas propuestas. De esta manera el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad en 1996 que instalaron una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción (Tudela, 2001).

La consolidación del rol policial

En Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Frühling, 2001; Oviedo, 2000; Ward, 2001).

Durante este periodo las instituciones policiales recibieron un fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importante para la ciudadanía. Este respaldo gubernamental estuvo principalmente relacionado con el aumento del presupuesto policial (1992), y el aumento de dotación (1990, 1997).

Con relación al presupuesto nacional el cuadro 1 muestra que en este periodo el gasto público en ambas policías creció notablemente; así por ejemplo Carabineros pasó de tener un presupuesto (en pesos del año 2001) de 155 mil millones en el año 1992 a 204 mil millones en el año 1997; es decir de 238 a 313 millones de dólares (del año 2001).

Si bien este incremento en términos absolutos es notable, al analizar el gasto en seguridad como parte del gasto total del gobierno encontramos una tendencia distinta ya que se mantiene con un 5% en todo el periodo. La focalización del gasto público en los diversos componentes del ítem justicia y seguridad puede ser utilizada como un indicador de la importancia otorgada por el Gobierno a las medidas definidas como prioritarias para enfrentar dicha problemática. Así, encontramos que el porcentaje del gasto en seguridad y justicia destinado a ambas policías paso del 66% al 58%⁶. En síntesis, se observa que dentro del sistema de justicia criminal la prioridad presupuestaria pasó a ítems relacionados con Justicia.

Sin embargo, las Municipalidades empiezan a jugar un rol importante en el financiamiento especialmente de Carabineros de Chile. Así con el objetivo de responder al reclamo de los vecinos por más seguridad y presencia policial, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución, que fue destinado íntegramente a la compra de mayor infraestructura, móviles y tecnología⁷.

Con relación al aumento de la dotación policial se evidencia un incremento sucesivo de personal dedicado a la vigilancia policial. Si bien no contamos con números exactos podemos afirmar que se evidencia un incremento importante de la dotación policial en este periodo.

Paralelamente a este incremento del presupuesto así como de los recursos humanos, se evidencia en la institución policial un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad en la disminución de la delincuencia (Oviedo, 2000; Frühling, 2000; Burgos, 2000). Así, a partir de 1994 se desarrolló el *Programa Puertas Abiertas* que buscó que la población estuviera al tanto de la labor que se realiza en las comisarías. Para tal efecto se designaron delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Así mismo, se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuarteles de Carabineros para de esta manera establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa tuvo como resultado derivado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Oviedo, 2000; Sandoval, 2001).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes. En 1996, el *Programa Seguridad Compartida* tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población y la realización de acciones conjuntas para revalorizar esta relación y además buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad.

Participación

⁶ El gasto público en policía se encuentra ubicado en el ítem justicia y seguridad lo que implicaría que el presupuesto de Defensa (Ministerio del que dependen Carabineros) no incluye ninguna partida para dicha institución policial. Por otro lado, en este ítem se encuentra el presupuesto del Ministerio Público cuya importancia ha crecido notablemente debido a la Reforma Procesal Penal.

⁷ Esta colaboración de los municipios ha sido analizada en detalle por Silva (2000), quien concluye que esto ha generado desigualdad en la distribución espacial de los servicios de seguridad en el país.

La participación de la comunidad en la prevención del delito se presenta como temática de las políticas de seguridad a partir de mediados de los 90s. Previamente, las iniciativas estaban centradas en mejorar la gestión policial, definir un nuevo marco de acción dentro del sistema democrático, responder a problemas delictuales específicos como el robo a entidades financieras, entre otros. Sin embargo la tendencia de crecimiento de los delitos denunciados así como la aparente incapacidad de las policías para responder ante esta situación, y la definición de una estrategia preventiva de la criminalidad pusieron en evidencia la necesidad de consolidar y en algunos casos establecer mecanismos de participación comunitaria a nivel local.

Otro factor importante a considerar es el rol de los municipios que desde inicios de la década desarrollaron medidas de seguridad ciudadana que apostaban a la vigilancia privada y a la organización vecinal del tipo vigilancia barrial (neighborhood watch). Esta presencia de iniciativas municipales (principalmente en aquellos municipios con gobierno de oposición, de centro derecha) generaron una oportuna respuesta desde el gobierno nacional que no sólo propuso la participación comunitaria como elemento articulador de las políticas de seguridad, sino también estableció el énfasis en la conformación y consolidación de capital social más que en la vigilancia vecinal. En este sentido dos son las iniciativas principales desarrolladas en este periodo: En primer término el Programa de Seguridad Vecinal (1993) y los Comités de Protección Ciudadana (1995). Ambas iniciativas fueron diseñadas e implementadas desde el nivel central del gobierno pero con el objetivo de consolidar las redes locales existentes mediante el desarrollo y en algunos casos financiamiento de proyectos de prevención del delito. De esta manera se empezaron a poner las bases de una política de prevención que pone especial hincapié en el desarrollo de iniciativas locales ejecutadas por los vecinos.

El énfasis en la Seguridad Ciudadana (1998-2003)

A partir del año 1998 se consolidó un discurso que pone a la seguridad ciudadana en primer plano de las políticas de seguridad, lo que se evidencia no sólo en el plano discursivo sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas en este periodo. Específicamente el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2005) ha centrado la agenda en la problemática de la seguridad ciudadana pero incorporando una visión diferente a las anteriores. En este sentido es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha desarrollado también políticas de reforma del sistema de justicia, ha invertido en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis en la participación comunitaria.

En este sentido uno de los principales referentes políticos del tema asegura que existe plena "convicción de la separación entre la "prevención social del delito y prevención policial" (Burgos, 2000, p.17). Y por ende se hace explícita la opción del gobierno, especialmente del Presidente Lagos, por la prevención en

la medida que permite definir “la seguridad ciudadana como el resultado de la acción de los diversos órganos del Estado y diversos sectores de la sociedad, ... en el marco de una política pública que necesariamente debe incluir la participación ciudadana” (Exposición de Jorge Burgos, Subsecretario de Interior, Agosto, 2000).

Marco Jurídico

Una de las principales prioridades de los gobiernos democráticos es la modernización del sistema de Justicia. Específicamente en este periodo la Reforma del Sistema Procesal Penal toma un rol central. Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia con mayor eficacia, eficiencia, proximidad, y que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de los fiscales y otros actores nuevos en el sistema penal tiene el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dicha reforma se ha desarrollado en forma paulatina y aún no ha llegado a la Región Metropolitana de Santiago donde se concentra la mayor cantidad de juicios, pero los hallazgos encontrados en aquellas regiones donde la reforma ha entrado en vigencia muestran una disminución en el tiempo de los procesos. Otro de los resultados de esta reforma es el aumento notable de las denuncias en aquellas regiones donde la reforma se está implementando; esta situación aún no ha sido estudiada en profundidad por lo que resulta aventurado proponer explicaciones al respecto. Por ejemplo, información preliminar del Ministerio del Interior establece el aumento de más del 50% de las denuncias en estas regiones. (ver El Mercurio en diversas noticias Mayo-Junio 2003). No obstante lo anterior, al parecer la reforma ha traído una disminución de la cifra negra del delito al aumentar la confianza en la institución de justicia en el país y al disminuir levemente la percepción de ineficiencia del sistema judicial.

Adicionalmente en este periodo se han debatido diversas leyes destinadas a endurecer los castigos a los infractores de ley, específicamente a mediados de Junio del 2003 esta en discusión una propuesta de disminución de la edad de imputabilidad penal. De igual forma se han propuesto mociones que solicitan aumentar los años de condena a los victimarios de ciertos tipos de delito que involucran la utilización de la violencia.

Más allá de los cambios jurídicos definidos en este periodo, una de las consecuencias directas del endurecimiento del marco legal se ha visto plasmado en la sobrepoblación del sistema carcelario, que en la actualidad supera los 27 mil presos. Esta situación de sobrepoblación de las cárceles ha tratado de ser aliviada mediante una inversión pública gigantesca en remodelación, mantenimiento y construcción de nuevas cárceles (Ramos y Guzmán, 2000, p. 112), así como mediante un proceso de privatización de la construcción de las mismas cuyos primeros “resultados” abrirán sus puertas en los próximos años. Cabe resaltar que las políticas de rehabilitación incluyen en este periodo la utilización de penas alternativas en el nuevo sistema procesal penal, como por ejemplo el sistema de libertad vigilada, que permitirían evitar el ingreso al sistema

carcelario a aquellos que cometan delitos menores. De igual manera se establece que los centros de reclusión de gestión privada contarán con programas de rehabilitación.

La Seguridad como Política de Estado Parte II

La definición de la seguridad como una política de Estado se encuentra como una necesidad también en este periodo, cuyo primer intento por establecer un plan nacional de seguridad ciudadana se inició en 1999 y tuvo como antecedente el paquete de 11 medidas anunciadas por el presidente Frei en 1998. Esta iniciativa llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir como ente vinculador de los diversos organismos del Estado fue la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana donde tenían presencia representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, quienes establecieron un sistema único de información de delitos denunciados. Este plan se desarrolló por un par de años y luego desapareció del discurso público sin mediar explicación de su transformación o muerte (Oviedo, 2002).

A mediados del 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta División tiene a su cargo realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional; de igual manera genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitación así como por medio del desarrollo de los sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de la criminalidad en el país. De igual manera, las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100, que se describe posteriormente, son parte de sus tareas.

En Octubre del 2001 el Presidente Lagos propuso las “20 Medidas para Mayor Justicia y Seguridad Ciudadana” donde se establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la Seguridad y la mejora de la Justicia. La mayoría de estas medidas se vinculan con información delictual y mejora de la gestión policial.

A inicios del año 2003 se desarrolló un debate mediático importante sobre la existencia de una política nacional de seguridad. Entre aquellos que postulan que el país carece de esta política de Estado que permita darle cuerpo y coherencia a las iniciativas desarrolladas se encuentran los principales centros de opinión pública de oposición (Fundación Paz Ciudadana e Instituto Libertad y Democracia). Desde el gobierno, la respuesta ha sido en algunos casos débil ya que se plantea la existencia de una política nacional de seguridad implícita, es decir que contiene los marcos orientadores de las iniciativas desarrolladas pero que

carece de sistematización. Es importante destacar que este debate tiene un cariz mediático notable, de hecho las críticas ejercidas por dichas instituciones se establecen a partir de entrevistas y editoriales en los principales periódicos del país. Situación que pone en clara desventaja a la postura oficial ya que carece de los medios para establecer una estrategia comunicacional en seguridad ciudadana que permita identificar y proponer los elementos de debate.

A partir del año 2003, paralelamente la División de Seguridad Ciudadana ha iniciado un proceso de formulación de una política de Estado que explicita los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Paradojalmente, una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. De igual forma se evidencio la carencia de estudios que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable de la utilización de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales llevaron a la conformación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana en el país (en Junio 2003), los que tienen por desafío generar un diagnóstico de la criminalidad así como una agenda de trabajo sobre las posibles interpretaciones o explicaciones del fenómeno.

El rol policial

Como se explicó previamente, en Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile. En Carabineros, durante este periodo se evidencia un giro discursivo hacia una postura más profesional, no política y de revalorización del accionar institucional. Sin embargo, la organización y estructura militar de la institución mantiene aún similares características a las establecidas durante el gobierno militar. Con relación a esto es necesario destacar que la estrategia de los últimos gobiernos democráticos (a partir de 1990) no ha sido poner en cuestión la organización interna de Carabineros. Por el contrario, en diversas ocasiones se ha enfatizado la necesidad de consolidar el accionar policial, mantener su institucionalidad y fortalecer su relación con la comunidad. Sin lugar a dudas el papel de la policía durante el gobierno militar produjo en los partidos de oposición “una explicable y visceral actitud de desconfianza y antagonismo respecto a la función policial” (Boeninger, 1998, p. 424). Pero esta actitud ha cambiado notablemente en la última década, pasando de una distancia desconfiada hacia una colaboración permanente. En este sentido, el rol del alto mando de Carabineros ha sido esencial en definir y consolidar lazos de trabajo conjunto en ciertas áreas de la labor policial. No obstante lo anterior, quedan pendientes cambios importantes que atañen a la definición misma de la institución policial en el país.

En general, el discurso de los gobiernos democráticos se ha basado en la reforma del cuerpo de Carabineros reforzando su carácter profesional y dependiente del Ministerio del Interior. Esto último incluso

estaba estipulado en el “Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia” que ha gobernado el país desde 1990. De esta manera, se ingresó al tema postulando el respeto total a los derechos individuales, con el objetivo principal de lograr el bien común. Con relación a las Fuerzas Armadas, a pesar de la presencia de una visión proactiva y optimista demostrada por los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, estas instituciones no han sido sujetas de mayores reestructuraciones logísticas o burocráticas y no se han introducido cambios significativos en sus presupuestos” (Fuentes, 2002, p. 121). Los cuatro factores citados por Fuentes (2002) que explicarían por qué no hay reforma en las Fuerzas Armadas son: (a) los militares son autónomos de las autoridades civiles, (b) el apoyo político de la coalición de partidos de derecha, (c) las autoridades políticas de centro se han enfocado en otros objetivos, y (d) la carencia de experticia y capacidad técnica desde lo civil.

Por otro lado, la intención de reintegrar a las policías a la órbita del gobierno no ha tenido éxito. Los diversos intentos desarrollados en la última década por establecer una dependencia institucional del Ministerio del Interior han sido infructuosos. Esta debilidad del gobierno puede ser explicada por la renuencia de las policías expresada por sus altos mandos, los que justifican la necesidad de depender del Ministerio de Defensa para de esta forma garantizar la independencia política de la institución ya que el Ministerio del Interior es visto como un organismo vinculado directamente con la agenda política del gobierno. De igual manera, este traspaso se ha visto retrasado por el apoyo de los sectores políticos de derecha a la institución policial. A pesar de la presencia de este “tema pendiente de la transición”, es importante reconocer que las instituciones policiales han pasado por un proceso de modernización importante que se evidencia no sólo en su infraestructura tecnológica sino también en los cambios de sus estrategias discursivas y operativas. Uno de los temas donde mayor cambio se ha evidenciado es en la protección de los derechos humanos, los cuales desde un plano discursivo son defendidos sin lugar a dudas por la dirección de la institución, llegando incluso a decir: “no nos queda más que condenar y reprobar los ilícitos que cometieron Carabineros que, lejos de la doctrina de proteger la vida de las personas, hicieron todo lo contrario (durante la dictadura militar). Los que así actuaron merecen nuestro repudio” (Entrevista a General Director de Carabineros, El mercurio, 12 de Enero, 2003, resaltados de la autora).

Con relación a las estrategias operativas, en 1998 se implementó el Plan Antidelincuencia que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento de las policías en la problemática local, así mismo se puso énfasis en la organización comunitaria en estos sectores poblacionales y las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad.

Durante este mismo año se implementó de forma piloto en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana el Plan Cuadrante⁸. Evaluaciones preliminares internas del plan piloto mostraron que la relación

⁸ Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward, 2001). Debido a esto, la institución adoptó la decisión de extenderlo a toda la Región Metropolitana en el 2000 y se espera que se convierta en un programa de cobertura nacional en el 2005. En breve⁹, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en automóvil o a pie. A mediados del año 2003 este plan se encuentra en implementación en varias regiones del país, sin embargo la ausencia de un proceso de evaluación de la efectividad del mismo erosiona la capacidad de establecer su impacto sobre los niveles de denuncia, victimización, temor, entre otros factores.

Otra de las preocupaciones de la institución policial y el gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial, que están siendo elaborados en coordinación con el Ministerio del Interior. Estos indicadores se utilizarán para medir la actividad de cada funcionario, así como el impacto de las estrategias operacionales en espacios territoriales más focalizados. Finalmente, Carabineros ha iniciado un proceso de rendición de cuentas públicas de forma bianual en cada comisaría del país. Este es un proceso que no solo permite establecer una relación directa con la comunidad local, sino también permite presentar las fortalezas y desafíos del servicio policial en zonas determinadas. Lamentablemente, las cuentas públicas están lejos aun de ser, en la mayoría de casos, momentos de verdadera participación y colaboración con la comunidad. Por el contrario, en algunos casos son presentaciones formales que no permiten el desarrollo de dialogo entra la policía y la comunidad. No obstante se evidencia cierto interés institucional en mejorar las posibilidades para el desarrollo de este dialogo.

Todas las iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros debieran abrir paso a una rendición de cuentas más fluidas de la institución y hacia la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad. Así entendida, la institución policial percibe la seguridad ciudadana como una sumatoria de las tareas de control y prevención, sin embargo el alto mando de la institución recalca que es la "encargada de la prevención social pero no es una función exclusiva de la institución" (Cienfuegos, 2002a, p.1). En este sentido la misión institucional se redefine considerando que "la función principal es la prevención policial, es decir garantizar el orden público y la seguridad pública" (Cienfuegos, 2002a, p.2) y por ende la comunidad aparece como un actor con un rol definido en las políticas de la institución policial en prevención del delito¹⁰.

En el marco de esta definición del accionar policial a partir del año 2002 se desarrolla el programa "Barrios Vulnerables". Dicho programa reúne iniciativas de control e inteligencia policial junto con prevención social e inversión en barrios donde se evidencia la presencia de altos niveles de violencia, criminalidad y en

⁹ Para mayor detalle ver: Boletín Policía y Sociedad Democrática N. 9, Agosto 2001.

¹⁰ En este punto cabe resaltar que la participación de la comunidad en la prevención del delito es aún un concepto carente de significado definido. Así, para algunos es visto únicamente como un proceso de apoyo logístico al accionar policial mientras que para otros vertebra las iniciativas mismas de la prevención.

especial de tráfico de drogas. Este programa (coordinado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior) busca impactar sobre las redes de microtráfico instaladas en ciertos barrios del país así como incrementar la presencia del Estado mediante inversión social. A mediados del año 2003 cuatro son los barrios involucrados en el programa, todos ellos ubicados en la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados preliminares son diversos y queda pendiente aún la realización de una evaluación seria del impacto del programa en cada uno de los barrios intervenidos; sin embargo esta metodología de trabajo a demostrado la posibilidad real de unificar las acciones represivas o de control de la policía con una focalización de la inversión en temas sociales y la consolidación de redes locales de vecinos que colaboran con el gobierno en el mejoramiento de la situación local.

Con relación al aporte presupuestario, la tendencia se mantiene respecto al periodo anterior. Es decir, en términos generales el gasto público en ambas policías mantiene una tendencia de incremento alcanzando los 311 mil millones en el año 2001; es decir 509 millones de dólares aproximadamente (ver cuadro 1). Por otro lado, el porcentaje del gasto total destinado a seguridad se mantuvo alrededor del 6% durante todo el periodo, pero el porcentaje de gasto dedicado específicamente a ambas instituciones policiales dentro del presupuesto de seguridad siguió la tendencia decreciente mencionada en el periodo previo, alcanzando el 55% en el año 2001. Es decir, se mantiene una tendencia general de incremento del presupuesto pero paralelamente se priorizan otras áreas del sistema de justicia criminal.

Participación comunitaria

En este periodo se evidenció la priorización de la temática de la participación comunitaria como eje de las políticas locales de prevención. Así, a inicios del 1998 en la Región Metropolitana se conformaron Comités de Protección Ciudadana en diversos barrios, los que desarrollaron medidas de seguridad tales como la instalación de alarmas o de alertas comunitarias (Araya Moya, 1999). Estas iniciativas fueron fortalecidas por la Secretaría General de Gobierno que impulsó la creación de estos comités e implementó programas de capacitación de líderes locales que enfatizaban actividades preventivas y promovían la generación de lazos de confianza entre los vecinos con Carabineros y con los Municipios. Si bien estos comités fueron impulsados por el gobierno en todo el territorio nacional, tuvieron mayor impacto fue en la Región Metropolitana. A pesar de no existir una evaluación del resultado de esta iniciativa, dentro de los factores que habría determinado la falta de continuidad de la misma, se encuentra la irregularidad de los vecinos para reunirse (Araya Moya, 1999).

Un segundo momento se evidencia desde mediados del año 2000, cuando el Ministerio del Interior junto con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades firmaron un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura-Compromiso 100. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de

redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como la consolidación o desarrollo del capital social local. En miras de ello, se orienta a generar la construcción de una alianza local, la que se traduce orgánicamente en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana¹¹ y a abrir acceso a fondos concursables destinados a financiar programas preventivos en las mismas comunas. En la actualidad dicho programa se encuentra en su tercera fase de ejecución, involucrando en total a 40 comunas a nivel nacional, es decir cubre a más del 50% de la población nacional¹².

¹¹ Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros los dos concejales de mayor votación individual, el comisario de Carabineros, el Comisario de Investigaciones, el fiscal del Ministerio Público, un representante del programa de prevención de drogas, tres representantes de juntas de vecinos, un representante de comités de seguridad, un representante de la Cámara de Comercio e Industria y un representante de centros de padres y apoderados. Asimismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los miembros del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio consejo lo considere apropiado.

¹² Información relevada de la ponencia de la Sra. Aixa Ortiz de Zarate Directora del Programa en el Seminario "Políticas de participación en seguridad: experiencias y desafíos" Universidad de Chile, 2002.

Cuadro 1: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

Moneda Nacional +

Moneda Extranjera, Millones de pesos de 2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FUNCIONES GENERALES	1.072.118	1.126.476	1.148.538	1.210.072	1.293.394	1.404.460	1.513.921	1.599.296	1.604.919	1.671.282
1. Defensa	550.443	563.694	570.349	584.357	606.330	659.562	704.050	730.696	734.044	746.250
2. Justicia y seguridad	287.147	315.569	328.959	360.759	405.622	438.660	476.196	513.167	526.226	569.797
a. Poder judicial	38.941	44.536	49.274	57.741	61.719	68.830	75.993	78.465	85.520	100.586
b. Ministerio de Justicia	58.451	71.158	73.824 (*)	82.669	91.233	106.722	112.035	117.252	121.596	139.997
c. Ministerio público								67 (*)	3.210	11.414
d. Carabineros	155.837	159.645	161.800	176.307	200.782	204.556	222.375	240.898	242.684	245.104
e. Investigaciones	32.606	37.938	41.739	39.807	47.578	51.449	59.246	70.607	68.509	66.406
f. Otros	1.312	2.293	2.322	4.236	4.310	7.103	6.546	5.878	4.707	6.290
3. Total policía (d + e)	188.443	197.583	203.539	216.114	248.360	256.005	281.621	311.505	311.193	311.510
4. Gasto Total Gobierno	5.933.138	6.347.006	6.639.921	6.999.771	7.600.601	8.062.532	8.641.122	9.047.655	9.380.951	9.908.155
% del Gasto Total destinado a seguridad (2/4) x 100	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%
% del Gasto en Seguridad, carab. e invest. (3/2)x100	66%	63%	62%	60%	61%	58%	59%	61%	59%	55%

Población Nacional *	13,544	13,771	13,994	14,210	14,419	14,622	14,822	15,018	15,211	15,402
1.Gasto per capita seguridad	21201,05	22915,47	23507,15	25386,92	28131,34	29999,27	32128,27	34170,68	34594,40	36995,12
1.1 Carabineros	11505,98	11592,84	11562,10	12406,87	13924,95	13989,27	15003,33	16040,87	15954,18	15913,83
1.2 Investigaciones	2407,41	2754,92	2982,64	2801,25	3299,71	3518,52	3997,24	4701,57	4503,82	4311,53
* Estimaciones en millones de personas, proyecciones censales de población INE.										

A modo de conclusión

En Chile se evidencia la presencia de una nueva mirada sobre la seguridad que empieza a instalarse lentamente a partir de inicios de los 90s a cambiar las prioridades de política, y a establecer la necesidad de contar con mecanismos de respuesta al problema criminal que incluyan la participación de la ciudadanía así como el aumento de la inversión pública en el control de la violencia. Seguidamente se presentan los principales elementos de dicha mirada que se ha ido consolidando en la última década, a pesar de los altibajos en el énfasis de los discursos públicos.

Si bien es difícil establecer una respuesta concreta y final a las interrogantes que motivaron la elaboración de este artículo es necesario destacar tres hechos concretos: En primer lugar la seguridad como política de Estado en Chile responde a un paradigma mucho más cercano a la seguridad ciudadana o seguridad democrática, y sigue un proceso de alejamiento de las prácticas ligadas a la seguridad interior. En segundo lugar, se evidencia un acuerdo general sobre la importancia de la seguridad en la agenda pública así como sobre la necesidad de medidas efectivas que pongan un límite al crecimiento de la victimización y sobretodo a la utilización de violencia cotidianamente. En tercer lugar, las instituciones policiales han seguido un camino incremental de cambio que permite incluir debates sobre temas como policía comunitaria e indicadores de gestión en la agenda de gobierno.

Lo anterior demuestra que el proceso de redefinición de las políticas de seguridad está trazado y en claro proceso de avance. A pesar de esto la definición de una política de seguridad ciudadana enfrenta por los menos cuatro desafíos centrales en los próximos años. En primer término la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan focalizar esfuerzos, disminuir la duplicación de iniciativas y sobretodo consolidar un discurso público consensuado sobre la seguridad. Dicha coordinación no solo se debe realizar dentro de las diversas instituciones del gobierno nacional sino también incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

En segundo lugar, si bien la relación de las instituciones policiales con el Ministerio del Interior se han consolidado a través de los años, es imprescindible continuar insistiendo en el cambio de dependencia de dichas instituciones. Esto no solo permitirá profundizar el proceso de modernización policial sino también la inclusión de mecanismos de control de la eficiencia y eficacia policial gubernamentales.

El tercer desafío se relaciona con la potencialidad de la participación comunitaria en la prevención del delito. En este sentido se evidencia un intento positivo por incluir a la comunidad en diversas iniciativas relacionadas con la temática, lo cual es un arma de doble filo ya que por un lado aumenta las expectativas ciudadanas sobre el accionar gubernamental y por otro, permite identificar las diferentes concepciones sobre el rol de la comunidad en el diseño e implementación de iniciativas de prevención.

Finalmente, el mayor desafío de las políticas de seguridad ciudadana se relaciona con el inestable equilibrio entre la prevención y el control. En este sentido si bien el reclamo ciudadano pide mayor vigilancia,

control y castigo de los hechos delictuales, los gobiernos deben de tener la capacidad de, sin dejar de lado el componente de control de la criminalidad, establecer metas de mediano y largo plazo que persistan con la importancia de la prevención social y la participación comunitaria como pilares fundantes de una estrategia nacional de seguridad ciudadana en el país.

Consecuentemente, es notorio en Chile el tránsito desde las políticas de seguridad interior diseñadas en conjunto con las Fuerzas Armadas, hacia un diseño de políticas de seguridad ciudadana, es decir políticas con un énfasis en la participación comunitaria así como en la mayor presencia de diversos actores sociales y políticos en el debate de la seguridad.

Bibliografía

- Aguila, Eduardo y Maldonado, Carlos (1996), "Orden público en el Chile del S. XX. Trayectoria de una policía militarizada" En: Waldman, P. (edit.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Konrad Adenauer, BsAs.
- Araya Moya, Jorge (1999), *Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades*. Cuadernos CED, N. 30, CED, Santiago.
- Boeninger, Enrique (1998), *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Andrés Bello.
- Boletín Policía y Sociedad Democrática N.9, Agosto 2001 CED, Santiago.
- Burgos, Jorge (2000), "De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana" En: SUR (edit.), *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Santiago, SUR Profesionales.
- Burgos, Jorge y Tudela, Patricio (2002), "Seguridad Ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública" En: Carrión, Fernando (edit.) *Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad?* FLACSO, Ecuador.
- Candina, Azun (2003), *Imagen Pública e identidad en Carabineros de Chile*. Artículo elaborado para el Proyecto Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas. Georgetown University.
- CEP (2002), www.cep.cl
- Cienfuegos, Alberto (2002a) "Integración Carabineros de Chile- Comunidad: pasado, presente y futuro" Ponencia presentada en el seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile, Diciembre 2002.
- Cienfuegos, Alberto (2002b), Exposición inaugural del 75º aniversario de Carabineros de Chile. Abril 2002.
- Constitución de Chile (1980)
- Dammert, L. y Malone, M. (2003). "¿Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile". *Bulletin of Latin America Research*.
- Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra (2002), *Victimización y temor en Chile: Análisis teórico-empírico en doce comunas del país*. Serie Estudios del CESC, Universidad de Chile.
- Fuentes, Claudio (2002), Resisting change: Security sector reform in Chile. *Journal of Conflict, Security and Development*, vol. 2, n. 1.
- Frühling, Hugo (1996), "*Políticas públicas y Seguridad Ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de un orden*". Presentación en Foro sobre Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala, 1996.
- Frühling, Hugo (2000), "Seguridad Ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías" (mimeo).
- Frühling, Hugo (2001) "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile". En: Frühling, Hugo y Candina, Azun (edit) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago
- Ministerio del Interior Chile (2001a). *Informe anual de estadísticas comunales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago
- Ministerio del Interior Chile (2001b). *Informe anual de estadísticas nacionales y regionales*. Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- Oviedo, Enrique (2002) "Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile". En: Briceño León, Roberto (edit) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Oviedo, Enrique (2000) "Participación ciudadana y espacio público". En: Segovia, Ofelia. y Dascal, Guillermo (editores). *Espacio Público y ciudadanía*. Sur, Santiago.
- Paz Ciudadana (2000) "Propuestas para la prevención y control del delito"
- PNUD (1998), Desarrollo Humano en Chile 1998. *Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago.
- Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990).

- Ramos, Marcela y Guzmán, Juan A. (2000), *La guerra y la paz ciudadana*. LOM ediciones, Santiago.
- Rodríguez, Alfredo (2001), *La vivienda privada de ciudad*. Temas Sociales, n. 39. SUR, Santiago.
- Sandoval, Ricardo. (2001) "Los modelos de policía comunitaria, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías". Ponencia presentada en el seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile, Diciembre 2002.
- Tiróni, Eugenio (1990), *Autoritarismo, modernización y marginalidad*. SUR, Santiago.
- Tudela, Patricio (2001) "Seguridad y políticas públicas". En revista de la ANEPE, mayo 2001
- Tudela, Patricio (2001) "Seguridad, policía y comunidad". En *Revista Detective*, de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Tudela, Patricio (1998) "Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia" En: *Cuadernos de criminología*, n. 8. Instituto de Criminología, Santiago.
- UNICEF (2000), Estudio comparativo sobre maltrato infantil 1994. y 2000. UNICEF, Santiago.
- Universidad de Chile (2001), Estudio detección, análisis y prevalencia de violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana". Santiago, Chile.
- Ward, Heather (2001), "Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.