

Cuadernos de Política y Democracia

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia (PIAD)

Cuaderno N° 11

**SEGURIDAD PÚBLICA, CRIMEN ORGANIZADO
Y DESAFÍOS DEL ESTADO CHILENO**

Jorge Burgos Varela

Índice de Funcionamiento de la Democracia en Chile (IFUDE)



Libro “Desafíos y propuestas para una mejor democracia”



Publicaciones en Democracia

<https://umcervantes.cl/publicaciones-en-democracia/>



Seguridad pública, crimen organizado y desafíos del Estado chileno

Jorge Burgos Varela¹

Introducción

La seguridad pública se ha transformado en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía chilena y en uno de los desafíos más relevantes del Estado. Su importancia no se agota en el ámbito policial ni puede reducirse a un problema legislativo o penal. Compromete la eficacia del aparato público, la legitimidad de las instituciones, la confianza ciudadana, la cohesión social y la capacidad de la democracia para enfrentar amenazas complejas sin abandonar el marco del Estado de derecho.

La discusión sobre seguridad suele quedar atrapada entre dos simplificaciones. Una primera reduce el problema a la falta de dureza penal y supone que bastaría con aumentar penas, ampliar facultades policiales o dictar nuevas leyes para producir resultados significativos. Una segunda tiende a explicar la delincuencia casi exclusivamente por causas sociales y, por ello, subestima la necesidad de control, persecución penal, inteligencia y capacidad coercitiva legítima del Estado. Ambas miradas son insuficientes.

La seguridad pública exige una combinación de prevención, control territorial, inteligencia, persecución penal, persecución financiera, cooperación internacional, modernización policial, fortalecimiento penitenciario y evaluación rigurosa de las políticas públicas. Requiere, además, continuidad institucional. Uno de los problemas persistentes de Chile ha sido la tendencia a iniciar planes nuevos con cada administración, sin evaluar adecuadamente lo hecho ni aprender de experiencias anteriores.

1. Abogado y político independiente. Exdiputado por tres periodos consecutivos (2002 a 2014). Exministro del Interior y de Defensa. Exsubsecretario del Interior. Exsubsecretario de Guerra. Exembajador en el gobierno de Chile.

La materia resulta todavía más compleja porque el crimen organizado no constituye simplemente una suma de delitos comunes. Supone estructuras, jerarquías, recursos económicos, capacidad de corrupción, control territorial, violencia instrumental y vínculos transnacionales. Por ello requiere instrumentos específicos y una institucionalidad capaz de coordinar información, recursos y decisiones públicas.

Evolución de los problemas de seguridad en Chile

La evolución de la seguridad pública en Chile puede entenderse a partir de distintas etapas. En los primeros años de la transición democrática, uno de los principales desafíos estuvo asociado a la acción de grupos terroristas de ultraizquierda. Existía la expectativa de que el retorno a la democracia llevaría a esos grupos a abandonar la violencia y a canalizar sus posiciones mediante la acción política e ideológica. Esa expectativa no se cumplió plenamente.

Apenas dos semanas después de la asunción del presidente Patricio Aylwin se produjo un grave atentado que costó la vida a un general de la Fuerza Aérea y dejó a otro oficial gravemente herido. Ese episodio mostró tempranamente que el nuevo gobierno democrático enfrentaría desafíos severos en materia de seguridad interior. Con la perspectiva del tiempo, esa etapa puede ser evaluada como relativamente exitosa. El Estado democrático logró enfrentar a esos grupos, aislarlos políticamente y restablecer condiciones básicas de seguridad sin renunciar al marco institucional propio de una democracia.

En esos años ya existían problemas de seguridad pública, aunque de una magnitud muy inferior a la actual. Comenzaban a aparecer los primeros indicios de narcotráfico en Chile. Existían organizaciones nacionales con algunos vínculos internacionales y podían advertirse estructuras criminales incipientes, todavía alejadas de la complejidad que el fenómeno alcanzaría posteriormente.

Una segunda etapa se desarrolla a comienzos de los años 2000. Para entonces los problemas de seguridad ciudadana habían adquirido mayor complejidad. Existían más bandas delictuales y, aunque todavía no se hablaba del crimen organizado con la intensidad actual, ya se observaban organizaciones que respondían claramente a esa lógica.

Un caso especialmente ilustrativo fue el de AeroContinente, una línea aérea autorizada que realizaba vuelos diarios entre Perú y Chile. Sus tarifas extraordinariamente bajas despertaron sospechas y dieron origen a una investigación que permitió desarticular una organización criminal vinculada al narcotráfico, con detenciones tanto en Chile como en Perú.

En ese período las causas por narcotráfico todavía eran conocidas por el Consejo de Defensa del Estado, porque la reforma procesal penal no se encontraba plenamente vigente en la Región Metropolitana. También fue una etapa relevante en la formulación de políticas públicas de seguridad, entre ellas el Plan Cuadrante de Carabineros y el programa Comuna Segura.

El Plan Cuadrante buscaba incrementar la presencia policial en las calles mediante una distribución territorial más eficiente. Durante años ocupó un lugar central en la agenda pública. Sin embargo, hoy resulta difícil saber cuál es su estado efectivo, si continúa plenamente vigente, si fue reemplazado por otros modelos o si sus resultados fueron evaluados con suficiente rigor. Este caso refleja una debilidad persistente de Chile, la escasa

evaluación y rendición de cuentas de sus políticas públicas.

El programa Comuna Segura, por su parte, intentaba abordar la seguridad desde una perspectiva preventiva, fortaleciendo la presencia del Estado en comunas con mayores niveles de vulnerabilidad social, problemas urbanos y déficits en los espacios públicos. Su orientación mostraba que la seguridad no podía entenderse solo como despliegue policial, sino también como recuperación urbana, prevención social y fortalecimiento comunitario.

Una tercera etapa se configura hacia mediados de la década de 2010. Para entonces la seguridad ciudadana ya se había consolidado como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía y ocupaba un lugar prioritario en la agenda pública. El crimen organizado era reconocido explícitamente como uno de los desafíos centrales.

Ya existían bandas dedicadas a delitos que hasta entonces eran poco frecuentes en Chile, como “portonazos” y “encerronas”. Al mismo tiempo, la tasa de homicidios comenzaba a incrementarse de manera preocupante.

En 2015 la tasa de homicidios alcanzaba aproximadamente 3,0 por cada 100.000 habitantes. En 2023 llegó a 6,7 por cada 100.000 habitantes, lo que implica que prácticamente se duplicó en menos de una década. Se trata de un crecimiento extremadamente significativo.

Los datos oficiales más recientes, sin embargo, muestran una tendencia más favorable. Durante 2024 y 2025 la tasa descendió desde 6,7 a 5,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Aunque continúa siendo elevada en comparación con los niveles históricos del país, esa disminución constituye una señal relevante y permite sostener que algunas políticas públicas podrían estar comenzando a producir resultados.

Victimización y percepción de inseguridad

El problema de la seguridad ha cruzado al país durante más de tres décadas y ha ido adquiriendo una centralidad creciente. Desde el punto de vista de la victimización, las encuestas muestran una evolución compleja. La Encuesta de Victimización de la Fundación Paz Ciudadana permite observar aumentos importantes en delitos contra la propiedad y en ciertos delitos complejos, aunque también registra períodos de baja.

Sin embargo, las encuestas de victimización no siempre coinciden con las mediciones de percepción de inseguridad. La sensación de temor ha aumentado de manera sostenida y, en algunos casos, alcanza niveles que no se corresponden con la realidad objetiva del país en comparación internacional.

Esta constatación no implica desconocer la gravedad del problema. La inseguridad ha aumentado y las personas la experimentan cotidianamente. La ciudadanía sale con mayor cautela, las familias se preocupan más por sus hijos y existe una sensación extendida de vulnerabilidad. Esa preocupación es real y debe ser tomada en serio por la autoridad pública.

Con todo, una cosa es reconocer el aumento de la inseguridad y otra muy distinta es asumir que Chile se encuentra entre los países más peligrosos del mundo. Esa percepción no se corresponde con la situación objetiva del país.

En este punto, el tratamiento mediático adquiere una relevancia evidente. La inseguridad produce audiencia y, por lo mismo, muchas veces se informa sobre ella de una manera que contribuye a aumentar el temor. El problema no consiste en informar menos ni en ocultar delitos. Consiste en informar con responsabilidad, contexto y proporcionalidad.

La tarea del Estado no se limita, por tanto, a reducir delitos. También debe comunicar mejor los avances objetivos cuando estos existen. Si las cifras de homicidios comienzan a mostrar una baja, esa información debe ser entregada con rigor, sin triunfalismo y sin omisión. La ciudadanía requiere datos, evidencia y pedagogía pública. De otro modo, la distancia entre victimización real y percepción de inseguridad puede seguir aumentando, incluso cuando algunos indicadores comiencen a mejorar.

Avances institucionales recientes

Chile se encuentra hoy en una mejor posición institucional para enfrentar el crimen organizado que hace algunos años. El gobierno anterior comenzó con errores importantes en estas materias, con confusión, problemas de diagnóstico y señales políticas equivocadas. Sin embargo, posteriormente rectificó.

Bajo la conducción de Carolina Tohá y luego de Luis Cordero se fue configurando una malla institucional más robusta desde el punto de vista de los instrumentos disponibles para combatir el crimen organizado. Un ejemplo relevante fue el fast track legislativo que permitió aprobar un conjunto de leyes importantes en coordinación con el Congreso.

Entre los avances más relevantes se encuentra la creación del Ministerio de Seguridad Pública, un ministerio de giro único que llegó tardíamente. La magnitud que había adquirido la seguridad en la agenda del Ministerio del Interior hacía evidente la necesidad de separar funciones. En los años 2000 todavía era posible que un ministro del Interior cumpliera un rol eminentemente político de coordinación y delegara en la Subsecretaría del Interior parte importante de las materias de seguridad. Esa situación cambió radicalmente con el tiempo. La seguridad terminó ocupando el centro de la agenda cotidiana del ministerio.

La seguridad también ha cruzado las campañas presidenciales, muchas veces de manera problemática. Las campañas suelen ser terreno fértil para promesas fáciles, planes supuestamente definitivos y frases de alto impacto. Sin embargo, la experiencia de gobierno demuestra que esos compromisos son mucho más difíciles de cumplir.

En distintas campañas se ha prometido terminar con el recreo de los delincuentes, cerrar la puerta giratoria o endurecer drásticamente la acción estatal. Desde otra perspectiva, también se ha sostenido que la delincuencia se explica esencialmente por condiciones sociales y que la respuesta debe ser casi exclusivamente preventiva. Ninguna de esas simplificaciones ha permitido afirmar, al término de un período de gobierno, que la seguridad haya mejorado de manera sustantiva, sea en percepción ciudadana o en victimización efectiva.

El Plan Operativo de Seguridad Pública 2026-2030

El Plan Operativo de Seguridad Pública 2026-2030 fue presentado el 2 de junio ante la Sala del Senado. Se trata de un documento claro desde el punto de vista institucional y republicano.

De acuerdo con la información pública disponible, contempla 65 medidas organizadas en torno a tres ejes estratégicos, siete focos de gestión, 39 acciones operativas y 26 proyectos de ley priorizados.

Los tres ejes principales son prevención, recuperación del control territorial y fortalecimiento institucional. Los focos de gestión incluyen control de calles y barrios, fin del reclutamiento delictual, protección de fronteras y rutas críticas, combate al crimen organizado, fortalecimiento del control del sistema penitenciario y consolidación de la institucionalidad.

El desafío principal consiste en traducir estos grandes ejes estratégicos en acciones concretas, medibles y evaluables. La arquitectura general puede ser adecuada, pero su eficacia dependerá de la capacidad de implementación, coordinación y seguimiento.

Barrios prioritarios y recuperación territorial

Una de las medidas operativas más relevantes es la intervención de cincuenta barrios prioritarios, comenzando durante 2026 con veinte polígonos operativos. Esta estrategia contempla patrullajes preventivos focalizados, recuperación de espacios públicos y trabajo coordinado con municipios.

La medida es importante, aunque exige mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas en un plazo razonable. Será indispensable demostrar, mediante evidencia objetiva y transparencia pública, por qué fueron seleccionados esos cincuenta barrios y esos veinte polígonos. Las decisiones deben responder a criterios técnicos y no a apreciaciones intuitivas o puramente políticas.

También resulta positiva la implementación de sistemas de televigilancia bajo estándares comunes y con mayor coordinación entre el gobierno central y los municipios.

El plan reconoce correctamente que uno de los principales problemas del país es la ausencia efectiva del Estado en territorios ocupados por el crimen organizado. Ese diagnóstico es acertado. La recuperación de esos espacios exige reinstalar una presencia permanente del Estado. Las intervenciones puntuales y los despliegues breves son insuficientes si no se acompañan de institucionalidad pública, servicios, prevención social y capacidad de permanencia.

Fuerzas de tarea y crimen organizado

Otra medida relevante es la creación de siete fuerzas de tarea especializadas, bajo conducción directa del Ministerio de Seguridad. Estas estarán destinadas a enfrentar fenómenos como secuestro, sicariato, narcotráfico, ciberdelitos, lavado de activos, violencia organizada en zonas rurales y contrabando.

Estas fuerzas de tarea son uno de los instrumentos más novedosos y con mayor potencial del plan. Sin embargo, su éxito dependerá de una coordinación interinstitucional efectiva, ámbito donde Chile ha presentado históricamente importantes dificultades.

La conducción directa del Ministerio constituye una apuesta ambiciosa. La pregunta decisiva es si existen los mecanismos institucionales y operativos necesarios para que esa conducción sea efectiva y no permanezca en el plano declarativo.

Fronteras, puertos y rutas críticas

El denominado Plan Escudo Fronterizo también debe ser valorado positivamente. Contempla el fortalecimiento de controles migratorios, la incorporación de sistemas biométricos y el aumento de la capacidad de escaneo de carga en los puertos de San Antonio y Valparaíso.

Se trata de medidas urgentes. La información disponible sobre incautaciones de droga en puertos europeos con origen en Chile, particularmente en relación con el puerto de San Antonio, muestra que el país enfrenta un problema serio.

Chile continúa siendo, en buena medida, un país de tránsito para la droga destinada a mercados donde su valor económico es mucho mayor, como Estados Unidos y Europa. Por esa razón, la protección de puertos, rutas críticas y fronteras debe formar parte central de una estrategia contra el crimen organizado transnacional.

Prevención y programa Lazos

La ampliación del programa Lazos también constituye una medida positiva. Su propósito es extender la cobertura a noventa comunas y prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por organizaciones delictuales.

Se trata de una iniciativa preventiva implementada desde 2012 por la Subsecretaría de Prevención del Delito. Está dirigida a niños, niñas y adolescentes de entre 10 y 17 años que presentan conductas transgresoras o factores de riesgo asociados a la delincuencia, tales como consumo de drogas, ausentismo escolar o entornos sociales altamente vulnerables.

Su objetivo es disminuir la probabilidad de ingreso o reingreso de estos jóvenes al sistema policial mediante intervención temprana. Los casos son derivados por Carabineros, establecimientos educacionales y centros de salud, para luego ser abordados por equipos especializados.

Es positivo que esta iniciativa haya sido incorporada entre las principales medidas operativas del plan. La prevención suele quedar relegada en el debate público sobre seguridad, pese a constituir uno de sus pilares fundamentales.

Cárceles, máxima seguridad y control penitenciario

Otra medida relevante es la implementación de módulos de máxima seguridad en recintos penitenciarios, junto con el fortalecimiento de los perímetros de seguridad y el bloqueo efectivo de señales de telefonía móvil al interior de las cárceles.

Se trata de una iniciativa anunciada durante muchos años y todavía no plenamente concretada. La ciudadanía no comprende por qué el Estado no ha sido capaz de impedir que desde las cárceles se sigan coordinando delitos o dirigiendo organizaciones criminales.

El objetivo es evidente. Quienes cumplen condena deben estar privados de libertad para cumplir su pena y no para continuar organizando actividades delictivas desde el interior de los establecimientos penitenciarios.

Persecución financiera y secreto bancario

Otra medida clave es el propósito de que, durante 2026, la persecución financiera contra el crimen organizado se encuentre plenamente operativa.

En esta materia se han producido avances importantes. La Fiscalía ha obtenido resultados relevantes y la capacidad de investigación en causas vinculadas al crimen organizado parece ser superior a la observada en delitos comunes. Ese aspecto debe seguir fortaleciéndose.

Actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de ley que fortalece el sistema de inteligencia financiera. La iniciativa ya fue aprobada por la Cámara de Diputadas y Diputados y continúa su discusión en el Senado. Uno de los principales puntos pendientes dice relación con el secreto bancario.

tas a la Unidad de Análisis Financiero, al Servicio de Impuestos Internos, al Ministerio de Seguridad y a las policías. Sin embargo, su tramitación se ha visto entrabada por el debate sobre el secreto bancario.

Esta discusión se encuentra ampliamente superada en buena parte del mundo. Muchos países de la OCDE contemplan mecanismos que permiten levantar administrativamente el secreto bancario en situaciones específicas, cuando existen antecedentes que hacen presumir operaciones sospechosas, incluso antes de que sea posible dirigir formalmente una investigación contra una persona determinada.

Chile debiera considerar seriamente ese camino. La idea de que nadie puede conocer información contenida en una cuenta corriente ya no se corresponde con la realidad. Las propias instituciones financieras manejan esos antecedentes y la legislación vigente obliga a los bancos a informar al Servicio de Impuestos Internos sobre determinados movimientos y saldos que superan umbrales establecidos por la ley.

También debe avanzarse hacia una mayor restricción del uso de dinero en efectivo. En Chile sigue circulando una cantidad importante de efectivo, precisamente el mecanismo que las organizaciones criminales utilizan con mayor frecuencia para ocultar y movilizar recursos provenientes de actividades ilícitas.

Agenda legislativa y prudencia institucional

El Plan Operativo contempla una agenda legislativa extensa. Algunas iniciativas merecen atención, aunque también exigen prudencia.

El proyecto sobre flagrancia propone ampliar el plazo de detención desde 12 hasta 24 horas. Podría ser una herramienta útil para fortalecer investigaciones y facilitar la obtención de mejores antecedentes por parte de policías y Ministerio Público. Sin embargo, debe establecerse con absoluta precisión cuándo podrá ejercerse esta facultad, para evitar que sustituya o debilite capacidades investigativas que el sistema debe desarrollar.

Otra iniciativa busca permitir la retención, por un período superior a cinco días, de extranjeros en situación migratoria irregular que hayan cometido delitos, con el propósito de concretar posteriormente su expulsión. Esta propuesta es considerablemente más compleja. Una medida de esa naturaleza podría requerir reforma constitucional, porque de lo contrario podría vulnerar garantías fundamentales.

Además, cabe preguntarse si Chile cuenta realmente con capacidad para crear centros especiales de detención o retención destinados a personas en esa condición. Evidentemente, estas personas no pueden ser trasladadas a establecimientos penitenciarios, que ya enfrentan graves problemas de sobrepoblación y hacinamiento.

También se ha planteado una ley denominada “antiencapuchados”, junto con otras iniciativas relativas a registros e inhabilidades. Más allá de las críticas al texto presentado, la propuesta apunta a un problema real. En Chile existe un conjunto de delitos menores, incivildades y faltas que, en la práctica, permanecen completamente impunes.

Un ejemplo cotidiano son los rayados de fachadas de viviendas o edificios. La probabilidad de que esos actos tengan una consecuencia efectiva es casi nula. En ese contexto, establecer sanciones que desincentiven esas conductas puede resultar razonable, especialmente si no descansan exclusivamente en multas económicas.

Con todo, aquellas propuestas que afectan derechos previsionales son inconstitucionales, salvo reforma constitucional previa. En cambio, otras sanciones transitorias y específicas podrían contribuir a disminuir la sensación de impunidad que la ciudadanía percibe con tanta fuerza.

Modernización de Carabineros y Gendarmería

Entre las iniciativas relevantes se encuentran también los proyectos destinados a modernizar la carrera funcionaria de Carabineros y a dictar una nueva Ley Orgánica de Gendarmería. Este último punto es especialmente relevante.

El primer paso se dio al finalizar el gobierno anterior, cuando se resolvió trasladar Gendarmería desde la órbita del Ministerio de Justicia al nuevo Ministerio de Seguridad. Además, se establecieron reglas propias de una institución encargada de la seguridad pública, entre ellas la prohibición de ciertas acciones colectivas, como la paralización de funciones.

Sin embargo, la reforma de Gendarmería debe ir mucho más allá. Se requiere una profunda reingeniería institucional y una legislación moderna que distinga claramente entre funciones de custodia y control penitenciario, por una parte, y tareas de reinserción social, por otra. Esta última dimensión es esencial para reducir reincidencia y mejorar la etapa final del proceso de persecución penal.

Balance crítico del plan

El Ministerio de Seguridad fue objeto de fuertes cuestionamientos durante los primeros meses del actual gobierno, debido a una accidentada instalación institucional que culminó con la temprana salida de su primera ministra. Ello obligó al Ejecutivo a modificar su diseño inicial y nombrar un nuevo titular para conducir uno de los principales emblemas de esta administración.

Ese contexto condiciona inevitablemente la evaluación del plan. En parte, constituye una respuesta a una crisis política interna. Al mismo tiempo, pretende actuar como hoja de ruta en seguridad pública. Esa doble condición lo hace vulnerable a los resultados que logre exhibir en el corto plazo.

El Gobierno transmitió inicialmente la idea de contar con un plan claro y completamente definido en materia de seguridad. Esa afirmación no era efectiva. Por eso debió corregir rápidamente su conducción.

La nueva conducción adoptó una decisión acertada al abandonar la idea de elaborar un plan completamente nuevo y asumir como política oficial el Plan Nacional de Seguridad ya aprobado conforme a la institucionalidad vigente, proyectándolo hasta 2030 y estableciendo que las estrategias específicas serían actualizadas periódicamente.

Esa decisión debe valorarse, porque reconoce la necesidad de continuidad en una política pública donde suele existir la tentación de comenzar desde cero con cada cambio de administración. Esa lógica ha sido especialmente perjudicial en seguridad pública.

Un ejemplo ilustrativo fue el debate sobre la denominada refundación de las policías, propuesta que finalmente quedó atrás. La evolución posterior mostró que sin una policía profesional y eficaz resulta imposible garantizar la seguridad pública. Incluso uno de los últimos actos públicos del presidente Gabriel Boric fue recibir una condecoración de Carabineros de Chile por los servicios prestados, hecho que reflejó el cambio experimentado en la relación entre el Gobierno y la institución.

El plan presenta una arquitectura institucional ordenada. Reconoce explícitamente el crimen organizado como un fenómeno distinto, que requiere instrumentos específicos. También es positivo que fije metas cuantificables, como la intervención de barrios prioritarios y la plena operatividad de la persecución financiera contra el crimen organizado.

Sin embargo, existen debilidades importantes. La primera es la ausencia de una estrategia integral de inteligencia criminal de largo plazo. La segunda es la escasa relevancia otorgada a la prevención social. El componente preventivo aparece como el más débil del conjunto de medidas.

Intervenir barrios solo mediante patrullajes policiales, sin una política social focalizada que acompañe esas acciones, corre el riesgo de reproducir un ciclo de control sin producir transformación real en los territorios.

También preocupa la sobrecarga legislativa. Veintiséis proyectos de ley parecen demasiados. Algunos responden a necesidades reales, pero otros parecen obedecer más a la lógica del momento. En seguridad pública debe evitarse el “populismo legislativo”, probablemente una de las formas más fáciles de hacer política pública y, al mismo tiempo, una práctica en la que han incurrido, con mayor o menor intensidad, prácticamente todos los gobiernos.

El criterio debería ser seleccionar con mayor cuidado los proyectos de ley verdaderamente estructurales y evitar aquellos que responden solo a la coyuntura o a la presión del momento.

Un ejemplo reciente es la discusión sobre la Ley Nain-Retamal (N° 21.560). Frente a planteamientos de modificación, la respuesta del Gobierno fue anunciar una nueva ley sobre legítima defensa para Carabineros. Esa propuesta carece de sentido. Un funcionario policial fuera de servicio es, desde el punto de vista jurídico, un ciudadano más y ya cuenta con las garantías de la legítima defensa común. Del mismo modo, se anunció un aumento de penas para atentados contra Carabineros, cuando dichas sanciones ya se encuentran entre las más altas del ordenamiento jurídico. Resulta difícil imaginar qué efecto práctico produciría un nuevo incremento.

Debe abandonarse, por tanto, la tendencia a responder cada problema mediante nuevas leyes de impacto más simbólico que real.

Señales preocupantes al interior de las instituciones policiales

Un aspecto especialmente relevante se refiere a los casos recientes de participación de funcionarios policiales en hechos delictivos. En un período breve, dieciséis funcionarios de Carabineros fueron detenidos y separados de la institución por su presunta participación en hechos constitutivos de delito.

Ocho pertenecían a la Prefectura de Atacama y fueron imputados por obstrucción a la investigación, allanamientos ilegales y falsificación de documentos públicos. Seis funcionarios de Talca fueron vinculados a delitos de robo y asociación criminal. Otros dos, en Valdivia, fueron investigados por integrar una red de comercialización ilegal de productos del mar.

El general director de Carabineros, Marcelo Araya, calificó estos hechos como situaciones de máxima gravedad y destacó que varias investigaciones fueron iniciadas por el propio Departamento de Asuntos Internos de la institución. Ese hecho merece reconocimiento institucional.

Sin embargo, la reiteración de estos episodios obliga a formular preguntas más profundas. Carabineros ha recuperado en los últimos años un importante nivel de valoración ciudadana, después de un período en que su legitimidad se vio seriamente afectada. El debate sobre la refundación quedó atrás, superado por la evidencia de que sin una policía profesional y eficaz resulta imposible garantizar la seguridad pública.

Pero también es cierto que la participación de funcionarios en servicio activo en hechos delictivos ha dejado de ser un fenómeno completamente excepcional y comienza a repetirse con una frecuencia preocupante. Cuando un patrón se instala, exige explicaciones estructurales.

Existen al menos dos hipótesis. La primera dice relación con dificultades en los procesos de reclutamiento y selección, derivadas de la presión por aumentar dotaciones durante distintos gobiernos, junto con una menor demanda de postulantes y una disminución de la capacidad de selección. La segunda hipótesis es más inquietante. Plantea la posibilidad de una infiltración deliberada de organizaciones criminales en las instituciones encargadas precisamente de combatir las.

Lo que está en juego no es menor. El Estado podría estar enfrentando una amenaza desde el interior de sus propias instituciones. Esa posibilidad exige investigación, decisión y reformas oportunas.

Inteligencia, datos e interoperabilidad estatal

Uno de los grandes desafíos del Estado chileno es fortalecer su sistema nacional de inteligencia y mejorar la gestión e intercambio de información entre instituciones.

No todos los problemas pueden solucionarse mediante nuevas leyes. Sin embargo, una de las reformas más importantes realizadas hacia el final del gobierno del presidente Gabriel Boric fue la modificación sustancial del Sistema Nacional de Inteligencia, cuya tramitación tomó cerca de una década.

La nueva institucionalidad incorporó organismos que antes no participaban plenamente en el sistema, como el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos. También estableció mayores mecanismos formales de coordinación.

Si esta legislación se aplica plenamente y existe voluntad real de colaboración por parte de los organismos involucrados, Chile habrá dado un paso importante. Muchas veces la inteligencia se entiende como patrimonio exclusivo de cada institución y no se comparte adecuadamente. Esa lógica debe ser superada.

La Agencia Nacional de Inteligencia recibió críticas justificadas por su incapacidad para anticipar los acontecimientos de 2019, aunque esa falta de prevención fue compartida por buena parte del aparato estatal. Sin embargo, también ha realizado trabajos relevantes en otros ámbitos.

La experiencia institucional muestra que, cuando existe capacidad profesional y disposición para compartir información, la inteligencia puede obtener resultados eficaces. Ha sido posible desarticular actividades preparadas por grupos anarquistas violentos y también investigar con éxito atentados explosivos, como el ocurrido en la estación Escuela Militar del Metro de Santiago.

Chile debe avanzar decididamente en gestión de datos. El país tiene un desarrollo tecnológico importante en ciertas áreas, como el sistema tributario, pero sigue rezagado en otras. El Banco Unificado de Datos constituye un ejemplo elocuente. Su implementación ha sido anunciada muchas veces, pero no ha logrado funcionar plenamente.

El principal problema sigue siendo la falta de interoperabilidad entre instituciones. En un contexto tecnológico como el actual, no resulta razonable que existan obstáculos burocráticos para que una policía acceda a determinados antecedentes de otro servicio público cuando ellos son necesarios para una investigación o para la prevención del delito.

Toda esta información debe resguardarse mediante mecanismos adecuados de protección de datos personales. Sin embargo, los países con niveles de desarrollo tecnológico comparables al chileno ya cuentan con sistemas interoperables, controles biométricos y estándares que compatibilizan seguridad y privacidad.

Una de las atribuciones más interesantes del nuevo Ministerio de Seguridad es su capacidad de coordinación sobre el conjunto del aparato estatal. El ministerio puede requerir información no solo a las policías, sino también a otros ministerios y organismos públicos cuando ella resulte relevante para la seguridad del país.

El éxito del nuevo ministerio dependerá, en buena medida, de su capacidad para reunir, procesar y coordinar información que hoy permanece dispersa en distintos organismos del Estado.

Indicadores objetivos para evaluar la seguridad

La construcción de indicadores objetivos en seguridad pública es otro desafío pendiente.

Con demasiada frecuencia, Chile diseña políticas públicas, elabora planes y ejecuta programas sin contar luego con instrumentos rigurosos de evaluación. Incluso ocurre que la Dirección de Presupuestos concluye que determinados programas carecen de rentabilidad o no alcanzan los objetivos para los cuales fueron creados, aunque durante años hayan sido considerados exitosos.

Desde el Centro de Estudios en Seguridad y Crimen Organizado de la Universidad San Sebastián se ha intentado contribuir en esa dirección mediante el desarrollo de un indicador de crimen organizado.

Ese indicador considera dos dimensiones principales. La primera consiste en determinar el número de ingresos de causas asociadas al crimen organizado que registra anualmente el Ministerio Público. Para ello se seleccionó un período de diez años y se definió un conjunto de setenta y cuatro delitos relacionados directamente con este fenómeno. Entre ellos se encuentran homicidio, narcotráfico, delitos asociados al tráfico de armas y secuestro.

Este ejercicio permite observar que, durante la última década, los ingresos de causas vinculadas al crimen organizado prácticamente se han duplicado. En 2014 representaban aproximadamente el 2,4 por ciento del total de ingresos al Ministerio Público, mientras que en 2024 alcanzaron cerca del 5 por ciento. Es un aumento significativo, aunque todavía no explica por sí solo el crecimiento total de la criminalidad. Desde esa perspectiva, sigue siendo un fenómeno abordable.

La segunda dimensión analiza el destino de esas causas. Se observa cuántas concluyen con sentencias condenatorias, cuántas terminan mediante otras salidas judiciales, cuántas son sobreesuadas y cuántas finalmente son archivadas.

Los resultados son relativamente positivos en comparación con otros delitos, aunque sería deseable un número mayor de condenas. Este indicador no pretende agotar todas las dimensiones del crimen organizado, pero constituye un aporte para evaluarlo con mayor rigor.

El desarrollo de indicadores objetivos es técnicamente complejo, pero indispensable. Chile debe mejorar sus mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas. El Plan Cuadrante es un ejemplo elocuente. Fue una política pública central durante años, pero hoy resulta difícil saber cuál es su situación actual, si fue reemplazado, si cumplió sus objetivos o si dejó de producir los resultados esperados.

Percepción de inseguridad y pedagogía pública

La percepción de inseguridad es uno de los problemas más complejos para quienes han ejercido responsabilidades de gobierno.

Más allá del aumento efectivo de ciertos delitos, resulta difícil enfrentar el crecimiento constante de la sensación de inseguridad. Es evidente que los chilenos viven hoy con mayores niveles de preocupación. Las personas salen con más cautela durante la noche, cualquiera sea el lugar donde residan. Padres y abuelos esperan con mayor ansiedad el regreso de sus hijos y buscan mantener contacto permanente con ellos.

Esa preocupación es real. Sin embargo, otra cosa distinta es concluir que Chile se encuentra entre los países más peligrosos del mundo. Esa percepción no se corresponde con la realidad.

La cobertura mediática incide en esta brecha. Prácticamente todos los medios de comunicación, especialmente los tradicionales, destinan los primeros minutos de sus noticiarios a informar sobre hechos delictivos. Esa cobertura permanente contribuye inevitablemente a reforzar la percepción de inseguridad.

Frente a ello, el camino posible es comunicar con mayor claridad los avances objetivos cuando estos efectivamente existen.

En materia de homicidios, por ejemplo, los últimos años han mostrado una tendencia favorable. Si las cifras preliminares se consolidan, probablemente Chile continuará registrando una disminución de la tasa y se acercará paulatinamente a sus niveles históricos, cuando fluctuaba entre 2,5 y 3 homicidios por cada 100.000 habitantes.

El país necesita más pedagogía pública. Las autoridades deben trabajar con más datos, mayor rigor metodológico y una comunicación más eficaz respecto de los resultados que se van obteniendo.

Macrozona Sur y estado de excepción

Resulta preferible utilizar la expresión Macrozona Sur, porque el fenómeno no comprende solo la Región de La Araucanía, sino también algunas comunas de las regiones del Biobío y de Los Ríos.

Los primeros estados de excepción constitucional fueron decretados hacia el final del segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera. Posteriormente, una de las primeras decisiones del gobierno siguiente fue dejar sin efecto esa medida. Poco tiempo después debió revertir su decisión y volver a decretar el estado de excepción, que se mantuvo durante todo el período presidencial. La modificación más relevante fue que las renovaciones pasaron de quince a treinta días, haciendo menos engorroso el procedimiento.

Al inicio del actual gobierno, una declaración del ministro de Defensa planteó la posibilidad de comenzar a pensar en una desescalada gradual. Sin embargo, esa idea no volvió a desarrollarse. Más bien ocurrió lo contrario. Las críticas provenientes de distintos sectores de La Araucanía, particularmente del mundo productivo, llevaron al Gobierno a abandonar esa posibilidad.

El Gobierno aún no parece haber adoptado una definición clara sobre esta materia. Tampoco parece ser una de sus prioridades. Debe reconocerse, además, que el estado de excepción produjo una disminución importante de los hechos de violencia. No desaparecieron, pero sí disminuyeron de manera significativa.

Con todo, ya debería comenzar el diseño de una estrategia de reducción gradual. Existen sectores donde la situación ha mejorado de manera evidente, como algunas comunas de la provincia de Arauco. También en La Araucanía hay comunas con condiciones distintas a las de hace algunos años.

El estado de excepción puede aplicarse territorialmente con distintos grados de intensidad, incluso limitándolo a determinadas comunas o sectores. Por ello, sería razonable avanzar paulatinamente hacia una reducción de su alcance. En caso contrario, existe el riesgo de transformar una medida excepcional en una situación permanente sin horizonte claro de término.

Existe otra razón de fondo. Chile está solicitando cada vez con mayor frecuencia que las Fuerzas Armadas asuman funciones vinculadas a la seguridad interior. A ello se suma el despliegue permanente en la frontera norte.

No debe olvidarse que las Fuerzas Armadas disponen hoy de un contingente menor que hace algunas décadas. A comienzos de los años noventa, el Ejército contaba con aproximadamente doce mil conscriptos. Hoy esa cifra bordea los cinco mil efectivos, debido a restricciones presupuestarias, menor interés de los jóvenes por realizar el servicio militar y mayores exigencias en los procesos de selección.

Por ello, el Estado debe administrar cuidadosamente los recursos humanos disponibles y evitar comprometer capacidades indispensables para la defensa nacional.

Modernización de las policías

La modernización de las policías constituye una prioridad ineludible.

Resulta preocupante el aumento de casos de participación de funcionarios policiales en actividades delictivas, tanto en Carabineros como, aunque en menor medida, en la Policía de Investigaciones. Se trata de un fenómeno delicado que exige atención especial.

Con todo, Chile cuenta con buenas policías. Son instituciones que, en términos generales, mantienen confianza ciudadana, funcionan adecuadamente e investigan y sancionan los casos de corrupción interna. Ese es un activo institucional muy importante.

Precisamente por eso se requiere impulsar un proceso serio de modernización institucional. Las policías todavía mantienen estructuras altamente jerarquizadas, organizadas en torno a una única carrera funcionaria y con modelos de gestión que requieren revisión.

También debe discutirse si resulta conveniente que las policías continúen desarrollando algunas funciones administrativas o si corresponde concentrar su trabajo de manera mucho más decidida en las tareas propias de seguridad pública.

Ese debate debe retomarse cuanto antes. La reforma policial no puede seguir siendo postergada.

Sistema penitenciario, reinserción y ejecución de penas

El sistema penitenciario constituye otro de los grandes desafíos del país. Incluso trasciende el ámbito de la seguridad pública, porque compromete también el respeto por los derechos fundamentales. Aun quienes han cometido delitos graves conservan derechos básicos que el Estado debe garantizar.

Muchas cárceles chilenas se encuentran muy por debajo de los estándares mínimos que debieran existir en materia de dignidad y condiciones de vida. El hacinamiento, la sobrepoblación y las deficientes condiciones materiales son problemas evidentes.

Ello no contradice la necesidad de ejercer un control mucho más estricto para impedir que desde el interior de los establecimientos penitenciarios continúe desarrollándose actividad criminal. Ambas tareas son compatibles.

Chile necesita más plazas penitenciarias. La tragedia de la Cárcel de San Miguel, donde fallecieron ochenta y una personas, evidenció dramáticamente las consecuencias del hacinamiento.

Esa tragedia dio lugar a medidas extraordinarias, entre ellas uno de los mayores indultos generales concedidos en Chile, que benefició principalmente a mujeres condenadas por delitos vinculados al microtráfico. Fue una respuesta excepcional frente a una situación crítica, pero no una solución permanente.

La solución de fondo pasa por ampliar la infraestructura penitenciaria. Próximamente entrará en funcionamiento un nuevo establecimiento en Talca, construido bajo estándares modernos. Es un avance importante, aunque insuficiente frente a las necesidades actuales.

También se requiere separar claramente las funciones de Gendarmería vinculadas al control y custodia de los establecimientos penitenciarios de aquellas relacionadas con la reinserción social.

La reinserción debería desarrollarse a través de un servicio especializado dependiente del Ministerio de Justicia, mientras Gendarmería concentraría sus esfuerzos en las tareas propias de seguridad penitenciaria.

Al mismo tiempo, es indispensable fortalecer los mecanismos de control interno para prevenir casos de corrupción.

Existe además otra tarea pendiente fundamental. Chile es uno de los pocos países de la región que aún no cuenta con jueces de ejecución de penas.

En numerosos países, particularmente en Europa continental, existen magistrados especializados que supervisan el cumplimiento de las condenas, resuelven sobre beneficios penitenciarios, autorizan determinadas salidas y realizan seguimiento permanente del proceso de reinserción.

En Chile, muchas de esas decisiones siguen recayendo en Gendarmería, situación que puede generar espacios de discrecionalidad e incluso riesgos de corrupción.

La creación de una judicatura especializada en ejecución de penas constituye una de las reformas más importantes que Chile tiene pendientes. Es costosa, ciertamente, pero estratégica para el futuro del sistema penal y penitenciario.

Consideraciones finales

Chile enfrenta una situación de seguridad más compleja que la conocida en décadas anteriores. El crimen organizado ha adquirido mayor presencia, los delitos violentos han aumentado, las cárceles se encuentran sometidas a una presión severa, las policías requieren modernización y el Estado necesita mejores capacidades de inteligencia, información y coordinación.

Al mismo tiempo, el país cuenta hoy con mejores instrumentos institucionales que en el pasado. La creación del Ministerio de Seguridad, la reforma al Sistema Nacional de Inteligencia, la continuidad de la Política Nacional de Seguridad y el reconocimiento explícito del crimen organizado como fenómeno específico constituyen avances relevantes.

La tarea consiste ahora en transformar esa arquitectura institucional en resultados concretos.

Para ello se requiere evitar la improvisación, resistir el populismo legislativo, evaluar las políticas públicas con seriedad, fortalecer la inteligencia criminal, mejorar la interoperabilidad de los datos estatales, recuperar territorios donde el Estado se ha debilitado, ampliar la prevención social, modernizar las policías, reformar el sistema penitenciario y comunicar con rigor los avances reales.

La seguridad pública no puede abordarse solo desde la emergencia. Requiere instituciones capaces, continuidad estratégica, control territorial, persecución financiera, cooperación internacional, prevención social y una política penitenciaria que combine firmeza, dignidad y reinserción.

Ese es el desafío de fondo. También es una prueba decisiva para la capacidad del Estado chileno de proteger a sus ciudadanos dentro del marco propio de una democracia constitucional.

PIAD

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia

Cuaderno N° 11 - Agosto 2026.

Periodicidad: mensual

Equipo Editorial

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio
Universidad Miguel de Cervantes

Eduardo Saffirio Suárez
Alberto Aguirre Santiago
Paulina Román Manzo
Jorge Maldonado Roldán

Diseño y Diagramación
Dirección de Comunicaciones
Universidad Miguel de Cervantes
Alberto Aguirre Santiago

Distribución digital
Vicerrectoría de Comunicaciones y Vinculación con el Medio



UMC
Universidad
Miguel de Cervantes