



## Qué es la seguridad para el Estado chileno: análisis de discurso 1990-2016

Tamara Jorquera-Álvarez,<sup>1</sup> Lupicinio Íñiguez Rueda<sup>2</sup> e Isabel Piper Shafir<sup>3</sup>

Recibido: 01-03-2019 / Aceptado: 13-11-2019

**Resumen.** El objetivo de este artículo es exponer cómo se ha entendido la seguridad desde el Estado chileno durante el periodo postdictatorial. Para ello, hemos analizado un corpus de 55 documentos elaborados por distintas instancias estatales, vigentes o creados entre los años 1990 y 2016. A partir de las nociones de discurso y de dispositivo de Foucault, analizamos estos documentos en perspectiva diacrónica identificando elementos de continuidad y de cambio, delineando tres formas de entender la seguridad que han estado presentes durante el periodo estudiado: la seguridad del Estado, la seguridad de las personas y sus bienes y la seguridad en tensión con los derechos humanos. La primera de estas formas, cercana a las nociones teóricas de orden público, predomina en los discursos estatales de la primera década de postdictadura; no obstante, continúa vigente posteriormente como un sentido común. La segunda forma se vincula a los estudios de seguridad ciudadana, incorpora las percepciones de la ciudadanía y la involucra en posición de víctima. Luego, en respuesta a la visión de la seguridad como amenaza para los derechos humanos, especialmente en el marco de las manifestaciones públicas, se va construyendo una tríada de equivalencia seguridad=carabiniero=derecho que busca aliar a las audiencias en contra del enemigo de este periodo: el/la manifestante, quien abre la puerta a las agresiones contra carabineros ocurridas durante las protestas callejeras.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana; orden público; dispositivos de seguridad; derechos humanos; democracia.

### [en] What is security for the Chilean State: a discourse analysis 1990-2016

**Abstract.** The objective of this article is to show how security has been understood from the perspective of the Chilean State during the post-dictatorship period. To do this, we have analyzed a corpus of 55 documents prepared by different State instances, valid or created between the years 1990 to 2016. From the notions of discourse and dispositif of Foucault, we analyze these documents in diachronic perspective, identifying elements of continuity and change, outlining three ways of understanding the security that have been present during the studied period: the security of the State, the security of the people and their properties, and the security in tension with the Human Rights. The first of these forms, close to the theoretical notions of public order, predominates in the State's discourses of the first decade of post-dictatorship; however, it continues to apply currently as common sense. The second form is linked to citizen security studies, it incorporates the perceptions of

<sup>1</sup> Universitat Autònoma de Barcelona (España).  
E-mail: tamarajorquera@gmail.com

<sup>2</sup> Universitat Autònoma de Barcelona (España).  
E-mail: lupicinio.iniguez@uab.es

<sup>3</sup> Universitat Autònoma de Barcelona (España).  
E-mail: ipiper@uchile.cl

the citizens and involves them in the position of victim. As a response to the vision of the security as a threat to Human Rights, there is a construction of a triad of equivalence: security=the police=right, that seeks to ally the audience against the enemy of this period: the protester, who opens the door to the aggressions against the police occurred during the street protests.

**Keywords:** citizen security; public order; security dispositifs; human rights; democracy.

**Cómo citar:** Jorquera-Álvarez, T., L. Íñiguez Rueda e I. Piper Shafir (2019): “Qué es la seguridad para el Estado chileno: análisis de discurso 1990-2016”, *Política y Sociedad*, 56(3), pp. 757-777.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Metodología y procedimiento. 3. Resultados. 4. Discusión. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

**Agradecimientos.** Agradecemos al grupo Laicos Iapse, del Departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona por sus contribuciones al manuscrito. Este artículo forma parte de los resultados de la tesis doctoral “Violencia política de Estado en el Chile postdictatorial”, financiada por la Beca CONICYT-PCHA/Doctorado Nacional/2013-21130497 y desarrollada en cotutela en el Doctorado en Psicología de la Universidad de Chile y en el Doctorado en Persona y Sociedad en el Mundo Contemporáneo de la Universidad Autónoma de Barcelona. Este expone parte de los resultados del proyecto FONDECYT Regular N° 1171568 “Memorias de la violencia política en la transición a la democracia en Chile construida por activistas que la ejercieron en dicho periodo” y ha sido desarrollado en el marco del Programa Psicología Social de la Memoria de la Universidad de Chile y del Grupo de Trabajo CLACSO Memorias colectivas y prácticas de resistencia.

## 1. Introducción

La historia reciente chilena está marcada por la última dictadura cívico-militar, que duró diecisiete años (1973-1990) e implicó profundas modificaciones en la sociedad. Entre ellas se encuentra la imposición de una Constitución que implementa una nueva conformación del Estado bajo un modelo neoliberal, manteniendo un alto nivel de desigualdad hasta el presente (OECD, 2018). El escenario que continuó luego de que el dictador Augusto Pinochet dejó el poder ejecutivo, que denominamos postdictatorial, se caracteriza por la existencia de un pacto que permite dar continuidad a este proyecto mediante el cambio a un sistema de democracia tutelada o protegida (Vergara, 2007; Villegas, 2003), donde los/as gobernantes civiles administrarían el mismo modelo hasta el presente.

Los intentos por legitimar este nuevo orden institucional mediante su calificación como democracia han puesto en permanente tensión las prácticas de este sistema para protegerse. La Constitución, las leyes, las instituciones y las élites que ocupan los cargos políticos de autoridad se han mantenido desde el periodo dictatorial (Huneus, 2014). Sin embargo, durante los primeros veinticinco años de gobiernos civiles también se realizaron modificaciones a estos elementos, de manera que el aparato estatal va reajustándose en respuesta a las tensiones que suponen, por ejemplo, los tratados internacionales de derechos humanos y la presión social por la violencia estatal. Esas continuidades y modificaciones son materia de análisis en este artículo, en particular en relación a las formas en que el Estado ha concebido la seguridad durante el periodo postdictatorial.

La noción de seguridad se introduce recientemente, sumándose al orden público como preocupación de los Estados. El Estado ya no puede permitirse ser “omnipresente, puntilloso y costoso” (Foucault, 1985: 165), y queda obligado a

economizar su propio ejercicio de poder. Se desarrolla entonces el sistema securitario, que despliega su acción más ampliamente que el modelo del orden público. Este moviliza un sistema de información general que permite anticiparse proactivamente a los acontecimientos, y les permite desarrollarse dentro de ciertos márgenes de tolerancia, con un carácter preferentemente regulador más que represivo (Ávila y García, 2015; Foucault, 1985). Al gobernar desde la perspectiva de la seguridad, se opera calculando riesgos y costos, considerando los fenómenos como acontecimientos posibles. En tanto son acontecimientos que no han ocurrido, sino que pueden ocurrir, su aleatoriedad es abordada desde la probabilística. De esta forma, para acotar el riesgo se asignan categorías de peligrosidad y se interviene para prevenir o contener la ocurrencia de estos acontecimientos.

En los dispositivos de seguridad es fundamental la libertad: permitir que los acontecimientos ocurran, dejar hacer, asumir que las cosas van a suceder porque es su realidad efectiva. Por ello, el enfoque implica regular aquello que va a ocurrir y no simplemente tratar de impedirlo (soberanía) o modelarlo (disciplina). Los dispositivos de seguridad solo funcionan si se da libertad de circulación. Al entender que no se podrá suprimir del todo lo riesgoso e inconveniente, se busca minimizarlo, a la vez que se maximizan los elementos positivos, apoyándose en datos materiales (Foucault, 2004).

Desde este punto de vista, las intervenciones no se enfocan directamente sobre los individuos, sino que actúan sobre sus acciones y sobre el medio. Al intervenir sobre el medio ya no se busca afectar a individuos capaces de acciones voluntarias, sino a una población y a los acontecimientos que suceden casi de forma natural a su alrededor (Foucault, 2004). Es por esto que el castigo sobre los cuerpos pierde prioridad frente a los intentos de reorientar el “flujo natural” de las conductas. Esto se hace imponiendo trabas o costes adicionales e incorporando incentivos que reorienten las decisiones de los sujetos categorizados como riesgosos o peligrosos. Esta forma de intervención “tiene como fin principal producir una vida urbana funcional al mercado (comercio seguro, optimismo consumista), pero además permite gestionar el espacio público hasta convertirlo en un espacio política y culturalmente plano, ‘seguro’” (Ávila y García, 2015: 21).

Partiendo de estas comprensiones sobre la seguridad como una forma de gobierno, considerada incluso como una superación de enfoques orientados por la preservación del orden público (Ávila y García, 2015; Galvani *et al.*, 2010; Shearing y Wood, 2011), nos preguntamos de qué manera se ha abordado desde el Estado de Chile. De esta forma, el objetivo del presente artículo es exponer cómo se ha entendido la seguridad durante la postdictadura chilena, a partir del análisis de documentos elaborados por distintas instancias del Estado, vigentes o creadas entre los años 1990 y 2016. Para ello revisamos estos documentos con el fin de indagar cómo se conceptualiza la seguridad durante este periodo. Seleccionamos 55 documentos que incluyen cartas, discursos, dictámenes de contraloría, acusaciones constitucionales, informes, planes de instrucción, resoluciones, órdenes, manuales, circulares, protocolos, presentaciones, leyes, proyectos de ley y decretos. En este corpus documental analizamos los discursos sobre la seguridad, entendiendo que estos “ejercen el poder porque transportan un saber con el que se nutre la conciencia colectiva e individual” (Jäger, 2003: 69), delimitan ciertos elementos que es posible ver, hacer o decir, inhibiendo otros, por lo que a su vez

contribuyen a estructurar las relaciones de poder en la sociedad (Jäger y Maier, 2016). Es por ello que consideramos relevante abordar nuestra pregunta desde este punto de vista.

Expondremos en primer lugar la metodología utilizada, que consistió en un análisis inspirado en la noción de discurso y dispositivo de Foucault, para luego exponer los resultados. A partir de un análisis en perspectiva diacrónica, hemos identificado elementos de continuidad y de cambio, delineando tres formas de entender la seguridad que han estado presentes durante el periodo estudiado: la seguridad del Estado, la seguridad de las personas y sus bienes, y la seguridad en tensión con los derechos humanos. Luego, en la discusión pondremos en diálogo nuestros resultados con elementos teóricos y contextuales, que nos permitan proponer en las conclusiones algunas líneas para continuar investigando este tema.

## 2. Metodología y procedimiento

La noción de dispositivo como una red de relaciones entre elementos heterogéneos (Foucault, 1985) influencia nuestro proceso de construcción del corpus de documentos, en la medida que nos ha estimulado a identificar una variedad amplia de aspectos a abordar en la producción de los datos. Para Foucault, ese conjunto heterogéneo puede comprender “discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho” (1985: 128). Siguiendo esta perspectiva, para nuestro estudio hemos abarcado tanto aspectos jurídicos como institucionales y materiales. Considerando que la investigación que realizamos es más amplia que los resultados presentados en este artículo, los elementos seleccionados son vinculados al ejercicio de violencia política estatal en los espacios públicos, en los espacios policiales de detención y en los recintos carcelarios. Dentro de los resultados del análisis está la línea securitaria que presentamos en el presente artículo.

De esta manera, la selección del corpus documental se realizó en cuatro etapas. Primero identificamos las acciones de violencia política estatal en el periodo 1990-2016 y sus principales elementos normativos, institucionales y materiales involucrados. Para ello revisamos informes publicados por organismos vinculados a derechos humanos. A partir de esta revisión elaboramos un listado preliminar de elementos involucrados, que en una segunda etapa fue revisado y corregido mediante entrevistas a dos investigadores con experiencia en el campo de las violencias políticas en Chile. Con ello elaboramos un listado final que incluyó elementos normativos (regulación del derecho a la protesta, proyecto de ley de fortalecimiento del resguardo del orden público, tránsito jurídico de detención por sospecha a control de identidad, legislación que regula la tortura, ley antiterrorista y las leyes de seguridad del Estado y control de armas), elementos institucionales (Prefectura de Fuerzas Especiales de Carabineros<sup>4</sup>, Ministerio del Interior y

<sup>4</sup> En Chile, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Carabineros “es una institución policial técnica y de carácter militar (...) esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado” (Ley 18.961, 1990, art. 1-2). Durante la última dictadura pasó a depender del Ministerio de Defensa como las Fuerzas Armadas, retornando al

Seguridad Pública, Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Departamento de Derechos Humanos de la policía y los sucesivos organismos de inteligencia del periodo) y elementos materiales (“uso de la fuerza” en el mantenimiento del orden público, carros lanza agua, vehículos policiales de detención, comisarías y Cárcel de Alta Seguridad).

En una tercera etapa establecimos criterios para la selección de los documentos que formarían parte del corpus, considerando que abordaran suficientemente cada uno de los elementos a analizar. Los criterios de selección definidos se detallan en la tabla 1.

Tabla 1. Criterios de selección de documentos que conforman el corpus

Ámbito de aplicación de los criterios	Criterios
Criterios generales	Solo documentos elaborados por instancias del Estado. Este criterio fue adoptado como forma de acotar las posibilidades de obtener información sobre los elementos. Solo documentos de dominio público. Solo documentos vigentes o elaborados entre los años 1990-2016.
Elementos jurídicos <sup>5</sup>	Proyecto de ley. Se encuentran publicados bajo el título de “Mensaje presidencial” o “Moción parlamentaria”, según la instancia que propuso el proyecto. Texto de la ley, decreto o normativa.
Elementos institucionales	Documentos sobre creación y objetivos de la institución. Documentos que den cuenta de su labor en relación a la violencia política estatal.
Elementos materiales	Documentos sobre su creación y objetivos. Documentos que refieran a su uso.

Fuente: elaboración propia.

Luego de la aplicación de estos criterios, los documentos seleccionados fueron los que se detallan a en la tabla 2.

---

Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el año 2011. Dentro de Carabineros existe un grupo especializado en acción antidisturbios urbanos denominada Prefectura de Fuerzas Especiales.

<sup>5</sup> Considerando el gran volumen de datos que acompaña cada historia de ley, no incluimos el dossier completo, sino solo la sección inicial correspondiente a un texto introductorio denominado “mensaje presidencial” o “moción parlamentaria” que fundamenta y describe el proyecto, además del proyecto de ley.

Tabla 2. Documentos analizados

Año de publicación / última versión	Tipo de documento	Documento
1874/2018	Ley	Código Penal (Artículos 150A y 150B, que establecen las penas para los delitos de tormentos o apremios ilegítimos).
1975/2010	Ley	Ley 12.927, sobre seguridad del Estado.
1978/2015	Ley	Ley 17.798, sobre control de armas.
1980/2018	Constitución	Constitución Política de la República, art. 19, núm. 12-13, art. 39-45 <sup>6</sup> .
1983	Decreto Supremo	Decreto Supremo 1.086, que regula las reuniones públicas.
1984	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República enviado a la Junta de Gobierno, junto a su Informe Técnico y Proyecto de Ley.
1984/2015	Ley	Ley 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
1985/1991	Ley Orgánica Constitucional	Ley 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.
1990	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que modifica ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y su penalidad.
1991/1993	Decreto	Decreto 363. Crea con el carácter de asesor un Consejo Coordinador de Seguridad Pública.
1993	Proyecto de ley	Moción parlamentaria. Modifica el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención, y dicta normas de protección a los derechos del ciudadano.
1993	Proyecto de ley	Moción parlamentaria. Modifica el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención, y dicta normas de protección a los derechos del ciudadano.
1993/2004	Ley	Ley 19.212. Crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.
1994	Decreto	Decreto 353. Crea establecimiento penal en comuna de Santiago con la denominación de Unidad Especial de Alta Seguridad.
1998	Ley	Ley 19.567, que Modifica el Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención, y dicta normas de protección a los derechos del ciudadano.
1999	Carta ministerial	Carta de la ministra de Justicia a la Central Unitaria de Trabajadores en respuesta a carta en "favor de la libertad de los presos políticos y repudiando la violación de sus derechos humanos".
2001	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que introduce modificaciones al Código Procesal Penal.
2001	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.
2002	Ley	Ley 19.789, que introduce modificaciones al Código Procesal Penal.
2003	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que modifica los Códigos de Procedimiento Penal y Procesal Penal en materia de control de identidad.
2004	Ley	Ley 19.942, que modifica los Códigos de Procedimiento Penal y Procesal Penal en materia de control de identidad.
2004	Ley	Ley 19.974, sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.
2006	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. la presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales.
2006	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. la presidenta de la República, con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana, y refuerza las atribuciones preventivas de las policías.

<sup>6</sup> La selección de artículos incluidos corresponde a aquellos que regulan el derecho a la protesta (INDH y ACNUDH, 2014).

Año de publicación / última versión	Tipo de documento	Documento
2008	Ley	Ley 20.253, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal en materia de seguridad ciudadana, y refuerza las atribuciones preventivas de las policías.
2009/2016	Ley	Ley 20.405, del INDH.
2010	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que modifica disposiciones de la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
2011	Dictamen de Contraloría	Dictamen 78.143 de Contraloría General de la República, que ratifica la constitucionalidad del Decreto Supremo 1.086.
2011	Proyecto de ley	Mensaje de S. E. el presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que fortalece el resguardo del orden público.
2011	Discurso ministerial	Discurso del ministro de Defensa en el traspaso de Carabineros de Chile y PDI al Ministerio del Interior.
2011/2016	Ley	Ley 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
2011	Acusación constitucional	Acusación Constitucional contra el ministro del Interior y Seguridad Pública.
2011	Informe	Sección "Recomendaciones al Estado de Chile" del Informe Anual 2011 del INDH.
2012	Plan de instrucción	Plan de instrucción en materias de control del orden público, destinado al personal de la Prefectura de Fuerzas Especiales.
2012	Resolución transparencia	Resolución de solicitud de información (vía Ley de Transparencia), n° 154.9, que aprueba entregar los planes de estudios de Fuerzas Especiales y rechaza entregar el Protocolo de Acción de Fuerzas Especiales por tener carácter secreto.
2012	Orden General	Orden General 2125 de la Dirección General de Carabineros de Chile, que aprueba el Manual de Operaciones para el Control del Orden Público.
2012	Informe	Sección "Recomendaciones generales" del Informe Anual 2012 del INDH.
2012	Carta	Respuesta Informe Anual 2012 de INDH.
2012	Manual	Instrucciones de operaciones de los carros lanza agua, correspondiente al título VII del Manual de Control del Orden Público que tiene carácter secreto.
2013	Rechazo de proyecto de ley	Discusión y rechazo del informe de la Comisión Mixta sobre el proyecto de ley fortalecimiento del resguardo del orden público (proposición de la Comisión Mixta. Boletín N° 7975-25) (Sesión 104°).
2013	Informe	Sección "Recomendaciones generales" del Informe Anual 2013 del INDH.
2013	Carta	Precisiones a respuesta de INDH.
2013	Carta	Respuesta Informe 2012 sobre función policial.
2013	Carta	Respuesta de Carabineros al INDH, INDH sobre Informe Anual 2013 del Programa de Derechos Humanos y Función Policial.
2013	Circular	Circular 1756 de la Dirección General de Carabineros de Chile, que imparte instrucciones sobre uso de la fuerza.
2014	Informe	Sección "Recomendaciones generales" del Informe Anual 2014 del INDH.
2014	Carta	Respuesta Informe Anual 2013 de INDH.
2014	Protocolos	Protocolos para el mantenimiento del orden público.
2015	Informe	Sección "Recomendaciones generales" del Informe Anual 2015 del INDH.
2015	Carta	Carta del Sr. general director de Carabineros a la directora INDH.
2015	Carta	Respuesta Informe Anual 2014 de INDH.
2016	Informe	Sección "Recomendaciones generales" del Informe Anual 2016 del INDH.
2016	Presentación web	Presentación del Departamento de DD. HH. de Carabineros en su página web.
Sin fecha	Documento	Documento "Carabineros y Derechos Humanos". Cita Oficios fechados entre 2013 y 2015.

Fuente: elaboración propia.

El análisis del material se ha realizado desde la comprensión de los discursos como “prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan” (Foucault, 1969: 81). En este sentido, nuestro análisis de discurso se orientó por planteamientos foucaultianos en relación a las nociones de discurso y de dispositivo. Esto implicó prestar especial atención a la variabilidad de las afirmaciones, es decir, cómo se habla de distintas maneras sobre el mismo objeto, además de cómo y por qué cambian estas afirmaciones en el tiempo. Este tipo de análisis se interesa por las discontinuidades, la diversidad de prácticas discursivas y su transformación en el tiempo (Arribas-Ayllon y Walkerdine, 2008). Revisamos el material en perspectiva diacrónica, explorando las condiciones de emergencia y constitución del dispositivo, la urgencia a la que responde y cuál es su función estratégica dominante (Foucault, 1985). Además, buscamos comprender cómo las prácticas lingüísticas que componen a estos discursos han actuado de manera de mantener y promover ciertas relaciones sociales (Íñiguez y Antaki, 1998).

Para llevar a cabo este análisis, comenzamos realizando lecturas sucesivas del corpus completo de documentos. A partir de esta primera fase analítica, identificamos inductivamente tres temas centrales en relación a los objetivos de la investigación: seguridad, orden público y violencia política/uso de la fuerza. La siguiente fase consistió en seleccionar citas vinculadas a cada uno. En relación al tema del presente artículo, seleccionamos un total de 47 citas de 13 documentos diferentes vinculadas con el tema “seguridad”. Posteriormente, elaboramos cuadros comparativos y realizamos un análisis detallado de cada cita orientado por la comprensión de discurso y dispositivo que hemos explicado en el párrafo anterior.

### 3. Resultados

Analizamos el contenido de las citas seleccionadas, identificando ciertos elementos que contribuyeran a conocer cómo se entiende la seguridad en el material. Para comenzar, identificamos las distintas formas en las que se hace referencia a la seguridad. Esto debido a que la lectura previa del material permitió constatar que el término “seguridad” solía ir acompañado de distintos calificativos, los que variaban de un documento a otro. La organización de estos calificativos en una secuencia cronológica permitió hacer comparaciones y reconocer posibles modificaciones en el uso del término. Seguimos esta misma lógica con respecto a la identificación de los temas con los que se asocia la seguridad en los documentos.

La síntesis de estos elementos en una tabla facilita la visualización de continuidades y diferencias en la forma de entender la seguridad en los distintos documentos, como se presenta en la tabla 3.

A partir de esta organización temática del contenido referente a seguridad, observamos que las formas de referirla, así como los aspectos con los que se va asociando en los documentos, se concentran en ciertos periodos de la postdictadura. Esto no implica que sea una sucesión de conceptualizaciones que se van reemplazando, sino que en cada periodo predominan ciertos usos sobre otros. En este punto cabe señalar que la calificación de seguridad “pública” o “pública interior” aparece de manera transversal a los distintos periodos, vinculándose a cualquiera de los temas antes mencionados. En ese sentido, podemos afirmar que



esta forma de calificar la seguridad no responde a una manera particular de entender este concepto, sino que va siendo empleada en función de las comprensiones predominantes en cada momento.

Tabla 3. Organización temática del contenido sobre seguridad

Documento <sup>7</sup>	Año de publicación/ última versión	Con qué nombre se menciona la seguridad	A qué se asocia la seguridad
Ley 12.927	1975/2010	Seguridad interior del Estado Seguridad pública	Alzarse contra el Gobierno constituido o provocar la guerra civil. Penalidad por delitos contra la seguridad.
Ley 18.314	1984/2015	Fuerzas de Orden y Seguridad Pública	El orden, como parte de las funciones que caracterizan a la Fuerza Pública. El terrorismo, al ser las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública las encargadas de cumplir órdenes vinculadas a los delitos terroristas. Penalidad por delitos contra la seguridad.
Decreto 363	1991/1993	Seguridad pública Consejo Coordinador de Seguridad Pública	Ámbito terrorista. Énfasis en la obtención y análisis de información para guiar las políticas de Seguridad Pública en este ámbito
Ley 19.212	1993/2004	Seguridad pública Seguridad pública interior Dirección de Seguridad Pública e Informaciones	Conductas terroristas y aquellas que puedan constituir delitos que afecten el orden público o la seguridad pública interior. Recabar, recibir, procesar, coordinar intercambio de información para producir inteligencia. Proponer políticas y planes del Estado en materia de orden público y seguridad pública interior.
Proyecto de ley (Ley 19.974)	2001	La seguridad Seguridad del Estado Seguridad del Gobierno Seguridad interior Seguridad de las instituciones policiales	Inteligencia y contrainteligencia: conocimiento resultado del procesamiento de información para prevenir riesgos a la seguridad (incluyendo acciones de grupos terroristas).
Ley 19.974	2004	Seguridad del Estado	Inteligencia y contrainteligencia: proceso de recolección, evaluación y análisis de información para producir conocimiento útil para la toma de decisiones, por ejemplo respecto a acciones dirigidas contra la seguridad del Estado y la defensa nacional.
Proyecto de ley (Ley 20.502)	2006	Seguridad pública Seguridad de la sociedad Seguridad pública interior	Prevención y control de la delincuencia, estrechamente vinculada al temor al delito y percepción de peligro en la población.
Proyecto de ley (modifica Ley 18.314)	2010	La seguridad e integridad de las personas La seguridad El orden y la seguridad pública	Actos terroristas ponen en peligro la seguridad e integridad de las personas. Seguridad vinculada a instituciones democráticas y sociales, Estado de Derecho, buen gobierno, paz social, desarrollo de la libertad ciudadana y dignidad de la persona.
Ley 20.502	2011/2016	Seguridad pública Orden público y seguridad pública interior Fuerzas de Orden y Seguridad Pública Política Nacional de Seguridad Pública Interior Consejo Regional de Seguridad Pública Interior	Prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y reinserción social. Delito, violencia, victimización, temor, denuncias.

<sup>7</sup> Se presenta el nombre resumido. Para mayor detalle ver tabla 2.

Documento	Año de publicación/ última versión	Con qué nombre se menciona la seguridad	A qué se asocia la seguridad
Proyecto de ley (fortalece resguardo del orden público)	2011	La seguridad y tranquilidad pública	Proteger a las personas y sus bienes contra los daños que pueden provenir de otras personas.
Resolución transparencia n° 154.9	2012	Mantenimiento del orden público o la seguridad pública Seguridad del Estado Seguridad de las personas	La seguridad se puede ver afectada por la publicación de información, lo que justifica la existencia de documentos secretos o reservados.
Carta Dir. General de Carabineros en respuesta a Informe Anual 2012 de INDH	2012	Seguridad democrática Seguridad humana Seguridad multidimensional Seguridad ciudadana Seguridad personal	Desde una perspectiva, la seguridad democrática tiene que ver con la persona como titular de derechos y se vincula a abusos en la herramienta penal y violencia policial. Contra esta perspectiva, se hace referencia a seguridad humana, multidimensional, ciudadana y personal, poniendo el énfasis en la obligación estatal de proteger a las personas de la violencia interpersonal y el delito.
Documento “Carabineros y DD.HH.”, Oficio 16	Documento sin fecha (Oficio citado: año 2014)	La seguridad de las personas/la ciudadanía/la población	La seguridad de las personas es un derecho humano, cuya principal garantía es la función que desempeña carabineros. Por lo tanto, lesionar a un carabinero es afectar la seguridad de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

El ordenamiento de las referencias a seguridad en función de la fecha de publicación del documento permitió identificar cierta concentración cronológica de las formas de entender la seguridad. Como se puede observar en la tercera columna de la tabla 3, en los documentos publicados hasta el año 2004, la noción de seguridad apuntaba fundamentalmente a la protección del Estado o del Gobierno. Así, siendo calificada como seguridad “del Estado” (o simplemente como seguridad “pública”), se asocia al riesgo de actividades terroristas o de atentados contra el Estado o Gobierno. Si bien los delitos terroristas se caracterizan desde esta perspectiva por su finalidad de producir temor en la población o parte de ella, se contempla que esto puede emplearse como medio coercitivo hacia la autoridad. La gestión de estos riesgos se fundamenta en la importancia de la información, que el Estado tendrá que recabar y analizar, con la finalidad de guiar acciones de prevención. Este interés por la producción y manejo de información va acompañado de la definición y revisión de las penas asociadas a los delitos que se considera que atentan contra la seguridad.

A partir del documento del año 2006 —proyecto para crear un Ministerio de Seguridad—, hay un cambio en la forma de referir la seguridad, donde el foco se desplaza desde el Estado hacia las personas. De esta manera, la calificación varía hacia seguridad “de la sociedad”, “de las personas”, “ciudadana”, “personal”, “de la población”. Desde ese momento, la seguridad se asocia principalmente a la delincuencia y el delito, los que tienen que ver con el daño a personas y sus bienes por parte de otras personas. En esta concepción, la noción del “temor” o la “percepción de peligro” por parte de la población ocupa un lugar relevante. A partir de ese proyecto de ley, presentado en los inicios del primer Gobierno de Michelle Bachelet, se mantiene esta forma de entender la seguridad como perspectiva

dominante. Esta nueva comprensión permanece en los siguientes Gobiernos, mostrando una regularidad en el debate parlamentario y del ejecutivo.

De forma paralela a esa nueva forma de entender la seguridad, en documentos de los años 2012 y 2014, es decir hacia el final del periodo estudiado, la seguridad asociada al delito y la violencia interpersonal comienza a ponerse en diálogo con concepciones sobre los derechos de las personas. Desde la perspectiva del INDH, la seguridad calificada como “democrática” es evaluada críticamente, planteando que se sostiene sobre concepciones autoritarias de orden público que se traducen en un abuso de la herramienta penal y en denuncias de hechos de violencia policial. Ante este planteamiento, que la policía sitúa como alejado de una discusión técnica y seria, la Dirección General de Carabineros recurre a definiciones como “seguridad humana” (ONU) o “seguridad multidimensional” (OEA), cuyo foco está en la obligación estatal de proteger a las personas de la violencia interpersonal y el delito, lo que la CIDH califica como un “nuevo” derecho humano. Esta estrecha asociación entre la seguridad como derecho de las personas y el rol del Estado como protector sustenta planteamientos como el que encontramos expresado en el año 2014 (Carabineros de Chile, s/f). En dicho escrito, la posición del policía como garante de este derecho conduce a plantear que lesionar a un carabiniere implica afectar la seguridad “de la ciudadanía”.

Una vez identificado este desplazamiento en la forma de uso del concepto seguridad y el periodo en que ocurrió, pasamos al análisis detallado de citas clave para examinar las consecuencias o efectos que tiene la forma en que se está planteando en cada momento.

### **3.1. La seguridad del Estado**

Esta forma de entender la seguridad, centrada en la figura del Estado, está presente en las definiciones planteadas durante la última dictadura en leyes que continuaron vigentes durante el periodo posterior. Desde esta perspectiva, el riesgo tiene que ver con la posibilidad de que se atente contra el Gobierno constituido, sus autoridades (o sus familiares) o contra los poderes del Estado. Siguiendo esta línea, las conductas terroristas también se asocian a la seguridad, puesto que aun cuando en su definición se plantea que pueden afectar a la población produciendo temor, o a una categoría o grupo de personas, también se incorpora como objetivo a la autoridad, pasando a ser en la práctica el centro de la comprensión sobre el terrorismo. En su origen, el proyecto de ley antiterrorista explica su propuesta de la siguiente forma:

Artículo 1°.- El proyecto se ha inclinado por definir de una manera genérica las conductas terroristas y, en tal virtud, todo crimen o simple delito puede ser una conducta terrorista si se le agregan determinados medios y finalidades.

En razón de lo anterior constituirá conducta terrorista cualquier crimen o simple delito que, como un medio sean realizados para crear conmoción o grave temor o bien mediante la comisión de actos atroces o crueles; y con una finalidad determinada: un fin revolucionario o subversivo. (...)

Artículo 4°.- Independientemente de la conducta terrorista genérica, esto es, de aquel crimen o simple delito que se comete con determinados medios y finalidad

concreta, hay otras conductas que son, *per se*, terrorista, independientemente del medio empleado y la finalidad buscada. Las conductas que se describen en el artículo cuarto son consideradas terroristas en casi todas las legislaciones que se refieren a la materia. La del número 1) es obvia: el atentado a la vida o integridad corporal del jefe del Estado constituye siempre una conducta terrorista. (Merino *et al.*, 1984: 8-9).

En esta cita se manifiesta la necesidad a la que responde esta concepción securitaria: proporcionar herramientas para enfrentar a quienes cometan acciones con un fin revolucionario o subversivo. En este caso, se está otorgando un marco normativo que permita y facilite la sanción de estas acciones. Para ello se propone una manera amplia de definir las acciones terroristas que sirva como paraguas para poder ubicar bajo su definición las actividades que se estimen pertinentes, sin estar estas delimitadas previamente.

El fin revolucionario o subversivo destaca el énfasis de esta forma de entender la seguridad en el lugar del Estado, el Gobierno y sus autoridades como aquello que se encuentra en riesgo. Este énfasis es reforzado en este proyecto de ley con la precisión que se hace al final del fragmento citado: más allá del planteamiento sobre medios y fines que permite identificar las acciones terroristas, atentar contra el jefe de Estado será entendido como conducta terrorista. Se refuerza la importancia de esta afirmación planteándola como indudable: “es *obvia*”, “constituye *siempre* una conducta terrorista”. La concepción de seguridad está estrechamente ligada a la persona del jefe de Estado como aquella que está en situación de riesgo y es preciso defender, lo que también está presente en otros documentos vigentes en la postdictadura, pero que fueron elaborados en el periodo anterior. El Estado que debe defenderse está encarnado en el jefe de Estado, como también en las personas que tienen cargos en el Gobierno. Así, por ejemplo, en 1975 se define como delito contra la seguridad del Estado la acción de alzarse contra el Gobierno constituido o provocar la guerra civil. El detalle posterior de las situaciones calificables bajo este delito define sus potenciales víctimas como el Gobierno constituido, las autoridades y sus familiares, y los poderes del Estado. Y a su vez, las acciones que se ejecutan contra estas víctimas van desde atentar contra su vida o integridad física hasta alzarse en su contra o desobedecerlas.

Esta concepción se mantiene durante la primera década de postdictadura, aunque paulatinamente se despersonaliza de la figura del jefe de Estado o presidente, ampliándose a la noción de resguardo del Estado, del Gobierno, del régimen democrático y de la estabilidad institucional.

### **3.2. La seguridad de las personas y sus bienes**

A partir del documento del año 2006 se desplaza el foco de la seguridad, dejando de centrarse en el riesgo del Estado y comenzando a hablar de la seguridad de las personas y sus bienes. A partir de este momento se entiende por seguridad la prevención y control de la delincuencia, lo que se vincula al delito, como también a la rehabilitación y reinserción de quien lo ejecuta.

El origen de este cambio de foco en la forma de entender la seguridad se atribuye en los documentos a una demanda de “la gente”, a una preocupación de

“la opinión pública”. Esto se relaciona con un aspecto importante de esta concepción de la seguridad, que veremos a partir de la siguiente cita:

Al emprender esta tarea, el nuevo Ministerio de Seguridad Pública tendrá que tener en cuenta la información acumulada sobre victimización, es decir, la ocurrencia efectiva de los delitos, y la percepción ciudadana de inseguridad entendida como la probabilidad que se estime ocurra algún delito. Se trata de la amenaza real y de la amenaza subjetiva, ambas esenciales para diseñar y llevar a la práctica cualquier política pública en este campo. (Bachelet *et al.*, 2006: 4).

Se establece una distinción entre una amenaza real a la seguridad, que corresponde a la ocurrencia efectiva de delitos, y una amenaza subjetiva, que corresponde a la estimación de que ocurran. Esta distinción se sitúa como un elemento relevante a considerar para la gestión de la seguridad, al ser calificadas como “ambas esenciales”. Asimismo, la forma en que se establece la diferenciación, poniendo por una parte la ocurrencia *efectiva* y por otro lado la *percepción* tiene como efecto plantear un distanciamiento entre ambas amenazas. Es decir, en la gestión del riesgo de victimización cabe considerar que la probabilidad de ocurrencia de un delito calculada a partir de información de delitos previos no necesariamente coincidirá con la estimación que las personas hagan de esa probabilidad.

La noción de amenaza subjetiva tiene un lugar relevante en los fundamentos de las políticas públicas sobre seguridad en este periodo. Encontramos alusiones al “temor” o la “percepción de peligro” (Bachelet *et al.*, 2006: 4, 5 y 11; Ley 20.502, 2011: 2), que se habría incrementado en los años precedentes. De esta forma, la noción de seguridad no solo refiere a aspectos como el aumento de delitos violentos, la delincuencia organizada y las redes de narcotráfico, sino que también se asocia a la cobertura que los medios de comunicación dan a los delitos (Bachelet *et al.*, 2006: 3). Junto a ello, afirmaciones como “La seguridad depende de la confianza que la población tenga en el buen funcionamiento de las instituciones, de la prontitud con que ellas brinden protección” (Bachelet *et al.*, 2006: 4-5) muestran que la confianza en las instituciones es también un aspecto a considerar para esta visión de la seguridad. En este caso, se trata de confianza en que estas instituciones cumplirán con el rol de protección que se les asigna.

### 3.3. Seguridad y derechos

A partir de los documentos publicados el año 2012, se introduce el tema de los derechos en las referencias a la seguridad. Podemos situar esta preocupación por la relación entre la defensa de la seguridad y los derechos humanos en el marco del surgimiento de instituciones del Estado encargadas de promover la protección de estos últimos en el país, como el INDH —que se constituye el año 2010— y el Departamento de DD. HH. de Carabineros de Chile —creado el 2011—. Los informes del INDH son críticos respecto a la forma en que se está entendiendo la seguridad en el país, lo que acompañan con denuncias de hechos de violencia estatal ocurridos durante el periodo informado. La Dirección General de Carabineros, por su parte, emite una carta de respuesta a cada uno de estos

informes donde expresa su preocupación porque estos planteamientos estimulan una imagen negativa de su institución y sus agentes.

La introducción de este nuevo tema se evidencia en la tensión que mencionamos anteriormente entre la visión de que la política de seguridad está vulnerando los derechos de las personas y la visión de la seguridad como un derecho protegido por el Estado. Esta última visión, predominante en los documentos elaborados por instancias estatales, se puede comprender a partir del siguiente fragmento.

“La seguridad de las personas es un derecho humano”.

La función que desempeña Carabineros de Chile es la principal garantía que tienen cotidianamente las personas sobre la vigencia y respeto de sus derechos fundamentales (Oficio 16, del 10.03.2014, de la Dirección General de Carabineros).

“Cada carabinero lesionado por un acto de violencia significa, en definitiva, afectar la seguridad de la ciudadanía”.

En los últimos tres años, Carabineros ha registrado 14.894 funcionarios lesionados de diversa gravedad en manifestaciones públicas. Esto afecta, sin lugar a dudas, la capacidad de brindar seguridad a la población. (Oficio 16, del 10.03.2014, de la Dirección General de Carabineros). (Carabineros de Chile, s/f: 1).

Considerando el contexto en que se produce este documento, de cuestionamientos a la labor de carabineros por sus vulneraciones a los derechos humanos, se puede interpretar la propuesta de vincular conceptualmente seguridad con derecho humano como forma de enfrentar estas acusaciones reorientando el tema. El planteamiento que se hace en la primera cita de este fragmento produce un cambio en la relación carabinero-seguridad-derecho, al ubicar los tres conceptos en una equivalencia. A diferencia de la visión de la seguridad como riesgo para los derechos humanos, aquí se igualan ambos términos en la primera frase destacada en negrita. A continuación, se posiciona al carabinero directamente asociado a la seguridad, llevando a la conclusión de que su labor consiste en proteger los derechos de las personas (y no vulnerarlos).

Esta línea argumentativa se extiende en la segunda cita del fragmento, al incorporar un nuevo elemento relevante en el contexto de enunciación. Frente a las denuncias por violencia policial en ese periodo, carabineros responde enfatizando la violencia ejercida en contra de sus agentes durante el ejercicio de sus funciones. Esto lo hace mediante la exposición de cifras de sus funcionarios lesionados en determinados periodos de tiempo —como en la segunda parte del fragmento citado—, lo que produce un efecto de objetividad a sus respuestas que contribuye a la legitimación de su posicionamiento en el lugar de víctima, distanciando a carabineros de la idea de victimarios. Esta misma retórica aparece con frecuencia dentro de las respuestas a acusaciones de violencia estatal, en las cartas de respuesta de carabineros a los informes del INDH (Carabineros de Chile, 2014; González, 2015, 2012).

De esta manera, en la segunda cita del fragmento citado, se posiciona en el lado opuesto de la equivalencia carabinero-seguridad-derecho a quienes los atacan durante las manifestaciones públicas. Esto tiene como efecto crear una alianza con un/a lector/a que se sienta parte de “la población”, en contra de quienes lesionan a

carabineros en esas situaciones. A su vez, esto contribuye a asociar a los/as manifestantes como posibilitadores/as de estos ataques, y se fomenta su aislamiento con respecto a la ciudadanía. En este sentido, lo planteado en esta cita promueve la idea de que la seguridad (encarnada en el carabiniere) se ve en situación de riesgo durante las manifestaciones públicas.

#### 4. Discusión

En nuestro análisis vemos que la comprensión de la seguridad como protección del Estado está sólidamente sustentada en el ordenamiento jurídico vigente. Existe un grupo de leyes vinculadas a la seguridad entendida de esta manera, como la Ley de Seguridad del Estado (Decreto 890, 1975), la Ley Antiterrorista (Ley 18.314, versión 2015, 1984) y la Ley de Control de Armas (Decreto 400, 1978), las que fueron creadas durante el más reciente periodo dictatorial y luego han sido modificadas durante la postdictadura. Podemos identificar en estos planteamientos la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional, que orientó las políticas militares durante la dictadura pinochetista. De acuerdo con esta doctrina, a partir de la seguridad del Estado es posible garantizar la seguridad de la sociedad y para ello se requiere el control militar del Estado (Leal, 2003). Esta centralidad del Estado para la noción de seguridad se mantiene presente tanto en el texto de estas leyes como en las discusiones que dan lugar a sus modificaciones y actualizaciones, por lo que no pierde vigencia con el paso del tiempo, sino que continúa activa en los discursos estatales aun cuando se fue relegando la incidencia militar en el Estado.

Sin embargo, durante el periodo estudiado se va ampliando la forma de concretizar ese Estado que debe ser protegido: en los documentos más antiguos y fieles a la redacción que se hizo en periodo dictatorial, el Estado se encarna en sus autoridades —y se presenta como evidente la necesidad de proteger al jefe de Estado y su familia—, mientras que con el transcurso de la postdictadura se va despersonalizando la comprensión del Estado, desplazándose hacia nociones como la “estabilidad institucional” y el “régimen democrático”. A partir del proyecto de ley para crear un Ministerio de Seguridad (2006), va disminuyendo la presencia de esta forma de entender la seguridad en los documentos analizados. Esto no implica que la noción pierda vigencia, sino que luego de una primera década de modificaciones a los textos originales generados en dictadura, la noción de seguridad del Estado se fue asentando y estabilizando para pasar a ser un “elemento dado” que ya no se pone en cuestión. Ha pasado a ser evidente y por lo tanto deja de ser problematizado en cuanto a los documentos estatales. En este sentido, en las décadas posteriores ya no se pone en discusión por qué la seguridad tiene que ver con proteger al Estado, ni cómo se concretiza ese Estado que debe ser defendido, puesto que esto ya se ha constituido como un sentido común. Comenzando desde esa base, lo que resta es perfeccionar las herramientas que permiten gestionar esa concepción securitaria, que comenzará a convivir con las nuevas formas de seguridad ciudadana.

En el campo de estudios sobre la seguridad se describe un tránsito desde la seguridad centrada en el Estado hacia la seguridad de las personas; la primera se identificada con el orden público y la segunda con la seguridad ciudadana o, en

clave foucaultiana, la primera se vincula a los dispositivos de soberanía y disciplinarios, mientras que la segunda correspondería a los dispositivos securitarios. La seguridad del Estado y el orden público aparecen como perspectivas antiguas que son superadas por el despliegue de la seguridad ciudadana, como plantean Débora Ávila y Sergio García:

Superando la vieja noción de orden público mediante la que el gobierno de turno lanzaba a sus "perros guardianes del orden y la ley" a reprimir protestas, comportamientos desviados y sujetos peligrosos en las primeras sociedades liberales, la seguridad ciudadana se erige en un derecho en la democracia social de mercado que emerge tras la crisis de los años setenta del siglo XX. (2015: 25).

Estos/as investigadores/as del Observatorio Metropolitano de Madrid sitúan la transición hacia la seguridad ciudadana luego de la crisis de los años setenta, en la misma línea que las investigadoras argentinas Galvani, Mouzo y Ríos (2010), quienes sostienen que en los países centrales este tránsito ocurría en los años ochenta, mientras que en Latinoamérica se importó con éxito en la siguiente década. Sin embargo, para Shearing y Wood (2011), quienes escriben desde el ámbito académico anglófono, la comunidad de profesionales y estudiosos del tema persistieron en la centralidad de la seguridad del Estado-nación aun cuando se llevaba a cabo una "revolución silenciosa" que integraba a los privados en el gobierno de la seguridad. El cambio en las perspectivas de investigación sobre el tema, a juicio de Shearing y Wood, fue gatillado por lo ocurrido en Nueva York el 11 de septiembre de 2011.

A partir de nuestro análisis vemos que este tránsito se estaba realizando en el Estado chileno hacia fines de la década de 1990, en concordancia con lo expuesto por Lucía Dammert (2013), quien sitúa la consolidación de la seguridad ciudadana en Chile a partir del año 1998. Sin embargo, consideramos que no cabe hablar de un reemplazo de una vieja noción centrada en la defensa del Estado central, puesto que esa concepción securitaria permanece activa aun cuando, como señalamos antes, a partir de la segunda década de postdictadura comienza a predominar en los discursos la protección de la seguridad de las personas, lo que vinculamos a la noción de seguridad ciudadana.

Al poner el foco de la seguridad en la protección de las personas y sus bienes, el sujeto que se construye como enemigo se ve despolitizado desde la perspectiva estatal. Si en la seguridad del Estado el enemigo es el subversivo o revolucionario, en la seguridad de las personas y sus bienes el enemigo es el denominado delincuente. Con ello se individualiza su acción, quitando el componente colectivo que tendría si se considera política. Esto es coherente con la separación que suelen establecer los/as criminólogos/as entre las causas sociales de la acción considerada delictiva y la responsabilidad individual. Como ha planteado Loïc Wacquant (2010), se suele considerar como único responsable de la acción delictual al individuo, sin abordar sus causas estructurales, al considerarlas incluso como "excusas sociológicas".

A su vez, con la incorporación de la gente o la ciudadanía a una suerte de juego entre lo que pasa y lo que se percibe —donde se consideran victimizaciones, riesgo



de victimización, percepciones de inseguridad, miedo—, se amplía el campo de acción de la seguridad. Siguiendo a Ávila y García:

Dicha seguridad ciudadana se distingue del orden público en al menos tres rasgos: es más proactiva que reactiva, interviene en los espacios y los tiempos cotidianos y no solo en los excepcionales, y tiene un especial interés por trabajar sobre la inseguridad subjetiva y no solo sobre la objetiva. (2015: 25)

De esta manera, la seguridad ciudadana considera las valoraciones de las personas con respecto al riesgo de victimización, pero también con respecto al rol de las instituciones involucradas en la seguridad, como las policías, el sistema judicial y el sistema penitenciario. Desde el Estado se recopilan y generan datos estadísticos e informes sobre el temor al delito, las cifras de victimización y la implementación de políticas públicas. Todo ello se produce en un campo donde también se involucran activamente los medios de comunicación hegemónicos y organismos privados con influencias en el Estado, como lo han mostrado estudios sobre gobierno de la seguridad en las democracias actuales (Dammert, 2013; Durán, 2018; Rodríguez *et al.*, 2017). Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en la producción y perpetuación de las sensaciones de miedo e inseguridad, las que posibilitan la aplicación de medidas que en muchos casos implican pérdida de derechos civiles (Rodríguez *et al.*, 2017). En este sentido, el dispositivo se beneficia de esta sensación de inseguridad, que empujaría a ciertos sectores de la población a hacerse parte de la red de vigilancia, colaborando con la policía (Wacquant, 2010).

La confianza en las instituciones, necesaria para la seguridad ciudadana, se ve en crisis y comienza a ser un foco de atención en la tercera forma de entender la seguridad que hemos expuesto en los resultados. Hemos situado esta tensión entre seguridad y derechos en el marco de la publicación de los informes del INDH y las cartas de respuesta a cada informe emitidas por la Dirección General de Carabineros. Este diálogo entre instituciones estatales ilustra el contexto en que se han producido los documentos analizados, en los que se despliegan estrategias para incrementar la confianza pública en las instituciones de seguridad, como la producción de la tríada carabinero-seguridad-derecho que hemos explicado en nuestros resultados.

En el desplazamiento que describimos de las formas predominantes de entender la seguridad durante la postdictadura, vemos que el enemigo que pone en riesgo la seguridad se va configurando de manera diferente: para la seguridad del Estado el enemigo es el revolucionario o subversivo, para la seguridad de las personas y sus bienes el enemigo es el delincuente y para la relación entre seguridad y derechos el enemigo es el manifestante, que abre la puerta a las expresiones violentas en las protestas. En los tres casos se construye como un sujeto monstruoso, fuera del pacto social, que debe ser aislado. Sin embargo, en estos discursos desde el Estado hay una relación distinta con la audiencia —que se entiende como la gente, la ciudadanía, las personas, etc.— según la concepción de seguridad que esté predominando. Con respecto a la seguridad del Estado, la audiencia es posicionada como espectadores de la lucha entre revolucionarios/subversivos y el Estado, mientras que al tratar de la seguridad de las personas y sus bienes, la audiencia se

incorpora en posición de víctima que puede ser defendida por el Estado o por sí misma. Esto empuja más fuertemente a la audiencia a tomar partido, puesto que ya no es un espectador de una lucha entre terceros, sino que pasa a tener un rol al interior del conflicto. De esta forma, desde el discurso estatal se va incorporando a la ciudadanía directamente dentro del problema de la seguridad, ampliando su interés hacia las percepciones, temores, valoraciones y refiriendo abiertamente al rol de los medios de comunicación en la construcción de estos aspectos. Aquí podemos identificar formas de regulación del riesgo descritas en relación a los dispositivos de seguridad (Foucault, 2004), como el uso de registros estadísticos, producción de información sobre los hechos y sobre las valoraciones; en resumidas cuentas, la construcción de un amplio aparato de saber-poder sobre la seguridad que se centraliza desde la unión público-privada de los organismos estatales, las fundaciones y centros de estudio privados y los medios de comunicación hegemónicos.

No obstante, al integrarse la concepción de seguridad en relación con los derechos humanos, hay un nuevo cambio en el lugar que ocupa la audiencia de estos discursos estatales, al ser incorporada como aliada en contra de quienes ponen en riesgo a los carabineros durante las protestas. De esta manera, el dispositivo securitario va modificando sus formas de regulación del riesgo descentralizando su acción para tener un mayor alcance. Es la fuerza centrífuga característica de estos dispositivos, siguiendo a Foucault (2004), que empuja a su permanente expansión hacia nuevos espacios y nuevos elementos. Incorporar a la audiencia como aliada hace que el dispositivo pueda abarcar más allá de lo que los agentes estatales podrían alcanzar a controlar por sí solos. Esto da lugar, por ejemplo, a enfrentamientos dentro de las mismas manifestaciones públicas entre personas que se han identificado con esta audiencia y quienes se manifiestan, a su juicio, de manera inadecuada. En este ejemplo vemos cómo el dispositivo securitario no ha requerido actuar directamente de manera represiva para impedir cierta forma de manifestación pública, sino que ha actuado sobre su medio dirigiendo sus discursos hacia la población en la que se despliegan estas manifestaciones.

## 5. Conclusiones

Hemos presentado tres formas en que se ha entendido la seguridad desde el Estado chileno en el periodo postdictatorial. Durante la primera década predominó la defensa de la seguridad del Estado, mientras que paulatinamente se fue incorporando la seguridad de las personas y sus bienes como preocupación y foco de interés. Posteriormente se integra además la tensión entre seguridad y derechos, donde se confrontan posturas sobre la seguridad entendida como amenaza para los derechos, con otras sobre la seguridad como su aseguramiento. La incorporación de estos nuevos focos de interés surge de manera transversal en el corpus analizado, predominando tanto en documentos institucionales, parlamentarios y de gobierno. En este sentido, podemos hablar de comprensiones sobre la seguridad hegemónicas para las distintas instancias del Estado, que coexisten en el presente. Como hemos expuesto, la seguridad del Estado permanece como telón de fondo, sin ser

reemplazada totalmente por la seguridad de las personas y sus bienes, sino que funciona como punto de apoyo para la extensión de nuevos énfasis securitarios. Este desplazamiento despolitiza e individualiza la acción de los “enemigos” del sistema, incorporando a las audiencias como partícipes de la vigilancia y control. Es por ello que nos parece necesario y relevante continuar investigando el tema. Las tres formas de seguridad pueden constituir líneas de investigación por sí mismas, considerando sus vinculaciones con las nociones de orden público, seguridad ciudadana y derechos humanos, que ya son materia de estudio.

Conocer cómo se ha entendido la seguridad durante el periodo postdictatorial puede contribuir a reflexionar respecto a qué se está defendiendo en nuestra sociedad, cuáles son las amenazas que se están delineando y qué relaciones existen entre los distintos “enemigos” que se han definido durante esta época. Asimismo, esperamos estimular la reflexión en torno a las formas en que el Estado se va presentando a las audiencias, qué cara muestra de acuerdo a las necesidades de cada momento histórico, qué confianzas busca atraer y qué rol juegan las distintas instituciones en estos planteamientos.

## 6. Bibliografía

- Arribas-Ayllon, M. y V. Walkerdine (2008): “Foucauldian discourse analysis”, en C. Willig y W. Stainton-Rogers, eds., *The SAGE handbook of qualitative research in Psychology*, Londres, SAGE, pp. 91-108.
- Ávila, D. y S. García (2015): *Enclaves de riesgo: gobierno neoliberal, desigualdad y control social*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Bachelet, M., A. Zaldívar, A. Velasco y V. Blanlot (2006): *Mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4592/> [Consulta: 12 de diciembre de 2016]
- Carabineros de Chile (2014): *Análisis informe anual 2013: Programa de derechos humanos y función policial del Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: [http://deptodhh.carabineros.cl/assets/respuesta\\_al\\_instituto\\_nacional\\_de\\_derechos\\_humanos.pdf](http://deptodhh.carabineros.cl/assets/respuesta_al_instituto_nacional_de_derechos_humanos.pdf) [Consulta: 20 de marzo de 2017]
- Carabineros de Chile (s/f): *Carabineros y Derechos Humanos*. Disponible en: <http://deptodhh.carabineros.cl/assets/7carabineros-y-derechos-humanos.pdf> [Consulta: 20 de marzo de 2017]
- Dammert, L. (2013): *Inseguridad, crimen y política: desafíos de la democracia en Chile*, Santiago de Chile, RIL Editores.
- Decreto 400 (1978): *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado, de la ley número 17.798, sobre Control de Armas*, Publicado en Diario Oficial de la República de Chile N° 30.037, del 13 de abril de 1978, Chile.
- Decreto 890 (1975): *Fija texto actualizado de la ley 12.927, sobre Seguridad del Estado*. Publicado en Diario Oficial de la República de Chile N° 29.239, del 26 de agosto de 1975, Chile., Diario Oficial de la República de Chile.

- Durán, R. (2018): “Enfoques mediáticos sobre libertad y seguridad. La Ley española de Seguridad Ciudadana como estudio de caso”, *Política y Sociedad*, 55(1), pp. 211-234. <https://doi.org/10.5209/POSO.54808>
- Foucault, M. (2004): *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*, 1ª Ed., 1ª Reimpresión, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1985): *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta.
- Foucault, M. (1969): *La arqueología del saber*, 6ª Ed., México D. F., Siglo XXI Editores.
- Galvani, M., K. Mouzo, N. Ortiz, V. Rangugni, C. Recepter, A. Lis Rios, G. Rodríguez Y G. Seghezze (2010): *A la inseguridad la hacemos entre todos: prácticas académicas, mediáticas y policiales*, Buenos Aires, Hekht Libros.
- González, G. (2015): *Carta del General Director de Carabineros de Chile a Sra. Lorena Fries Monleón, Directora Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: [http://deptodhh.carabineros.cl/assets/1carta\\_del\\_sr\\_general\\_director\\_de\\_carabineros\\_a\\_la\\_directora\\_indh\\_\(02\\_de\\_abril\\_de\\_2015\).pdf](http://deptodhh.carabineros.cl/assets/1carta_del_sr_general_director_de_carabineros_a_la_directora_indh_(02_de_abril_de_2015).pdf) [Consulta: 20 de marzo de 2017]
- González, G. (2012): *Carta de Dirección General de Carabineros a Instituto Nacional de Derechos Humanos, Ref: Segundo informe anual del INDH del 10.12.2012. N° 174*. Disponible en: [http://deptodhh.carabineros.cl/assets/6respuesta\\_informe\\_anual\\_2012\\_de\\_indh\\_\(31\\_de\\_diciembre\\_de\\_2012\).pdf](http://deptodhh.carabineros.cl/assets/6respuesta_informe_anual_2012_de_indh_(31_de_diciembre_de_2012).pdf) [Consulta: 20 de marzo de 2017]
- Huneus, C. (2014): *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, Santiago de Chile, Taurus.
- INDH y ACNUDH (2014): *Protesta social y derechos humanos: Estándares internacionales y nacionales*, Santiago de Chile, INDH.
- Íñiguez, L. y C. Antaki (1998): “Análisis del discurso”, *Anthropos*, 177, pp. 59-66.
- Jäger, S. (2003): “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos”, en R. Wodak y M. Meyer, comp., *Métodos de Análisis Crítico Del Discurso*, Barcelona, Gedisa, pp. 61-100.
- Jäger, S. y F. Maier (2016): “Analysing discourses and dispositives: a foucauldian approach to theory and methodology”, en: R. Wodak y M. Meyer, eds., *Methods of Critical Discourse Studies*, Londres, SAGE, pp. 109-136.
- Leal, F. (2003): “La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, 15, pp. 74-87.
- Ley 18.314 (1984/2015): *Determina conductas terroristas y fija su penalidad*, Publicada en Diario Oficial de la República de Chile N° 31.873, del 17 de mayo de 1984, Chile.
- Ley 20.502 (2011): *Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales*, Publicada en Diario Oficial de la República de Chile N° 39.891, del 21 de febrero de 2011, Chile.
- Merino, J., F. Matthei, C. Mendoza y C. Benavides (1984): “Proyecto de Ley”, en *Historia de La Ley N° 18.314, Determina Conductas Terroristas y Fija Su Penalidad*, pp. 12-21. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/35415/1/HL18314.pdf> [Consulta: 20 de julio de 2018]

- OECD (2018): *OECD Economic Surveys: Chile 2018*. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/chile-economic-snapshot/> [Consulta: 9 de julio de 2019].
- Rodríguez, C., G. Padilla y V. Durán (2017): “Sobre el miedo al delito y los otros miedos: el ciudadano-víctima y la inseguridad transversalizada”, *Política y Sociedad*, 54(3), pp. 781-803.  
<https://doi.org/10.5209/POSO.53104>
- Shearing, C. y J. Wood (2011): *Pensar la seguridad*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Vergara, J. (2007): “La ‘democracia protegida’ en Chile”, *Revista de Sociología*, 21, pp. 45-52.
- Villegas, A. (2003): *Transición chilena a la democracia. Evolución del proceso de transición chilena a la democracia: un proceso de consensos y pactos*, Trabajo para optar al título de Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile.
- Wacquant, L. (2010): *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Editorial Gedisa.