

N. 02 / Diciembre 2025

# Crisis de seguridad y democracia

Contexto y análisis de la respuesta legislativa  
(2022-2025)

Raúl Opazo  
Jorge Cordero  
María José del Solar  
Miguel Ángel Fernández

# Crisis de seguridad y democracia: contexto y análisis de la respuesta legislativa (2022-2025)

Raúl Opazo, Jorge Cordero, María José del Solar y Miguel Ángel Fernández\*  
Universidad del Desarrollo, Chile.

**Resumen:** Este trabajo analiza la respuesta legislativa chilena a la crisis de seguridad pública entre 2022 y 2025, marcada por el aumento de homicidios y la consolidación del crimen organizado. Examina la prolífica agenda de 32 proyectos priorizados (*fast-track*) y más de 60 leyes complementarias, evaluándolas desde tres enfoques teóricos: punitivo, institucional y comunitario. El estudio combina análisis estadísticos, que muestran una correlación significativa entre la tasa de homicidios y la percepción de inseguridad, con una revisión crítica del proceso legislativo y el contenido de las iniciativas. Los hallazgos indican que la estrategia predominante ha sido el fortalecimiento institucional, evitando un giro hacia políticas de "mano dura". Sin embargo, se identifican inconsistencias, como la disminución del presupuesto en seguridad, la lentitud en tramitar reformas clave y el riesgo de medidas simbólicas o contraproducentes. Se concluye que la efectividad de esta vía depende de una asignación presupuestaria coherente, una implementación ágil y el mantenimiento del equilibrio entre seguridad y garantías democráticas.

**Palabras clave:** crimen organizado, seguridad, Chile, gobernabilidad, democracia.

---

\* Raúl Opazo es abogado por la Universidad de la Frontera e Investigador Asociado en Faro UDD. Correo electrónico: [opazo.raul.e@gmail.com](mailto:opazo.raul.e@gmail.com) / ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0470-3618>. Jorge Cordero es cientista político, Magíster en Estudios Políticos por la Universidad de los Andes y Profesor Investigador en Faro UDD. Correo electrónico: [jcordero@udd.cl](mailto:jcordero@udd.cl) / ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9251-6975>. María José del Solar es socióloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Profesora Investigadora en Faro UDD. Correo electrónico: [mjdelosolar@udd.cl](mailto:mjdelosolar@udd.cl) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5102-1923>. Miguel Ángel Fernández es PhD. en Ciencia Política por la Universidad de Boston, Profesor Investigador y Subdirector Académico en Faro UDD. Correo electrónico: [mifernandez@udd.cl](mailto:mifernandez@udd.cl) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2938-854X>.

## Introducción

El deterioro de la seguridad ciudadana en Chile entre 2015 y 2024 reactiva el dilema clásico entre seguridad y libertad que los Estados democráticos deben gestionar sin sacrificar sus fundamentos institucionales. La triplicación de la tasa de homicidios, la consolidación de redes criminales transnacionales y el incremento de delitos antes excepcionales en el país (sicariato, secuestros, extorsión sistemática) configuran una crisis de magnitud suficiente para justificar una respuesta estatal extraordinaria.

Sin embargo, esta crisis plantea preguntas fundamentales para la teoría y la práctica democrática. Cuando las poblaciones enfrentan grados de violencia que erosionan su seguridad básica, el riesgo de que prefieran intercambiar libertades por orden efectivo incrementa considerablemente. La experiencia latinoamericana reciente ofrece ejemplos contrastantes: desde El Salvador, donde la reducción dramática de la violencia se logró mediante la suspensión de garantías constitucionales y la captura institucional, hasta aproximaciones que buscan preservar el equilibrio democrático mediante reformas institucionales de largo aliento.

El sistema político chileno ha reaccionado a esta crisis a través de una prolífica agenda legislativa. Entre abril de 2023 y mayo de 2024, el Ejecutivo y el Congreso Nacional acordaron la tramitación prioritaria de 32 proyectos de ley, estableciendo compromisos de plazos acelerados mediante acuerdos de *fast-track*. Adicionalmente, y por fuera del *fast-track*, se aprobaron más de 60 leyes destinadas a perfeccionar la seguridad ciudadana. Este conjunto de iniciativas permite analizar cuatro dimensiones críticas: (1) la priorización efectiva del Estado frente a la crisis (qué se legisló y qué quedó rezagado); (2) la capacidad del sistema político para producir reformas en plazos razonables; (3) la coherencia entre el enfoque teórico adoptado (institucional, punitivo o comunitario) y las medidas específicamente priorizadas; y (4) los riesgos y virtudes de esta estrategia desde una perspectiva de preservación democrática.

Para abordar estas preguntas, este informe se estructura en cuatro secciones. La primera examina el dilema entre seguridad y libertad desde la teoría política, identificando tres enfoques estatales principales para enfrentar el crimen organizado: punitivo, institucional y comunitario. La segunda sección analiza la crisis de seguridad chilena mediante evidencia empírica: evolución de tasas de homicidio, percepción ciudadana, contexto presupuestario y dinámica política. La tercera sección evalúa críticamente la respuesta legislativa, analizando el proceso de tramitación, el contenido de los proyectos priorizados y su

distribución según el enfoque teórico seleccionado. Finalmente, las conclusiones sintetizan los hallazgos e identifican las inconsistencias estructurales que comprometen la viabilidad de la estrategia adoptada.

La relevancia de este análisis trasciende el caso chileno. En un contexto regional donde el crimen organizado desafía crecientemente la autoridad estatal, comprender qué estrategias preservan simultáneamente la seguridad y las libertades democráticas constituye una necesidad política y académica de primer orden.

## **1. La inseguridad como amenaza a la democracia**

La relación entre seguridad, libertad y formas de gobierno constituye un problema fundamental en el estudio de la política. Uno de los pensadores más relevantes que ha reflexionado sobre esta tensión es Thomas Hobbes, quien concebía que las personas en su estado de naturaleza, una condición aparentemente hipotética, se mantendrían en una relación de guerra permanente. En respuesta proponía conformar un Estado cuyo poder no estuviera sometido a restricción alguna. Solo de esta manera podrían florecer la industria, el arte y en última instancia, la conformación de una comunidad que viviese en paz. Este acto de renunciar a gobernarse por sí mismos daría lugar a la creación de un soberano —el célebre Leviatán— cuya misión principal sería garantizar la seguridad de todos (Hobbes, 2017).

Sin embargo, la evolución histórica posterior pareció desmentir parcialmente esta tesis. Surgieron Estados con democracias capaces de equilibrar libertad y orden sin recurrir necesariamente al absolutismo (Gray, 2024). Empero, esta síntesis liberal ha demostrado ser más frágil de lo anticipado<sup>1</sup>, ya que, si bien varios países lograron transitar a regímenes democráticos, este proceso no fue para nada homogéneo (O'Donnell, 2007). Por una parte, muchos gobiernos no sostuvieron la forma democrática por periodos prolongados de tiempo, retornando rápidamente a ser autocracias —esta fue la realidad de distintos países después de la llamada “tercera ola de democratización”—; y por la otra, múltiples terminaron por adoptar sistemas híbridos que, aunque aspiraban a ser democráticos, no fueron capaces de consolidarse en el tiempo (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo la ponencia de Guillermo O'Donnell titulada *The Perpetual Crises of Democracy* (O'Donnell, 2007).

<sup>2</sup> Para profundizar en la dificultad de los países latinoamericanos en sus procesos democráticos, ver *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2013).

La situación de América Latina ejemplifica la vulnerabilidad de las democracias modernas ante el crimen organizado. No solo por su incapacidad de consolidar regímenes democráticos en varios de sus países, tema que ha sido ampliamente documentado por la ciencia política (O'Donnell, 2007; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013; Mainwaring, 2025), sino también por la persistencia de otro tipo de amenazas que agravan este problema, como la aparición de organizaciones criminales que buscan competirle al Estado el monopolio de la violencia mediante la extorsión y el control territorial (García-Ponce, 2025). De hecho, se dice que entre 77 y 101 millones de latinoamericanos (12-16% de la población regional) viven actualmente bajo alguna forma de gobernanza criminal (Uribe, Lessing, Schouela y Stecher, 2025).

En ese sentido, pareciera ser que el estado de naturaleza hobbesiano, según la interpretación del filósofo John Gray (2024), no pertenece exclusivamente a un pasado remoto, sino que representa una amenaza latente de anarquía social. Este estado, caracterizado por la competencia, la inseguridad y la ausencia de justicia (Hobbes, 2017), constituye una condición en la que, de acuerdo con Gray (2024), la sociedad puede recaer en cualquier momento histórico. Y, ante el miedo generado por este tipo de peligros, la ciudadanía bien podría inclinarse por adoptar un régimen similar al Leviatán de Hobbes. Dicha dinámica se materializa cuando poblaciones enfrentadas a episodios de violencia extrema, aceptan intercambiar libertades por seguridad efectiva<sup>3</sup>.

Un caso paradigmático en América Latina y que permite vislumbrar el problema señalado, puede observarse en la figura de Nayib Bukele, presidente de El Salvador, quien logró disminuir los niveles de violencia a través de la represión masiva de pandilleros y la suspensión de garantías constitucionales (Meléndez-Sánchez y Vergara, 2024) —incluso se ha llegado a hablar de un “método Bukele” con pretensiones de ser exportado al resto del mundo (Kurylo, 2025)—. Este *modus operandi* se ha popularizado en la región debido a sus buenos resultados al momento de disminuir las tasas de delitos. Sin embargo, tampoco está exento de dificultades. Kurylo (2025), por ejemplo, ha criticado que, pese a la eficacia del “método Bukele” en controlar el crimen organizado, lo ha hecho a costa de desarticular las instituciones democráticas. No se trató solo de aplicar “mano dura” contra el crimen, sino de eliminar la democracia y reemplazarla con algo nuevo. De igual forma, dice Kurylo (2025), esta estrategia no sería extrapolable a otros casos debido a los factores contextuales de El

---

<sup>3</sup> En un sentido inverso a lo planteado, países que experimentan una trayectoria ascendente en materia de seguridad, tenderán a inclinarse por apoyar la democracia como la mejor forma de gobierno (Fernandez y Kuenzi, 2010).

Salvador: geografía, demografía, estructura criminal, ratio fuerzas de seguridad-población, entre otros.

Esta triada fundamental entre seguridad, libertad y forma de gobierno, como hemos visto, no es solo una cuestión abstracta, sino que se materializa en respuestas estatales concretas. De este modo, las democracias que enfrentan el avance del crimen organizado se enfrentan a la necesidad de adoptar algún enfoque que refleje su posicionamiento frente al miedo ciudadano de caer en un estado de naturaleza como el descrito por Hobbes, con la paradoja de que estos mismos instrumentos pudiesen condicionar el futuro del propio régimen democrático. Al respecto, la literatura especializada ha identificado diferentes respuestas estatales que van desde enfoques punitivos duros, como el “método Bukele”, hasta modelos de pacificación territorial, cada uno con implicaciones distintas no solo para la eficacia en seguridad, sino también para el equilibrio democrático. A continuación, exploraremos las principales aproximaciones de política pública.

### ***1.1 Enfoques estatales para enfrentar la criminalidad.***

Se suele argumentar que la irrupción del crimen organizado deriva de la poca presencia estatal. Este razonamiento opera de la siguiente forma: cuando los Estados no garantizan bienes básicos como seguridad o mecanismos de resolución de conflictos, esto genera un vacío que luego es suplido por las organizaciones criminales. Es decir, a falta de un “Estado presente”, se genera un terreno fértil para que el crimen organizado, pandilleros, narcotraficantes, entre otros, puedan reemplazar las deficiencias del sector público y con ello controlar territorios, corromper instituciones y socavar la democracia (Frye y Zhuravskaya, 2000; Croci, Dammert y Larroca, 2025).

Sin embargo, la literatura es contraintuitiva al respecto. Por ejemplo, Uribe et al. (2025), muestran que hay una correlación entre gobernanza criminal y presencia del Estado. Los autores midieron la densidad per cápita de instituciones estatales (estaciones de policía, bases militares, hospitales, escuelas, oficinas de correos) y encontraron que la gobernanza criminal es más prevalente en áreas con mayor densidad institucional. Por otra parte, García-Ponce (2025) señala que los niveles de violencia criminal e impunidad, coexisten con alta presencia estatal. El Reino Unido es un buen ejemplo, ya que, a pesar de ser un país desarrollado con instituciones comparativamente más eficientes que las de América Latina, ha sufrido de varios problemas referidos a la irrupción del crimen organizado y fenómenos de gobernanza criminal (Campana y Varese, 2018; Campana, Varese y Meneghini, 2025).

Esta realidad heterogénea implica que el fenómeno en sí es complejo y que no existe una fórmula única para abordarlo. Las respuestas varían, desde aplicar medidas punitivas que enfatizan mecanismos agresivos contra organizaciones criminales —mayor represión gubernamental o militarización—, hasta estrategias alternativas que priorizan reformas institucionales o soluciones basadas en un trabajo con la comunidad —policías comunitarias, trabajo enfocado en fortalecer confianza institucional, entre otros— (García-Ponce, 2025).

El primer enfoque identificado por la literatura es el punitivo, o como suele denominarse de manera informal, de “mano dura”. Esta aproximación suele gozar de amplia popularidad, lo que se traduce en una mayor destinación de recursos humanos y financieros. La idea supone que, a través del incremento del aparato represivo del Estado se restaurará de manera más eficiente el monopolio de la violencia y así se logrará disuadir a las organizaciones criminales. La estrategia más utilizada es la que se conoce como “*kingpin*”, es decir, decapitar organizaciones criminales mediante la captura o eliminación de sus líderes (García-Ponce, 2025). No obstante, los resultados de este tipo de mecanismos suelen ser altamente ineficaces e incluso contraproducentes. Por ejemplo, en México, Osorio (2015) muestra cómo este tipo de mecanismos aumenta el conflicto entre organizaciones ilícitas, lo que produce mayor violencia.

Dentro del enfoque de “mano dura” también podemos incluir al ya mencionado “método Bukele”, y pese a que ha sido exitoso en controlar a las pandillas, sus resultados se explican por dos factores muy particulares que lo hacen una excepción: (i) la captura institucional del gobierno y (ii) la vulnerabilidad de las pandillas por negociaciones previas (Meléndez-Sánchez y Vergara, 2024). En el primer caso, Bukele antes de iniciar la represión hacia las pandillas ya había desmantelado los controles y equilibrios democráticos de El Salvador, lo que le permitió un alcance e intensidad sin precedentes al momento de emplear este enfoque (Kurylo, 2025; Meléndez-Sánchez y Vergara, 2024; Paradelo-López y Antón, 2025). La escala de arrestos fue extraordinaria, con más de 78,000 detenciones en dos años (equivalente al 1.2% de la población), comparado, por ejemplo, con el 0.1% en México durante la guerra contra el narcotráfico del expresidente Calderón. En el segundo caso, el pacto previo con las pandillas no solo redujo la violencia temporalmente, sino que tuvo dos consecuencias críticas: (a) fragmentó la estructura organizacional de las pandillas al centralizar el control en los líderes encarcelados sin nombrar sustitutos efectivos en las calles, y (b) creó expectativas entre los pandilleros de que cualquier represión sería temporal y limitada, basándose en episodios previos de 2020 y 2021 donde la violencia estatal cesó rápidamente cuando las pandillas no respondieron con violencia. Esta

combinación específica de factores ayuda a explicar por qué los intentos de replicar el modelo en países como Honduras o Ecuador fracasaron y que El Salvador sería más bien un caso atípico en la literatura sobre mecanismos punitivos del Estado<sup>4</sup>.

Ahora bien, una estrategia intermedia más condicionada y cuidadosamente adaptada desde el enfoque punitivo ha demostrado entregar mejores resultados al momento de disminuir el crimen. Esto es, condicionar las medidas represivas del gobierno en función del comportamiento de las organizaciones criminales: reprimir con amplia fuerza siempre que muestren mala conducta (Lessing, 2017, citado en García-Ponce, 2025).

El segundo enfoque se denomina de “reforma institucional” y guarda relación con aplicar cambios profundos a instituciones vinculadas al manejo del crimen organizado, como podrían ser las policías, los sistemas judiciales o Fuerzas Armadas. Esta aproximación se suele emplear en países con democracias imperfectas, afectadas por la corrupción o donde la ciudadanía desconfía de las instituciones debido a su mal funcionamiento. Por medio de la reforma, se pretende mejorar la legitimidad del Estado y reconstruir la confianza con los ciudadanos, lo que ayudaría a reducir la violencia criminal. Además, se suelen aplicar para reemplazar o suavizar contextos donde se ha empleado por mucho tiempo el enfoque punitivo (García-Ponce, 2025). Ejemplos concretos pueden verse en reformas que se aplican a policías o bien, en iniciativas de reforma penal para reducir la impunidad de ciertos delitos.

No obstante, y pese a que es un enfoque ampliamente utilizado, todavía no hay evidencia tan concreta sobre cuáles son las reformas que más funcionan o las razones de por qué algunas entregan mejores resultados que otras. De lo que sí hay certeza es que reformas institucionales eficaces requieren de modificaciones más amplias que puedan trascender a las dinámicas exclusivas de seguridad (García-Ponce, 2025).

El tercer y último enfoque es el llamado de tipo “comunitario”. La idea principal de esta aproximación es que los Estados en lugar de basarse solo en una política de arresto y encarcelamiento, requieren de una participación activa de la comunidad para crear vecindarios más seguros (García-Ponce, 2025). Tiene múltiples formas de aplicación y se suelen usar como un complemento o alternativa a las policías tradicionales. Varía desde implementar mecanismos de prevención local para mitigar conductas delictivas, hasta generar espacios para fortalecer la relación del Estado con la sociedad.

---

<sup>4</sup> Ambos países carecían tanto de la captura institucional completa como de las condiciones particulares que debilitaron a sus organizaciones criminales (Meléndez-Sánchez y Vergara, 2024).



Un mecanismo ampliamente usado en este enfoque lo constituyen las policías comunitarias que buscan fomentar la participación activa de la población, siendo muy popular en países de ingreso medio, aunque con resultados dispares. Por ejemplo, Adams, Harry y Maguire (2025), al entrevistar policías comunitarios que trabajaban de forma directa con pandilleros, observaron que esta dinámica ayudaba a generar una respuesta más favorable de la comunidad al trabajo policial, así como a fomentar la aceptación de los residentes hacia las iniciativas policiales. En cambio, Dobson, Dittman y Yeager (2025), ponen en cuestión su eficacia. Pese a que ha existido una inyección ascendente de recursos hacia estas iniciativas en los últimos 30 años, la confianza hacia las policías ha seguido a la baja. Dobson et al. (2025) señalan que una posible explicación de esta brecha sería por falta de transparencia de las policías comunitarias al momento de interactuar con la ciudadanía.

Desde otro punto de vista, el enfoque comunitario también suele considerar los programas de prevención de violencia juvenil, enfocados en interrumpir las trayectorias hacia el reclutamiento criminal mediante alternativas económicas y sociales. La evidencia experimental más prometedora proviene de Liberia, donde combinaciones de programas de empleo, transferencias de efectivo y terapia cognitivo-conductual redujeron efectivamente la participación en actividades criminales (Blattman y Annan, 2016; Blattman, Jamison y Sheridan, 2017). Sin embargo, estos resultados emergen en contextos postconflicto específicos, limitando su aplicabilidad a entornos urbanos latinoamericanos.

Frente a la presión por demostrar capacidad de acción en contextos de crisis de seguridad, los estados pueden recurrir a lo que la literatura ha denominado "legislación simbólica" (Elholm y Colson, 2016). Esta aproximación consiste en la creación de nuevos tipos penales o el aumento de penas, no por su utilidad práctica demostrada en la prevención o combate del delito, sino primordialmente por su valor expresivo. El objetivo central es enviar una señal política contundente a una ciudadanía alarmada, reafirmando simbólicamente el orden moral y la autoridad estatal, aun cuando estas normas tengan una aplicabilidad limitada o sean redundantes en el marco legal existente. Esta estrategia, sin embargo, perfectamente puede estar presente en cualquiera de los tres enfoques ya señalados.

Adicionalmente, la creciente complejidad del crimen organizado ha impulsado una expansión de los límites del control delictivo, donde la seguridad se gobierna cada vez más a través de mecanismos regulatorios que trascienden el sistema de justicia penal tradicional. Esta "regulación de la seguridad" implica la proliferación de herramientas, actores y lógicas (tanto estatales como no estatales) que buscan modificar conductas y prevenir riesgos, lo que amplía temporal, espacial y sectorialmente la intervención sobre el

problema. Esta expansión regulatoria, sin embargo, no es neutral: puede tensionar el equilibrio democrático al priorizar la gestión tecnocrática de riesgos sobre la protección de libertades civiles, o al descentralizar funciones coercitivas en actores con escasa rendición de cuentas públicas (Gurinskaya y Nalla, 2018).

En este contexto regulatorio expandido, el sector privado ha adquirido un rol protagónico, configurando un ecosistema de "vigilancia policial plural" donde conviven actores estatales, comerciales, híbridos y voluntarios (Button, 2019). Chile es un caso emblemático de esta tendencia, con una industria de seguridad privada que ha cuadruplicado su tamaño en la última década, asumiendo funciones que antes eran dominio exclusivo de la policía pública, como la vigilancia de espacios públicos y eventos masivos (Solar, 2018). Esta externalización puede aliviar presiones operativas sobre el Estado, pero también genera riesgos en cuanto al acceso a la seguridad, fragmentación de la autoridad y erosión de la confianza en las instituciones públicas, especialmente cuando la regulación estatal del sector es laxa o se encuentra desactualizada.

Finalmente, al mirar la evidencia comparativa, demuestra que el dilema hobbesiano entre seguridad, libertad y gobierno no admite soluciones simples ni unidimensionales. Los enfoques punitivos, pese a su popularidad política, muestran consistente ineffectividad y efectos contraproducentes, pudiendo tensionar la democracia —como en el caso de El Salvador—, mientras que las alternativas institucionales y comunitarias, aunque más prometedoras, enfrentan limitaciones significativas cuando se implementan aisladamente. La complejidad del fenómeno criminal sugiere que las respuestas más efectivas requieren estrategias híbridas que combinen selectivamente elementos de los tres enfoques, adaptándolos a condiciones contextuales específicas y secuenciándolos temporalmente para minimizar contradicciones entre instrumentos de política pública.

## **2. El contexto de la crisis de inseguridad en Chile**

El caso chileno resulta de interés, dado que históricamente ha sido percibido como uno de los países más seguros de América Latina. No obstante, desde hace algunos años atraviesa por un punto de inflexión en cuanto a seguridad. Esto podría configurar un esquema donde las personas bien podrían inclinarse por un Estado más fuerte a costa de sacrificar ciertas libertades o incluso garantías constitucionales.

La proliferación de redes de extorsión, tráfico de personas y narcotráfico, así como la aparición de sicariato, secuestros y niveles de homicidios sin precedentes en el país,

evidencian un cambio en la realidad nacional. Este nuevo escenario es producto de delitos que operan bajo estructuras que se asemejan a culturas organizacionales de corte “corporativo”; vale decir, se trata de crimen organizado. La diferencia de este fenómeno con la delincuencia común radica en que actúa bajo una lógica económica sostenida por estructuras, redes y jerarquías estables (Zeballos, 2024), conceptualizado como un sistema de “emprendimientos” criminales que, a medida que consolidan control territorial, evolucionan hacia verdaderas “empresas” ilícitas. Esta transición se da, principalmente, a través de la violencia y la corrupción ejercida en los territorios que ocupan.

Un ejemplo paradigmático de esta transformación es el de organizaciones transnacionales como el Tren de Aragua<sup>5</sup>, cuyo origen se encuentra en el sistema penitenciario venezolano, pero que hoy mantiene presencia activa en la macrozona norte de Chile. Allí, ejerce control territorial efectivo y ha logrado establecer un monopolio sobre diversas actividades ilícitas. A partir de este dominio, como se señaló en la sección anterior, estas organizaciones no solo disputan mercados criminales, sino que compiten directamente con el Estado por la legitimidad y el control del territorio, utilizando la violencia como herramienta de consolidación. Esta lógica explica, en parte, el incremento sostenido de delitos violentos en el país, que alcanzaron su punto más alto en 2022, con un total de 934 homicidios consumados (Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados, 2024). Sin embargo, la literatura señala que, una vez consolidado el control territorial por parte de una organización criminal, cabe esperar una disminución relativa de la violencia, ya que el conflicto se reduce. Si las cifras vuelven a incrementar, es probable que exista una nueva disputa por el territorio<sup>6</sup>.

En Chile, si bien no estamos ante un fenómeno con niveles tan exacerbados de penetración institucional, sí se encuentra inserto en un patrón evolutivo. En ese sentido, Zeballos (2024), identifica tres etapas previas al peor de los escenarios —Estados propiamente criminales—, las cuales no se presentan necesariamente de forma lineal, sino que pueden operar de

---

<sup>5</sup> El “Tren de Aragua” es una organización criminal transnacional surgida en Venezuela (cárcel de Tocarón, estado de Aragua), con presencia en varios países latinoamericanos y dedicada a actividades como tráfico de drogas, trata de personas, extorsión y sicariato.

<sup>6</sup> García-Ponce (2025) sostiene que, en escenarios de debilidad institucional, las organizaciones criminales pueden actuar como poderes paralelos, ofreciendo formas de gobernanza informal y ganándose el apoyo social allí donde el Estado está ausente o carece de capacidad efectiva. Esta lógica ha sido corroborada también por Corrales y Freedman (2025), quienes advierten que el crimen organizado utiliza su control territorial y su capacidad económica para infiltrar los organismos estatales, erosionar su autoridad y bloquear las respuestas institucionales. Así se configuran lo que se ha denominado Estados criminales, una categoría que ha sido común en la historia reciente de América Latina —con ejemplos como las FARC en Colombia— y que representa, hasta ahora, el punto más extremo al que puede llegar la evolución del crimen organizado.

forma circular. La primera etapa guarda relación con la violencia visual, en la que distintas estructuras criminales disputan el control de un territorio mediante homicidios, amenazas y actos públicos de violencia. La segunda comienza una vez que ese control ha sido consolidado, y se caracteriza por el establecimiento de lógicas extorsivas que permiten sostener el dominio territorial. En este punto, las economías ilícitas ya están organizadas bajo el liderazgo de una organización criminal dominante, y comienzan a surgir emprendimientos legales utilizados para el lavado de activos. La violencia no desaparece, pero se regula: su función es más simbólica que operativa, y se aplica de forma selectiva. La tercera etapa es una de penetración del tejido social, que implica la cooptación de organizaciones locales, como juntas de vecinos o clubes deportivos, y el ofrecimiento de bienes y servicios que el Estado no provee. Esto ocurre principalmente en sectores vulnerables, donde la ausencia del Estado es estructural desde el inicio, facilitando tanto la expansión del control criminal como el reclutamiento juvenil, asegurando así la lealtad hacia las organizaciones delictuales.

Este proceso culminaría en la cuarta etapa, donde la criminalidad organizada logra incidir directamente en la formulación de políticas públicas, configurando un escenario de corrupción estructural y captura institucional. Hoy, Chile pareciera estar en un punto de transición entre las etapas dos y tres (Zeballos, 2024). Esto significa que ya existe un control territorial ejercido mediante prácticas como la extorsión, los préstamos informales o el sicariato, pero que, además, se está avanzando hacia la cooptación de organizaciones comunitarias. Este momento es especialmente delicado, pues implica el paso desde un orden criminal violento y visible hacia una forma de control más sofisticada, menos perceptible, pero con mayor capacidad de influencia en la vida cotidiana de las comunidades afectadas<sup>7</sup>.

Por otra parte, es importante entender este fenómeno como parte de un cambio regional más amplio. Según García-Ponce (2025), el crimen organizado ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas a través de “olas de innovación criminal”, que en Latinoamérica han pasado desde los carteles tradicionales y las alianzas con insurgencias armadas, hacia una nueva fase centrada en la proliferación de drogas sintéticas. Estas sustancias son de fácil fabricación, carecen de olor, y utilizan precursores químicos que provienen mayoritariamente de China (Zeballos, 2024), lo que facilita su producción y distribución global. Además, las innovaciones permiten a las organizaciones criminales diversificar sus ingresos mediante economías ilícitas como la minería ilegal, el tráfico de madera o cobre

---

<sup>7</sup> De hecho, Uribe et al (2025), señalan que, aunque Chile es el país con menor porcentaje de población que vive bajo algún tipo de gobernanza criminal, la cifra sigue siendo de un 5%.

robado, o también el contrabando, todas actividades de alta rentabilidad y baja trazabilidad. Se mantiene así la lógica del “emprendedor criminal”, en un contexto donde los Estados siempre van un paso más atrás.

Esta velocidad de adaptación del crimen organizado contrasta, entonces, con la respuesta institucional del país que ha sido limitada. Si bien se han implementado medidas operativas relevantes, como la militarización de la frontera, el refuerzo del control portuario o el aumento de la seguridad penitenciaria, son acciones que no han estado articuladas con una estrategia de inteligencia estructural que permita comprender y anticipar el fenómeno en su complejidad. El Estado ha tendido a enfrentar el crimen desde su manifestación visible —como, por ejemplo, los homicidios— sin atacar sus fundamentos económicos: no se traza ni interrumpe la ruta del dinero, ni se interviene sobre la demanda que sostiene a estos mercados (Arévalo, 2025; Zeballos, 2024). Esta omisión impide desarrollar políticas públicas realmente efectivas para dismantelar las redes del crimen organizado.

Las dinámicas anteriormente expuestas ponen en evidencia factores estructurales profundos. Considerando la informalidad e insuficiente desarrollo económico que caracteriza a América Latina, el desarrollo de economías ilícitas se vuelve más propicio en nuestra región. En ausencia de oportunidades laborales y educativas, los adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables se convierten en blanco prioritario de los procesos de reclutamiento criminal.

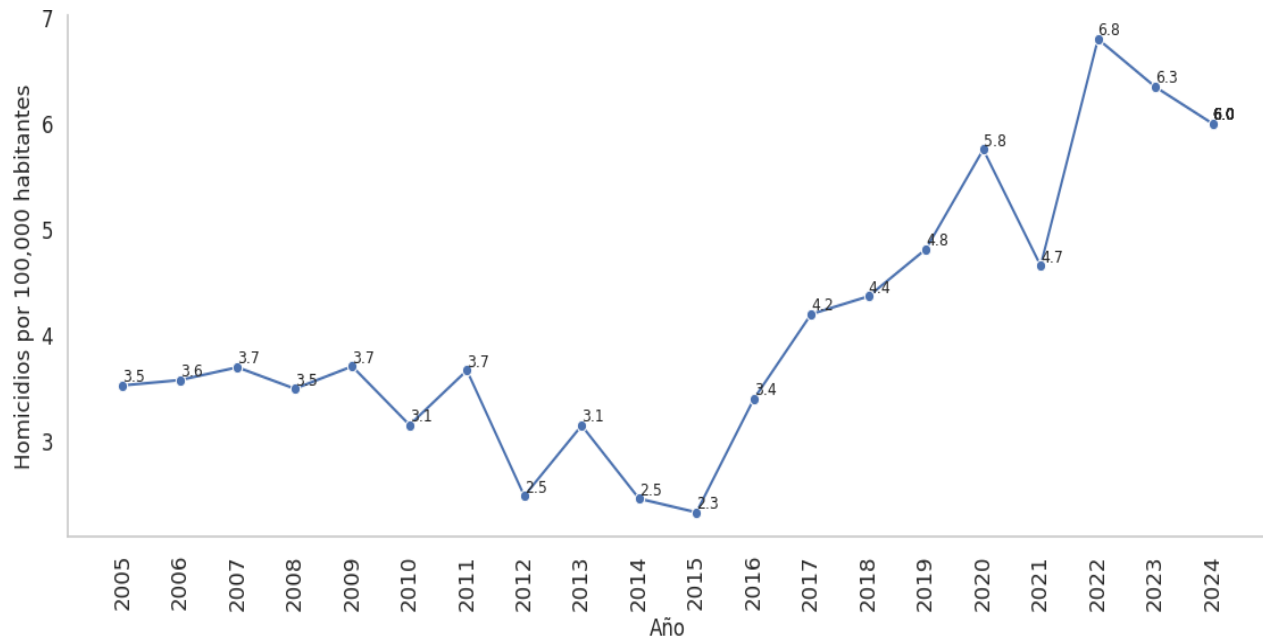
Para comprender este escenario de inseguridad con más profundidad, a continuación, se presenta un análisis cuantitativo que muestra la evolución de la inseguridad para el caso chileno. Se analizan diferentes variables que ayudan a comprender la situación del país. Luego, se realiza un breve balance sobre los principales tópicos de discusión en torno a la seguridad desde la política.

### ***2.1. Análisis estadístico del aumento de la inseguridad en Chile***

Como se señaló, Chile ha sido considerado como uno de los países más seguros del continente americano durante todo el siglo XXI. En medio de una de las regiones con más homicidios del mundo, el país tuvo la tasa de homicidios más baja de Latinoamérica hasta el año 2018. De hecho, solo Canadá exhibía una cifra menor a Chile durante todo ese periodo. La tasa de homicidios en el país tuvo una tendencia a la baja hasta el año 2015

(2,3), luego aumentó prácticamente cada año hasta alcanzar un máximo de 6,8 el año 2022. El aumento porcentual entre ese periodo fue de 196%, de modo que el número total de homicidios relativo a la población chilena se triplicó en siete años. Como se puede ver en la Figura 1, la tasa no ha disminuido recientemente, pero sigue en niveles bastante elevados en comparación con el promedio de la década anterior.

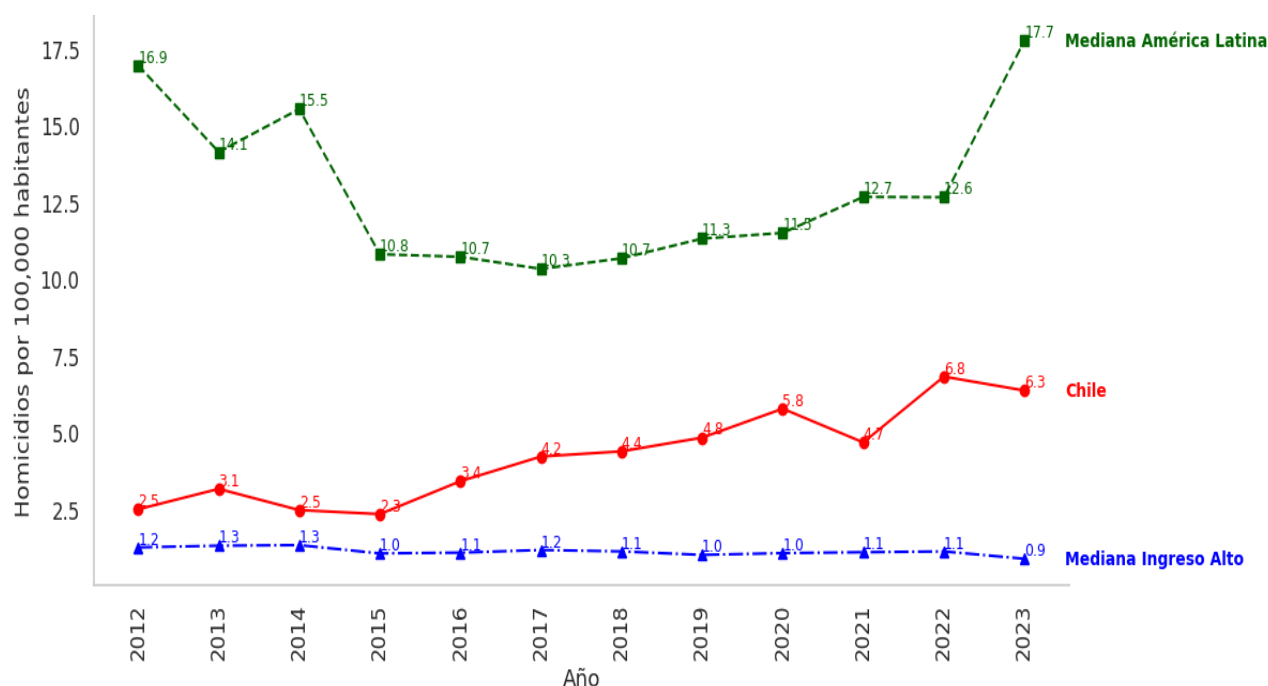
**Figura 1: tasa de homicidios en Chile (2005-2024)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para el año 2024 se incluyó la cifra del informe nacional de Víctimas de Homicidios Consumados en Chile del Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos

El aumento de esta cifra en el país ha acercado a Chile a la mediana de la tasa de homicidios de América Latina, alejándolo de valores cercanos a los que tienen los países de ingresos altos. Así, como lo muestra la Figura 2, si el año 2012 la tasa de homicidio chilena era solo el doble de la mediana de los países de altos ingresos, el año 2023 era siete veces mayor. La comparación con este grupo de países es relevante, considerando que a partir del año 2013 Chile fue incluido en esa categoría por el Banco Mundial.

**Figura 2: tasa de homicidios en Chile, mediana de América Latina y mediana de países de ingreso alto**

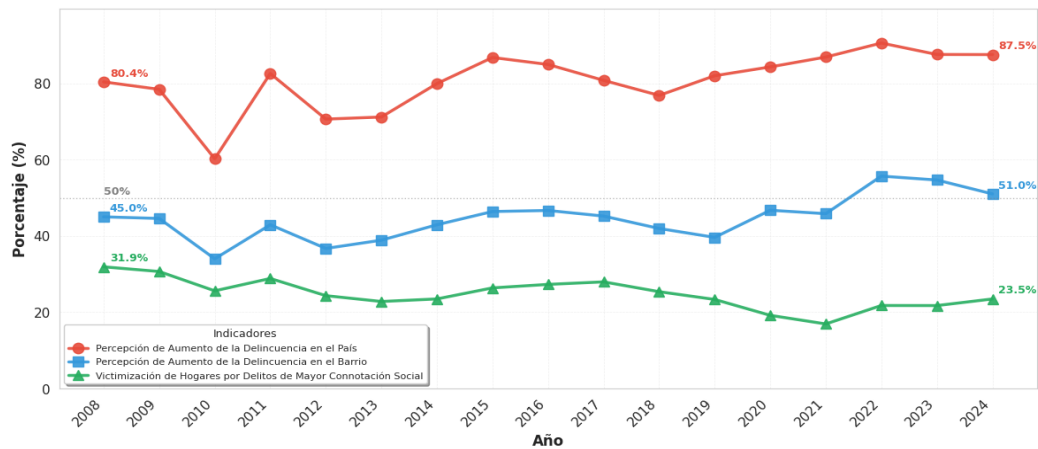


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Se incluye la clasificación de países de ingresos altos del Banco Mundial

Otro aspecto relevante para la comprensión del fenómeno delictual en Chile es la percepción de inseguridad de la población. La interpretación de estos datos de carácter subjetivo ha suscitado un intenso debate, debido al supuesto desacople entre el miedo de los chilenos al delito y las mediciones de datos objetivos. Efectivamente, según los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) el porcentaje de hogares victimizados por delitos de mayor connotación social, el robo con fuerza a la vivienda y el robo con violencia e intimidación han descendido a lo largo del tiempo, mientras que las mediciones de percepción de aumento de la delincuencia han crecido (Figura 3).

Entre las explicaciones del comportamiento divergente de las cifras subjetivas versus las objetivas, se ha señalado que el miedo al delito respondería más bien a una conjunción de inseguridades económicas, políticas y sociales (Dammert y Malone, 2003). Es más, una revisión reciente de la literatura señala como un punto donde habría un relativo consenso entre los expertos a que la percepción de inseguridad opera con independencia de los datos objetivos, a tal punto de sugerir que cabría desestimar dichas variables para entender el fenómeno (Layera, Otero y Perret, 2020).

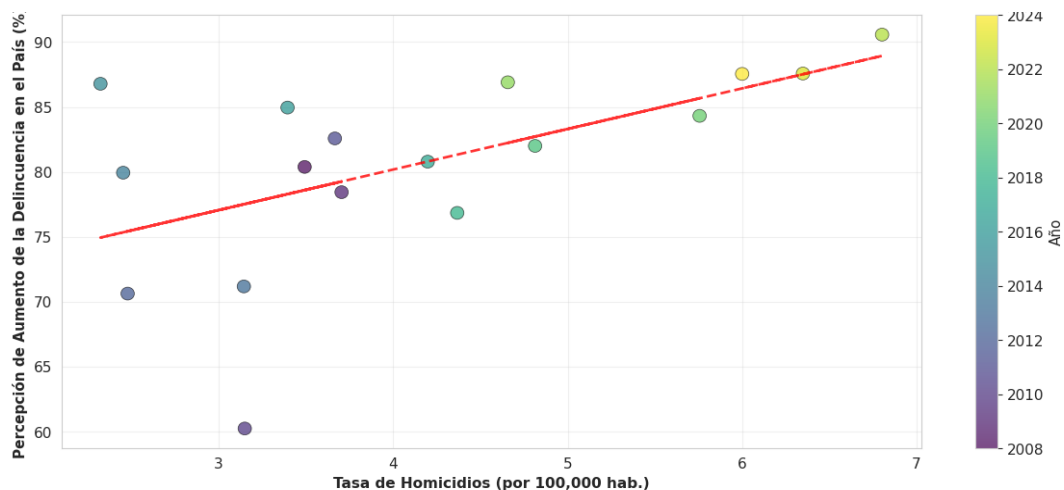
**Figura 3: percepción y victimización de delitos en Chile**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)

No obstante, si bien las percepciones subjetivas de la población sobre la inseguridad del país (o de sus barrios) pueden estar también influenciadas por factores ajenos a cuestiones de naturaleza puramente criminal, no es cierto que exista completa independencia entre ambos aspectos. Al contrario, existe una correlación moderada entre la tasa de homicidios y la percepción de aumento de la delincuencia en el país (Figura 4) y una correlación fuerte entre dicha tasa y la percepción de aumento de la delincuencia en el barrio (Figura 5). Ambas mediciones son estadísticamente significativas, especialmente esta última.

**Figura 4: percepción de aumento de la delincuencia en el país ( $r = 0,570$ ,  $p = 0,017$ )**

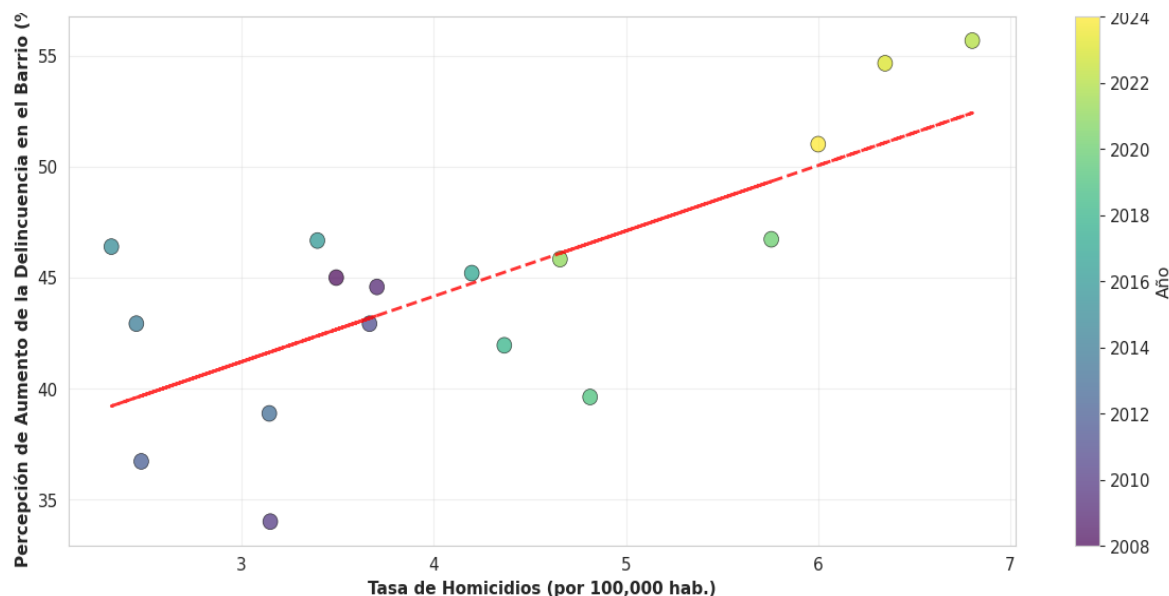


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)



Es más, un análisis estadístico más completo de esta última relación da cuenta de que la tasa de homicidios por sí sola explica el 51,6% de los cambios de la percepción de aumento de la delincuencia en el barrio ( $R^2 = 0.516$ ). De tal modo que, por cada homicidio más que ocurra por cada 100,000 habitantes, el porcentaje de personas que siente que su barrio es más peligroso aumenta en casi 3 puntos<sup>8</sup>.

**Figura 5: percepción de aumento de la delincuencia en el barrio ( $r = 0,718$ ,  $p = 0,001$ )**



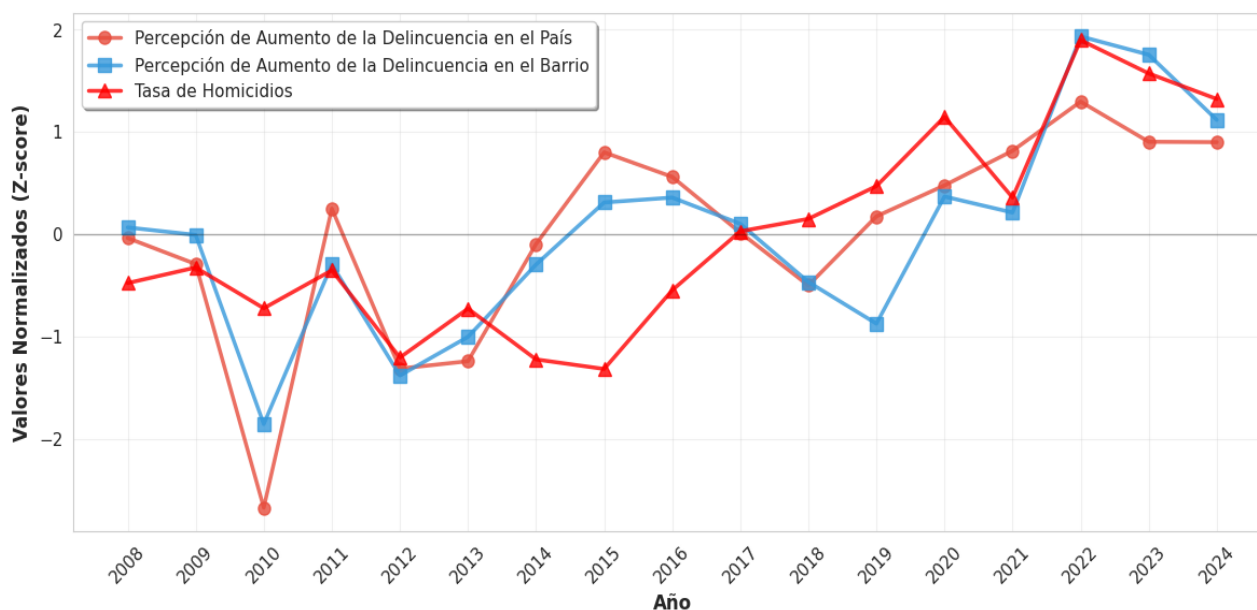
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

La estrecha relación entre estas medidas de percepción y el dato objetivo de la tasa de homicidios, entre 2008 y 2024<sup>9</sup>, se puede observar también a simple vista en una serie temporal normalizada, tal como aparece en la Figura 6.

<sup>8</sup> Este impacto no tiene rezago y si se aplica un modelo de regresión con punto de quiebre estructural, la relación entre ambas cifras se ha vuelto cada vez más intensa a partir del año 2021. Desde esa fecha, por cada punto extra de la tasa de homicidio, esta percepción de aumento de la inseguridad sube cerca de 4.7 puntos.

<sup>9</sup> Este periodo se eligió debido a la disponibilidad de datos en la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y así poder realizar una comparación interanual.

**Figura 6: series temporales normalizadas, percepciones de delincuencia (país y barrio) y tasa de homicidios**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Los resultados obtenidos coinciden con conclusiones similares sobre la correlación entre la delincuencia objetiva y el miedo al delito. Estudios como el de Gaitán-Rossi y Shen (2018) en México, que mediante un modelo de regresión multinivel hallaron que las tasas municipales de homicidio predicen significativamente los sentimientos de inseguridad, y el análisis longitudinal de Natter (2025) en 27 países europeos, que identificó a la tasa nacional de homicidios como el único factor significativo para explicar el miedo al delito en el tiempo. Asimismo, la investigación de Lai et al. (2012) en Houston encontró que los incidentes de robo con violencia en el vecindario aumentaban significativamente el temor específico a este delito. Estos trabajos, que utilizan análisis de regresión controlando por variables sociodemográficas y de victimización, demuestran de manera robusta que, lejos de operar con completa independencia, el temor de la población responde en distintos contextos a las tendencias de ciertos delitos graves, en particular los violentos.

## **2.2 La seguridad en la discusión política en Chile**

Desde comienzos de la década de 2010, la seguridad pública en Chile ha ocupado un lugar central en la agenda política, transformándose progresivamente de un asunto sectorial a un eje transversal de la gestión estatal. Este cambio ha respondido tanto a la evolución del

fenómeno delictual como a las transformaciones sociales y territoriales del país. Durante este periodo, las políticas de seguridad han estado fuertemente condicionadas por el contexto de cada momento, más que por una línea ideológica rígida, lo que ha derivado en un enfoque que combina medidas estructurales con respuestas coyunturales.

En el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), la política de seguridad estuvo marcada por un escenario de post-terremoto y por el aumento sostenido de delitos de mayor connotación social. El plan “Chile Seguro” (2010-2014) buscó fortalecer la capacidad operativa de las policías, aumentar la presencia preventiva en las calles y modernizar la gestión delictual a través de indicadores y metas. Este periodo también se vio influido por la necesidad de responder a una ciudadanía que demandaba resultados inmediatos, lo que se tradujo en medidas de control y orden público, junto con campañas de prevención focalizadas en barrios críticos.

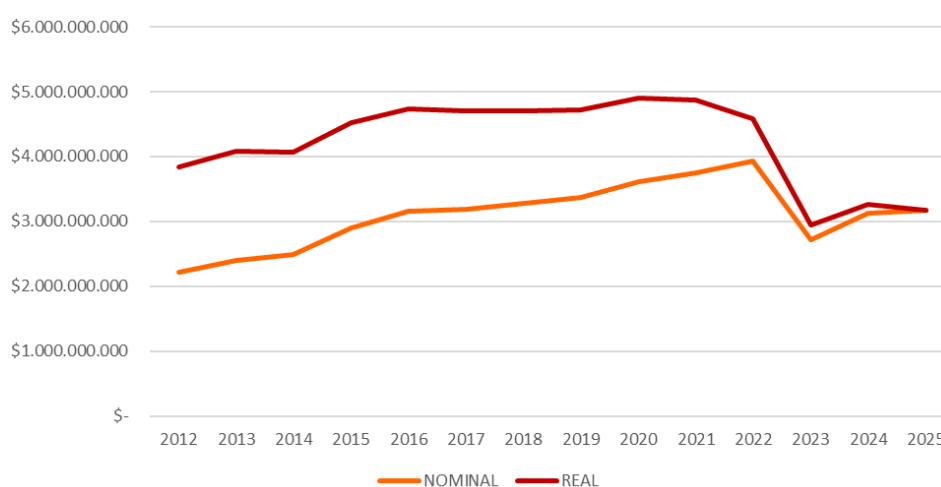
Bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el debate sobre seguridad se desarrolló en paralelo a reformas estructurales en otras áreas, como educación y tributación. Sin embargo, en materia de seguridad, el Ejecutivo impulsó una agenda que incluyó la modernización de la gestión policial y la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito. En este contexto, se buscó fortalecer la prevención situacional y social, incorporando diagnósticos territoriales y participación comunitaria. Pese a ello, hacia el final de su mandato, comenzaron a hacerse más visibles las primeras señales de la expansión del crimen organizado, particularmente en delitos como el narcotráfico y el tráfico de migrantes.

El segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) enfrentó un escenario de seguridad profundamente tensionado por la crisis social de octubre de 2019, que obligó a destinar buena parte de los recursos policiales y políticos al control del orden público. En paralelo, el país experimentó un aumento en la presencia de organizaciones criminales transnacionales, un fenómeno alimentado por flujos migratorios irregulares y por la capacidad de estas redes para adaptarse a los vacíos legales y territoriales. En este contexto, se promulgó la Ley 21.325 de Migración y Extranjería (2021), que buscó dotar al Estado de herramientas modernas para gestionar de manera más ordenada los flujos migratorios. No obstante, su implementación coincidió con un aumento en la percepción de inseguridad y con cuestionamientos a la capacidad del sistema para responder a amenazas complejas. El gobierno de Gabriel Boric (2022-2025) ha debido enfrentar la consolidación del crimen organizado como una de las principales amenazas a la seguridad interna, con delitos como homicidios por encargo, secuestros y extorsiones, antes poco frecuentes en Chile. El

Ejecutivo ha combinado medidas de fortalecimiento institucional - como la creación de un Plan Nacional contra el Crimen Organizado - con reformas legislativas que endurecen las penas por delitos violentos y mejoran la persecución penal. El clímax institucional llega en 2025 con la Ley 21.730, que crea el Ministerio de Seguridad Pública y desconcentra funciones a nivel regional, trasladando a su órbita a la Subsecretaría de Prevención del Delito y ordenando la conducción política del sistema. Al mismo tiempo, se ha buscado reimpulsar la prevención social y comunitaria, aunque con resultados desiguales, dadas las urgencias derivadas de hechos de violencia de alto impacto mediático. Un elemento distintivo de este periodo ha sido la mayor convergencia entre las principales fuerzas políticas en torno a la necesidad de enfrentar el crimen organizado mediante acuerdos legislativos transversales.

Sin embargo, al analizar el presupuesto nacional disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional, se observa que los recursos asignados al Ministerio del Interior y Seguridad Pública han experimentado un retroceso en los últimos años<sup>10</sup>. Tras un crecimiento sostenido del presupuesto real entre 2012 y 2021, en 2022 este cae a tal punto que se equipara con el presupuesto del año 2015, para luego disminuir en un 36% el 2023. Acá alcanza un monto que es incluso inferior al del año 2012. En 2024 se registra un aumento del 11% respecto al año anterior, pero en 2025 vuelve a producirse una caída del 3%. Así, en términos reales, los recursos desde el 2023 son inferiores a los de 2012.

**Figura 7: presupuesto asignado al Ministerio de Interior y Seguridad Pública (2012-2025)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca del Congreso Nacional

<sup>10</sup> El presupuesto separado del nuevo Ministerio de Seguridad Pública no se encuentra aún disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional, dado que su creación corresponde al año 2025. Por ello, sigue incorporado dentro de la glosa presupuestaria del "Ministerio del Interior y Seguridad Pública".

Más aún, cabe destacar que hasta el año 2021 el Ministerio del Interior y Seguridad Pública concentraba el cuarto presupuesto más alto del país, después de los ministerios de Educación, Salud y Trabajo y Previsión Social. A partir de 2022, el Ministerio de Obras Públicas lo supera en recursos, relegándolo al quinto lugar. Posteriormente, desde 2023, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo también pasa a recibir un mayor presupuesto, situando al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en la sexta posición. Esto implica una disminución en su participación en la distribución del presupuesto nacional, que pasó del 7,34% en 2012 al 3,58% en 2025. Esta reducción, superior al 50% en los últimos trece años, resulta particularmente preocupante frente al complejo escenario de seguridad que enfrenta el país.

Los hechos revelan entonces que, si bien la seguridad se ha instalado como una de las principales preocupaciones ciudadanas, y que los distintos gobiernos han coincidido en elevar su relevancia política, los recursos destinados a la cartera ministerial correspondiente han ido disminuyendo en los últimos cuatro años. Esta contradicción revela un desfase profundo entre el discurso y la práctica: en el discurso se reconoce la gravedad del problema, pero se le asigna cada vez menos capacidad financiera para enfrentarlo.

En perspectiva, la política de seguridad en Chile en las últimas décadas refleja una tensión constante entre la urgencia de responder a crisis inmediatas, la necesidad de construir capacidades estatales de largo plazo y los recursos asignados para ello. Aunque cada administración ha impreso su sello particular, el contexto social y criminal ha sido determinante para orientar las prioridades en proyectos de ley y políticas públicas. En los últimos años, la amenaza del crimen organizado ha actuado como catalizador de consensos políticos, reduciendo las brechas ideológicas en favor de una agenda más unitaria. Sin embargo, la falta de coherencia entre el diagnóstico político y la asignación presupuestaria, junto con los desafíos aún pendientes en la articulación entre prevención y control, la modernización en los procesos de inteligencia de seguridad y la anticipación de fenómenos criminales emergentes, evidencia que una política sostenida y dotada de recursos acordes es condición indispensable para dejar atrás un enfoque meramente reactivo.

### ***2.3. Respuesta legislativa***

El crecimiento en la tasa de los delitos asociados al crimen organizado y de la percepción de aumento de la inseguridad en el país incrementó la presión sobre el sistema político para ofrecer respuestas efectivas. Al respecto, el impulso y tramitación de proyectos de ley vinculados a la crisis de seguridad permite observar: (1) la priorización de los actores

políticos del país respecto de una estrategia de seguridad y de un grupo concreto de medidas; (2) la interacción del presidente y del Congreso en la agenda legislativa de seguridad; (3) la capacidad del sistema de producción de leyes del país de tramitar exitosamente esas propuestas; y (4) la manera en la que se distribuyó el apoyo de los diversos partidos políticos en el Congreso a dicha agenda.

A mediados de abril del año 2023, el ritmo de avance de los proyectos destinados a enfrentar la crisis se consideró insuficiente<sup>11</sup>. Esto, pese a que ya habían sido despachados del Congreso varios proyectos de ley importantes en materia de seguridad durante el actual periodo legislativo. Entre dichas leyes destacan el aumento de penas para ciertos delitos (p.ej. Utilización de menores en delitos, delito de secuestro, uso de armas en lugares públicos, etc.)<sup>12</sup>; la creación o perfeccionamiento de algunos tipos penales (p.ej. Ultraje de tumbas, delitos contra menores de edad, sustracción de madera, carreras clandestinas, ingreso de elementos prohibidos en penitenciarías, extorsión, etc.); se perfeccionaron las facultades de Gendarmería y las policías<sup>13</sup>; y se creó el Servicio Nacional de la Reinserción Social Juvenil (Ley N°21.527).

Hubo dos momentos en los que se llegó a acuerdos que definieron los plazos y los proyectos que se incluirían en el *fast-track* de seguridad: el 14 de abril de 2023 y el 20 de mayo de 2024. Estos acuerdos fueron negociados entre el Ejecutivo y líderes del Congreso. Los objetivos expuestos de esta priorización fueron: Fortalecimiento institucional, eficiencia de la persecución penal, fortalecimiento de la prevención delictual. Esto concluyó con la selección de un total de 32 proyectos que tendrían una tramitación acelerada y prioritaria<sup>14</sup>.

### 3. Análisis empírico de la tramitación del *fast-track* de seguridad

El origen de los 32 proyectos seleccionados para una tramitación más expedita está dividido casi en mitades iguales entre mensajes provenientes del Ejecutivo (17) y mociones parlamentarias (15). Todos los proyectos ingresaron al Congreso posterior al año 2018, pero 25 de estos son del actual periodo legislativo, habiendo ingresado casi la mitad (15) durante 2023.

---

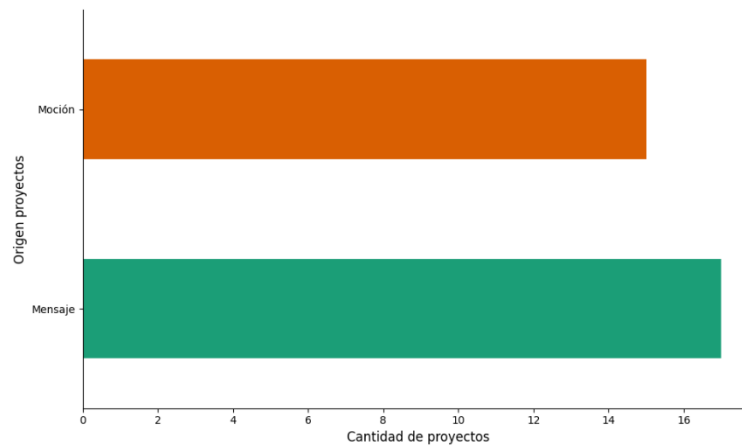
<sup>11</sup> El contexto inmediato involucró la muerte de tres carabineros en un periodo menor a un mes.

<sup>12</sup> Leyes N°21.444, 21.557, 21.556, respectivamente.

<sup>13</sup> Leyes N°21.467, 21.483, 21.488, 21.495, 21.494 y 21.555, respectivamente.

<sup>14</sup> La lista completa de los proyectos está disponible aquí: <https://www.interior.gob.cl/media/2024/05/Fast-Track-Legislativo-Agenda-de-Seguridad-2024-2025-2-1.pdf>

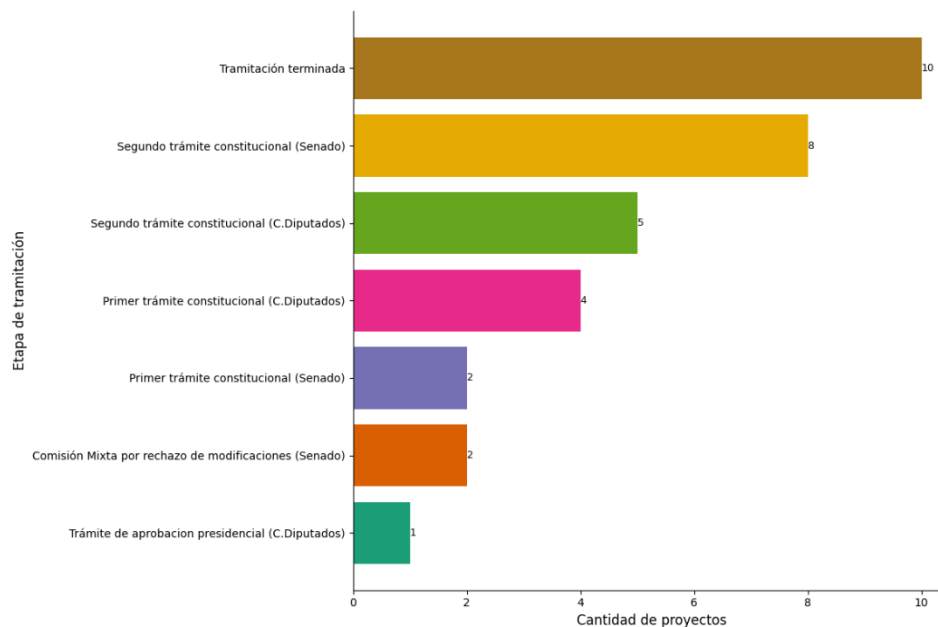
**Figura 8: Origen de proyectos del *fast-track* de seguridad**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile

A la fecha de publicación de este informe, solo 10 de los 32 proyectos priorizados efectivamente habían terminado su tramitación. Otros tres están también en etapas finales de su tramitación, ya sea en Comisión Mixta o en el trámite de aprobación presidencial. Luego, hay trece proyectos de ley que lograron avanzar a la Cámara revisora respectiva, encontrándose en su Segundo Trámite Constitucional. Finalmente, seis proyectos no han avanzado más allá del Primer Trámite Constitucional.

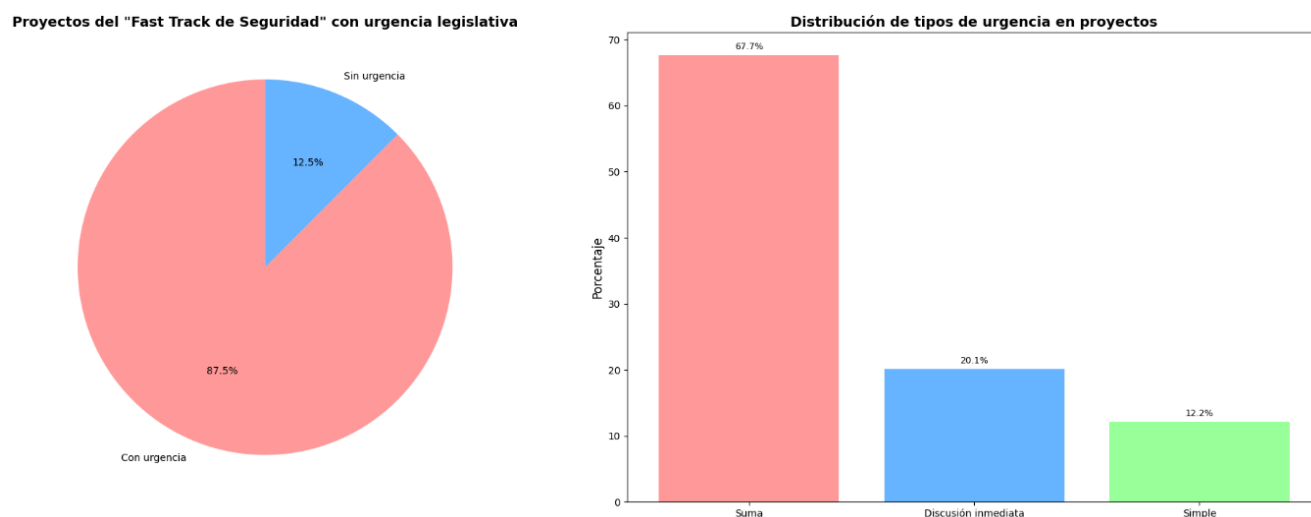
**Figura 9: Estado de tramitación actual del *fast-track* de seguridad**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile

La demora en la tramitación de los proyectos que menos han avanzado se explica en gran medida por la falta de urgencias del Ejecutivo. Como se puede ver, después de más de dos años del primer acuerdo del *fast-track*, hay un 12.5% de los proyectos que nunca recibió urgencia legislativa.

**Figura 10: Porcentaje y tipos de urgencias legislativas del *fast-track***



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile

¿Cuáles son los proyectos que no han recibido urgencia hasta ahora? Son cinco proyectos, entre los que llama la atención la presencia de un mensaje del actual gobierno enviado en cumplimiento de la reforma constitucional de la Ley N°21.542 que le dio atribuciones al presidente para proteger la infraestructura crítica del país por parte de las Fuerzas Armadas. Para que esta protección sea aplicable en el contexto de las zonas fronterizas, dicha ley debe ser aprobada (Boletín 16.148-02), pero no ha sido tramitada por la Comisión de Defensa del Senado. Sin embargo, al ser este proyecto una regulación específica de los principios que se deben establecer previamente en el proyecto de Reglas del Uso de la Fuerza (Boletín 15805-07), es esperable que su tramitación avance una vez que haya acuerdo sobre la reglamentación general del uso de fuerza de dicho proyecto.



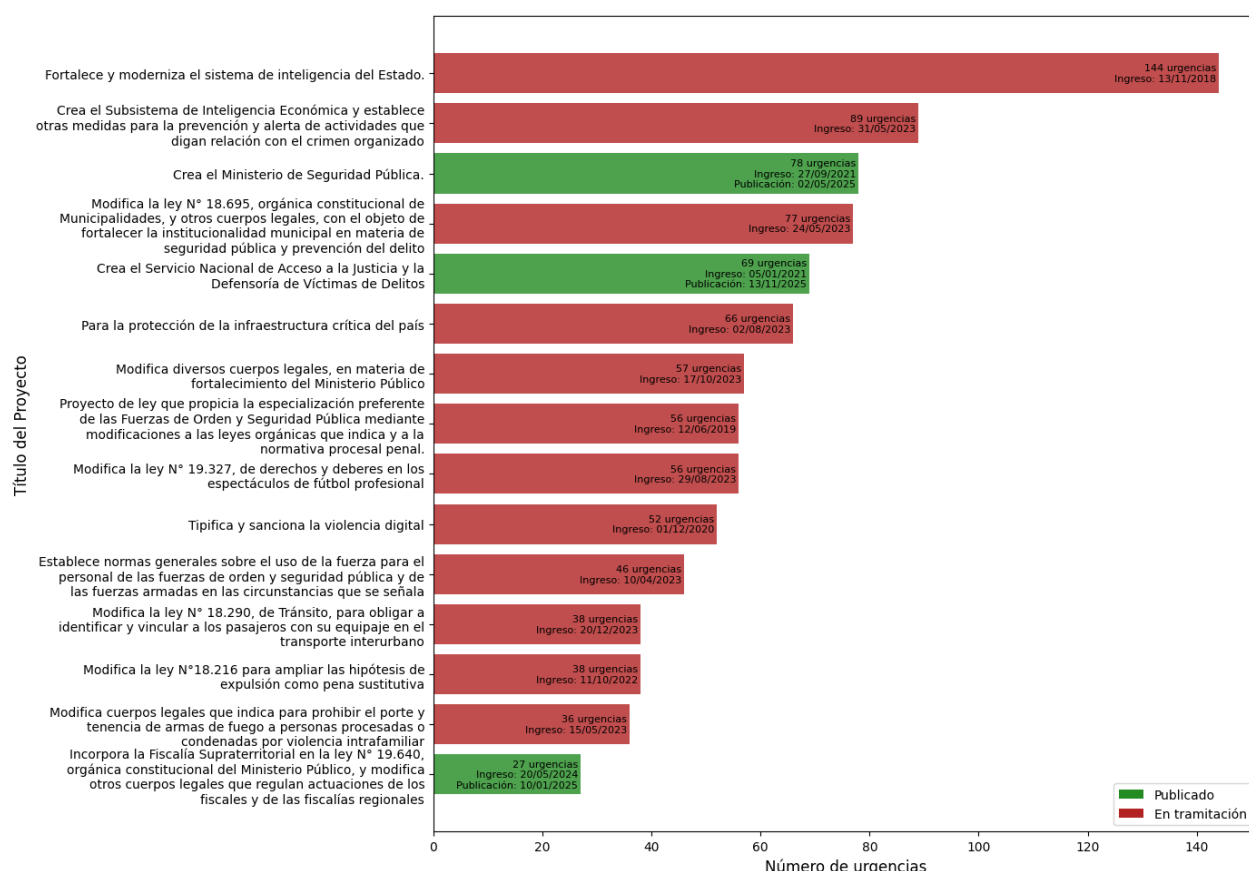
**Tabla 1: Proyectos de ley del *fast-track* que no han recibido urgencia legislativa**

Boletín	Título
16148-02	Regula la facultad de resguardo de áreas de las zonas fronterizas
16682-25	Modifica la ley N° 18.290, de Tránsito, para obligar a las empresas de transporte a entregar nóminas de pasajeros en viajes interregionales
14757-25	Modifica la carrera policial en Carabineros de Chile
16481-25	Modifica el Código Procesal Penal, con el objeto de aumentar el plazo máximo para considerar una situación entre las hipótesis de flagrancia
16562-07	Modifica diversos cuerpos legales para autorizar la comparecencia telemática de funcionarios policiales y de Gendarmería de Chile que deban declarar en juicio como testigos o peritos

Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile.

Sin embargo, hay un grupo de proyectos que ha recibido una cantidad muy alta de urgencias de parte del Ejecutivo y aquello no ha bastado para que hayan podido concluir su tramitación de forma exitosa. Esta forma de visualizar la intensidad de la priorización legislativa muestra que hay 12 proyectos del *fast-track* que, a pesar de haber recibido urgencias en más de 30 ocasiones, todavía no han sido publicados como ley. Destacan los dos proyectos destinados a fortalecer las capacidades de inteligencia estatal, así como también un proyecto con un fuerte enfoque comunitario: mejora de la institucionalidad municipal en materia de seguridad.

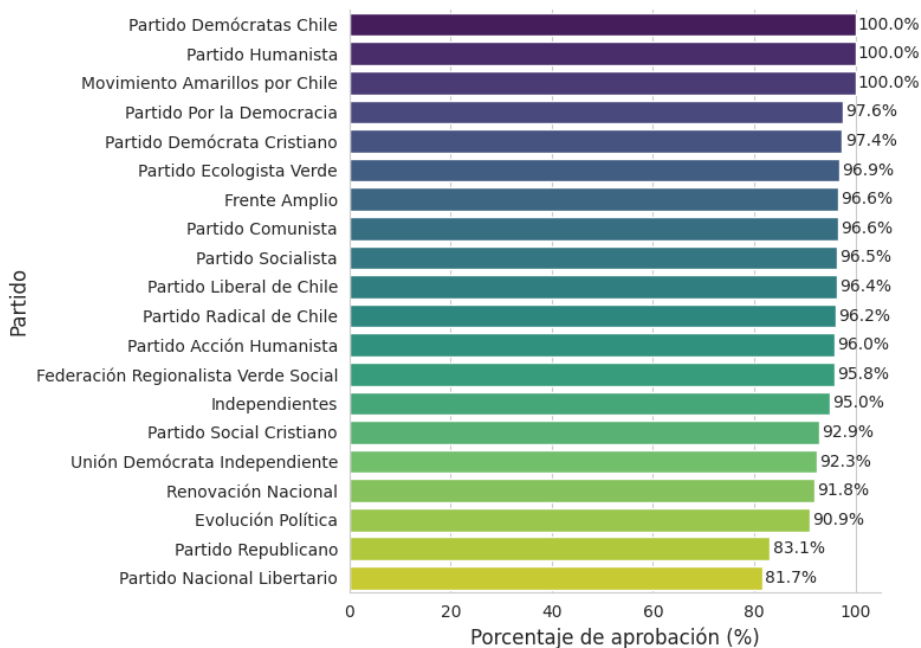
**Figura 11: Top 15 proyectos del *fast-track* con más urgencias en total**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile.

Por otro lado, podemos analizar el apoyo ideológico que han recibido los proyectos de seguridad aprobados durante el periodo, tanto dentro de la priorización del *fast-track* como aparte de este acuerdo. En la Cámara de Diputados, se observa un amplio consenso transversal en torno a las iniciativas de seguridad del *fast-track*, con la mayoría de los partidos registrando niveles de aprobación superiores al 95%. Destacan con un 100% de apoyo el Partido Demócratas, el Partido Humanista y el movimiento Amarillos por Chile, seguidos por colectividades de centroizquierda como el Partido por la Democracia y la Democracia Cristiana, ambas con cifras cercanas al 97%. En el extremo opuesto, los partidos con menores niveles de aprobación son el Partido Republicano (83,1%) y el Partido Nacional Libertario (81,7%).

**Figura 12: Porcentaje de aprobación en votaciones del *fast-track* de seguridad por partido (Cámara de Diputados)**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile.

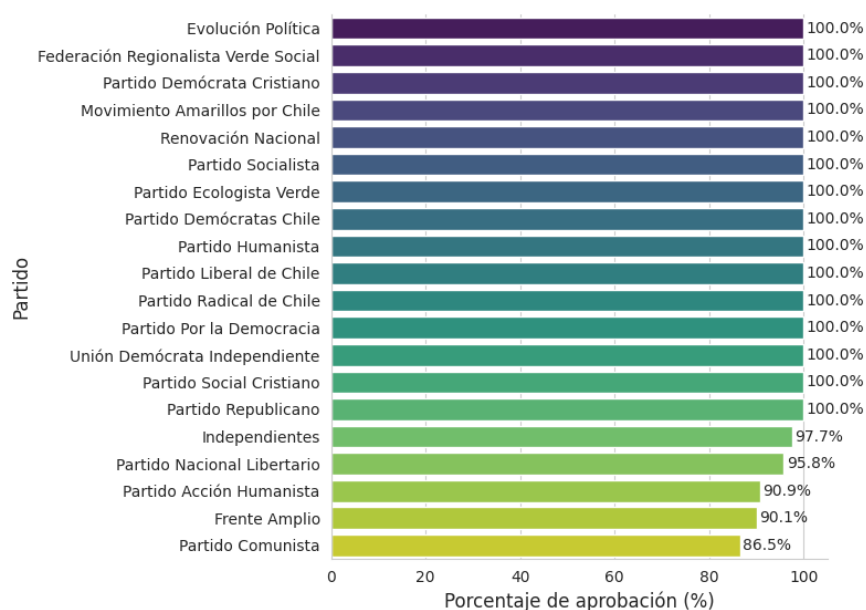
Entre las iniciativas que explican los porcentajes de rechazo observados destacan algunos proyectos específicos del *fast-track* de seguridad. El más controvertido fue el que buscaba autorizar la destinación temporal de propiedades abandonadas por motivos de seguridad o salubridad públicas (Boletín N° 16.675-06), que registró un 44% de votos en contra, principalmente por cuestionamientos respecto a sus implicancias sobre el derecho de propiedad y la gestión municipal. También generó divisiones el proyecto que regula el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de orden y seguridad (Boletín N°15.805-07), con un 24% de rechazo, debido a preocupaciones sobre los mecanismos de control y proporcionalidad en el empleo de la fuerza. En menor medida, el proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública alcanzó un 14% de rechazo, por críticas al aumento burocrático involucrado en la creación de más ministerios<sup>15</sup>.

En contraste, al observar las votaciones de proyectos de seguridad tramitados fuera del *fast-track*, se mantiene un nivel de apoyo parlamentario igualmente elevado, aunque con algunas diferencias relevantes. La mayoría de los partidos políticos —entre ellos Evolución Política, la Federación Regionalista Verde Social, la Democracia Cristiana y Renovación

<sup>15</sup> En el caso del Senado, los proyectos del *fast-track* que se han votado en general han tenido aprobación casi universal, salvo abstenciones menores en ciertos boletines (p. ej. regulación de narco funerales).

Nacional— registran una aprobación del 100%, lo que sugiere un respaldo transversal a las iniciativas en materia de seguridad más allá del marco del acuerdo legislativo prioritario. Sin embargo, se observan niveles algo menores en el Frente Amplio (90,1%) y, especialmente, en el Partido Comunista (86,5%).

**Figura 13: Porcentaje de aprobación en votaciones del *fast-track* de seguridad por partido (Cámara de Diputados)**

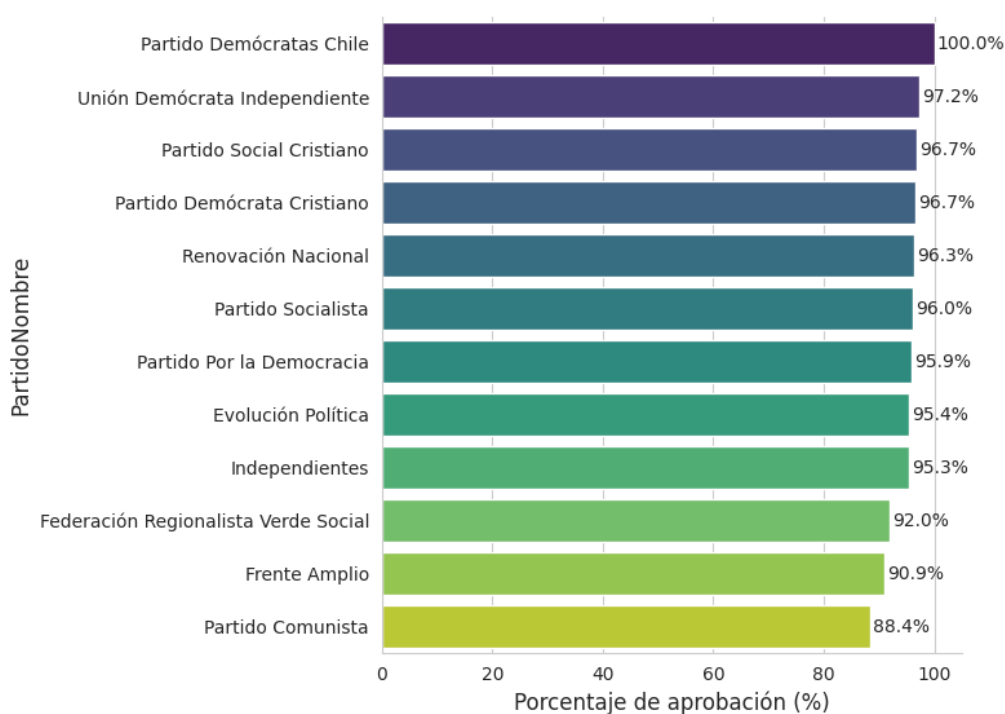


Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile

Entre las iniciativas de seguridad tramitadas fuera del *fast-track* que concentraron mayores niveles de rechazo se encuentran varias que generaron debate público y parlamentario por sus implicancias institucionales o posibles afectaciones de derechos fundamentales. La Ley N°21.620, que sanciona el porte injustificado de combustible en reuniones públicas, registró un 21% de votos en contra, al pasar de tipificar una falta a establecer penas de cárcel, lo que levantó críticas por su posible efecto disuasivo sobre el derecho a la manifestación. Le sigue la denominada Ley Nain-Retamal (Ley N°21.560), con un 18% de rechazo, debido a cuestionamientos respecto al principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza policial. Asimismo, la Ley N°21.567, que amplió las facultades de fiscalización de migrantes en situación irregular, obtuvo un 15% de rechazo, reflejando diferencias sobre el enfoque de control migratorio. Otras normas, como la Ley N°21.654, que facilita la prórroga de los Estados de Excepción Constitucional (14% de rechazo), y la Ley N°21.670, que permite el porte de armas a aspirantes a oficiales de policía desde el primer año de formación (11% de rechazo), también muestran disensos relevantes.

En el caso del Senado, las votaciones de proyectos de seguridad tramitados fuera del *fast-track* también reflejan un respaldo transversal. El Partido Demócratas Chile alcanza un 100% de aprobación, seguido por la Unión Demócrata Independiente (97,2%) y el Partido Social Cristiano y la Democracia Cristiana (96,7%). En contraste, los niveles más bajos se observan nuevamente en el Frente Amplio (90,9%) y el Partido Comunista (88,4%). Entre las iniciativas que explican estos porcentajes destacan la Ley N°21.488, que aumenta las penas por el robo de madera, con un 30% de rechazo y un 3% de abstención, y la Ley N°21.633, que endurece las sanciones por la ocupación ilegal de inmuebles, la cual registró un 27% de rechazo y un 5% de abstención. Ambas propuestas suscitaron reparos por parte de senadores de sectores de izquierda, quienes manifestaron preocupaciones respecto al enfoque punitivo y a los posibles impactos sobre comunidades rurales.

**Figura 14: Porcentaje de aprobación en votaciones de seguridad fuera del *fast-track* de seguridad por partido (Senado)**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos Legislativos del Congreso Nacional de Chile.

Los datos expuestos dan cuenta de que en la respuesta legislativa a la crisis de seguridad confluyeron dos paquetes de iniciativas que representan políticamente con mayor

intensidad a partidos distintos, pero que en su gran mayoría tienen un apoyo político muy amplio.

#### 4. Análisis sobre el fondo de la estrategia legislativa de seguridad

Los objetivos expresos de la priorización legislativa que surgió del acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo permiten hacer una clasificación para facilitar el análisis sobre el fondo de estas leyes o proyectos de ley, de acuerdo con el estado actual de su tramitación. Así, al menos trece proyectos tienen un carácter primordial destinado al **fortalecimiento institucional**:

**Tabla 2: Proyectos del *fast-track* destinados al fortalecimiento institucional**

Ministerio de Seguridad – Ley N°21.730.
Fiscalía Supraterritorial – Ley 21.171.
Seguridad Municipal - Boletín 15940-25.
Fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia - Boletín 12234-02.
Fortalecimiento del Ministerio Público - Boletín 16374-07.
Reglas del uso de la fuerza - Boletín 15805-07.
Subsistema de Inteligencia Económica - Boletín 15975-25.
Propicia la especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública - Boletín 12699-07.
Proyecto de ley para la protección de la infraestructura crítica del país - Boletín 16143-02.
Regula la facultad de resguardo de áreas de las zonas fronterizas - Boletín 16148-02.
Modifica la carrera policial en Carabineros de Chile - Boletín 14757-25.
Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas - Boletín 13991-07.

Fuente: Elaboración propia.

La creación del Ministerio de Seguridad Pública busca responder directamente a la crítica sobre la falta de una estrategia de inteligencia estructural y coordinación articulada. Para esto, se estableció un órgano rector que supere la fragmentación institucional, un problema común que impide respuestas cohesivas al crimen organizado. Igualmente, se buscó separar la gestión política de la gestión de seguridad pública, previamente confundida en el

Ministerio del Interior<sup>16</sup>. No obstante, las posibilidades de éxito de este nuevo órgano ministerial ponen de relieve la importancia del presupuesto asignado a este ítem, que en términos reales ha descendido con fuerza durante el periodo estudiado.

La creación de la Fiscalía Supraterritorial de la Ley 21.171 y las reformas para mejorar la gobernanza, transparencia y evaluación del Ministerio Público son esfuerzos relevantes por dotar al principal órgano persecutor de herramientas especializadas para lidiar con el crimen organizado transnacional, que ha expandido sus operaciones de forma rápida y simultánea a varias regiones del país. Igualmente, se crea un Sistema de Análisis Criminal, que debería poder operar con mayor agilidad y con mejores capacidades analíticas. En el mismo contexto de aumento de las capacidades estatales en contra del nuevo contexto criminal, son relevantes los proyectos que buscan profesionalizar, delimitar roles (PDI investigativa, Carabineros con foco preventivo), y modernizar la carrera policial. Son reformas estructurales que apuntan a largo plazo, buscando mejorar la eficiencia y, potencialmente, reconstruir la confianza ciudadana, un pilar clave para deslegitimar la gobernanza criminal.

Por otro lado, la transformación de la Agencia Nacional de Inteligencia y la creación de un Subsistema de Inteligencia Económica han sido dos de las reformas que han demostrado mayor dificultad en su avance, pese a la reiterada priorización vía urgencias. No obstante, al regular procedimientos con control judicial y establecer salvaguardas para el manejo de la información, se intenta equilibrar la eficacia con el respeto a las garantías democráticas. Las reformas a los sistemas de inteligencia son políticamente sensibles en el país, pero la demora en su fortalecimiento ha mermado gravemente la capacidad institucional del Estado para anticipar amenazas graves, especialmente en un contexto en el que los límites entre los riesgos a la seguridad del país y a la defensa son cada vez más difusos (p. ej. caso Ronald Ojeda).

Los proyectos de protección de la infraestructura crítica y de fronteras abordan la disputa por el control territorial que describe Zeballos (2024). Al establecer un marco para resguardar instalaciones estratégicas y regular la actuación de las Fuerzas Armadas en la frontera, el Estado busca defender sus activos esenciales y recuperar espacios infiltrados o amenazados por el crimen organizado. El control fronterizo resulta clave, dado el uso documentado de la frontera norte como corredor del tráfico de drogas y otros delitos, vinculados además al aumento de la inmigración irregular (Bravo, 2024).

---

<sup>16</sup> El año 2011 se promulgó la ley 20.502 que había renombrado el ministerio como “Ministerio del Interior y Seguridad Pública”.

Finalmente, estas medidas no descuidan completamente otros enfoques. La creación del Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la ley de Seguridad Municipal incorporan lógicas propias de la seguridad comunitaria. El primero, al garantizar defensa a víctimas y promover métodos colaborativos de resolución de conflictos, fortalece el tejido social frente a la cooptación criminal. El segundo, al empoderar a los municipios con inspectores y estrategias de prevención situacional, busca una seguridad de proximidad, aunque el equipamiento sea también defensivo.

Otros diez proyectos tienen ideas matrices más directamente alineadas con la **prevención de delitos**:

**Tabla 3: Proyectos del *fast-track* destinados a la prevención de delitos**

Establecer el deber de adopción de medidas de seguridad para las concesionarias de Obras Públicas - Ley N°21.750.
Regula funerales de riesgo para la seguridad y orden público - Ley N°21.717.
Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones para exigir que la planificación urbana contemple espacios públicos seguros y accesibles para las mujeres - Ley N°21.763.
Autoriza el uso de tecnologías de autenticación biométrica para la correcta identificación de pasajeros del transporte aéreo - Ley N°21.734.
Establece el deber de exhibir el documento de identidad en los buses interurbanos - Boletín 16703-25.
Modifica la Ley N°18.290, de tránsito, para obligar a identificar y vincular a los pasajeros con su equipaje en el transporte interurbano - Boletín 16519-15.
Modifica la ley N°18.290, de Tránsito, para obligar a las empresas de transporte a entregar nóminas de pasajeros en viajes interregionales - Boletín 16682-25.
Modifica el decreto ley N°3063, sobre rentas municipales, para autorizar la destinación temporal de propiedades abandonadas por motivos de seguridad o salubridad públicas - Boletín 16675-06.
Modifica la ley N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional - Boletín 16223-29.
Modifica la ley N°19.928, sobre fomento de la música chilena, en materia de autorización de eventos masivos - Boletín N°15.419-24.

Fuente: Elaboración propia.



Este conjunto de proyectos representa un esfuerzo por construir una arquitectura de seguridad proactiva y situacional, que busca evitar el delito antes de que ocurra, en contraste con las medidas reactivas o puramente punitivas. En su mayoría, estas iniciativas se enmarcan en una lógica de prevención situacional y de gestión de riesgos, con un fuerte componente de "regulación expandida de la seguridad" (Gurinskaya y Nalla, 2018), donde el control se ejerce a través de normas, diseño ambiental y tecnología, más que solo mediante la fuerza.

Un grupo significativo de estos proyectos busca disuadir el delito mediante el diseño del entorno y el control de flujos de personas y bienes. La obligación de instalar cámaras y sistemas de seguridad en carreteras concesionadas, la habilitación para intervenir predios abandonados que generan inseguridad, y la incorporación de criterios de seguridad y accesibilidad en la planificación urbana son ejemplos claros de prevención situacional. Estas medidas buscan eliminar oportunidades para el delito a través del diseño ambiental.

La regulación de "funerales de riesgo", la modernización de la ley de espectáculos de fútbol y la actualización de la normativa para eventos masivos responden a la necesidad de prevenir violencia y conflictos en contextos de alta tensión o aglomeraciones importantes. Estas iniciativas combinan planificación, coordinación interinstitucional y reglas más claras, buscando evitar que estos espacios se conviertan en escenarios de disputas criminales o violencia colectiva. El uso de listas de hinchas y sistemas biométricos refleja la tendencia hacia un control más granular y basado en datos. Los proyectos con un énfasis en tecnologías apuntan a crear un sistema de identificación y trazabilidad que dificulte el anonimato de los criminales, una ventaja clave del crimen organizado transnacional.

Los intentos por limitar las ventajas del anonimato, especialmente de personas cuya identificación certera resulta difícil para el Estado (p. ej. inmigrantes irregulares), están presentes también en otros proyectos del *fast-track* (Ley N°21.694). Estos proyectos de carácter preventivo incluyen al menos cuatro iniciativas destinadas a la reducción del anonimato en espacios públicos. Este bloque de iniciativas es emblemático de la expansión regulatoria. La autorización del uso de biometría en aeropuertos y la obligación de identificar pasajeros y equipaje en el transporte terrestre buscan crear "puntos de control" en la infraestructura de movilidad nacional. Su objetivo declarado es prevenir delitos como el tráfico de drogas, de personas y la migración irregular. Sin embargo, aquí es donde la tensión entre seguridad y libertad se hace más evidente. Estas medidas configuran lo que la literatura denomina un ecosistema de vigilancia plural (Button, 2019), donde el sector privado (empresas de transporte) se convierte en un agente coadyuvante del control

estatal, recogiendo y entregando datos personales de forma masiva. El riesgo en el caso de un mal uso de dichos datos es la erosión de la confianza en las instituciones públicas y la creación de una asimetría de poder informativo que, sin sólidas salvaguardas de protección de datos, puede vulnerar libertades civiles.

Por otro lado, la ley N°21.763, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones para incluir un enfoque de seguridad con perspectiva de género nos permite catalogarla como un ejemplo de derecho simbólico, porque los verbos rectores que incluye la ley son simplemente “tendrá en consideración” e “impulsará”, siendo altamente probable que su efecto práctico sea casi nulo (Elholm y Colson, 2016). Otro caso de legislación simbólica se puede encontrar en la ley N°21.617, que simplemente crea una nueva denominación a los “Asistentes Policiales”, designándolos como “Agentes Policiales” o “Agentes Policiales Superiores” en la PDI.

Finalmente, hay nueve proyectos que están principalmente enfocados en mejorar la **eficiencia de la persecución penal**:

**Tabla 4: Proyectos del *fast-track* para mejorar la eficiencia de la persecución penal:**

Mejora persecución penal en casos de reincidencia - Ley N°21.694.
Establece una nueva ley Antiterrorista - Ley N°21.732.
Modifica diversos textos legales en materia de ejecución de sanciones penales - Boletín 12213-07.
Aumenta el plazo máximo para considerar una situación entre las hipótesis de flagrancia - Boletín 16481-25.
Modifica cuerpos legales que indica para prohibir el porte y tenencia de armas de fuego a personas procesadas o condenadas por violencia intrafamiliar - Boletín 15.936-18.
Proscribe, tipifica y sanciona la violencia digital en sus diversas formas y otorga protección a las víctimas - Boletín 13928-07.
Modifica el Código Penal para ampliar las sanciones por ingresar elementos prohibidos a establecimientos penitenciarios - Boletín N°16569-25.
Modifica diversos cuerpos legales para autorizar la comparecencia telemática de funcionarios policiales y de Gendarmería de Chile que deban declarar en juicio como testigos o peritos - Boletín N°16562-07.
Modifica la ley N°18.216 para ampliar las hipótesis de expulsión como pena sustitutiva - Boletín N°15408-25.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se expone en los fundamentos del proyecto que concluyó con la Ley N°21.694, un porcentaje cercano al 60% de los delitos de mayor connotación social son cometidos por reincidentes en Chile, lo que sugiere que el sistema carcelario todavía tiene un margen amplio para limitar las trayectorias de los denominados “delincuentes de carrera”. La efectividad en la disminución de los delitos de un aumento de la tasa de encarcelamiento de un país es relativa a las condiciones carcelarias ya existentes; y a partir de cierto porcentaje se han constatado rendimientos decrecientes (Liedka et al, 2006; Raphael, 2014). Además, la sobrepoblación carcelaria aumenta el riesgo de perder el control de los establecimientos penitenciarios (Lessing, 2017).

Estos riesgos, solo en parte, se pueden mitigar con algunas de las otras medidas punitivas que se incluyen: sanciones para el ingreso de elementos prohibidos a cárceles, mayor protección a gendarmes y la deportación del país como pena sustitutiva. No obstante, es indispensable que estos proyectos lleven aparejadas mayores inversiones en infraestructura y personal carcelario.

El paquete de reformas institucionales representa una respuesta estatal multifacética y predominantemente orientada al fortalecimiento de las capacidades del Estado para enfrentar el crimen organizado y la delincuencia de alta complejidad. Leído desde el marco teórico, este conjunto de proyectos evita caer en un enfoque puramente punitivo al estilo "mano dura" y, en cambio, apuesta por una combinación de enfoque institucional y, en menor medida, elementos comunitarios y de inteligencia, buscando un equilibrio que preserve el marco democrático.

## **Conclusiones**

Chile enfrenta un problema de seguridad que requiere medidas efectivas. La triplicación de la tasa de homicidios entre 2015 y 2022, la consolidación de redes criminales transnacionales que ejercen control territorial mediante extorsión y violencia, y la aparición sistemática de delitos antes excepcionales (sicariato, secuestros, extorsión masiva) configuran un deterioro objetivo que justifica plenamente una respuesta estatal extraordinaria. Las peores cifras en materia de seguridad han acercado a Chile a la media de delitos en Latinoamérica y lo han alejado de la media de los países de altos ingresos.

Este empeoramiento tiene correlatos significativos con las percepciones ciudadanas. La evidencia presentada desmiente la tesis de que las percepciones de inseguridad operan con

completa independencia de los datos objetivos. Existe una correlación fuerte y estadísticamente significativa entre la tasa de homicidios y la percepción de aumento de la delincuencia a nivel de barrio ( $r = 0,718$ ,  $p = 0,001$ ), donde los homicidios explican por sí solos el 51,6% de la varianza en las percepciones de inseguridad. Esto valida la preocupación ciudadana y refuta argumentos que minimizan el problema atribuyéndolo exclusivamente a factores mediáticos o políticos.

La respuesta legislativa chilena ha sido sustantiva. Entre abril de 2023 y mayo de 2024, el Ejecutivo y el Congreso acordaron la tramitación prioritaria de 32 proyectos de ley, estableciendo compromisos de plazos mediante acuerdos de *fast-track*. El análisis del contenido de estos proyectos muestra una apuesta estratégica predominantemente institucional: el 41% de las iniciativas priorizó reformas estructurales (creación del Ministerio de Seguridad Pública, modernización de sistemas de inteligencia, profesionalización policial), el 31% medidas preventivas situacionales y tecnológicas, y solo el 28% mecanismos punitivos o de endurecimiento de penas.

El enfoque elegido por las autoridades políticas tiene virtudes significativas desde una perspectiva de preservación democrática. Al priorizar reformas institucionales por sobre medidas puramente punitivas, Chile evita replicar estrategias que, como el "método Bukele" en El Salvador, logran reducir violencia en el corto plazo mediante la suspensión de garantías constitucionales y la captura institucional, pero con costos graves para el equilibrio democrático. La literatura comparada (Lessing, 2017; García-Ponce, 2025) respalda esta opción desde una perspectiva de sostenibilidad de largo plazo: los enfoques punitivos extremos muestran consistente ineffectividad y generan efectos contraproducentes (fragmentación de organizaciones criminales, incremento de violencia por disputas territoriales), mientras que las reformas institucionales, aunque más lentas, construyen capacidades estatales más resilientes.

Por otro lado, el respaldo político a esta agenda legislativa ha sido mayormente transversal. Prácticamente todos los partidos políticos chilenos registraron niveles de aprobación superiores al 80% en los proyectos de seguridad, tanto dentro como fuera del *fast-track*. Este consenso sugiere que, más allá de diferencias ideológicas específicas en proyectos puntuales, existe un reconocimiento compartido de la gravedad de la crisis y de la necesidad de respuestas concretas.

Sin embargo, cuatro inconsistencias estructurales pueden comprometer severamente la viabilidad de esta estrategia:

1. **Desconexión fiscal crítica:** La participación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el presupuesto nacional se redujo del 7,34% en 2012 al 3,58% en 2025, lo que representa una disminución superior al 50% en trece años. En términos reales (ajustados por inflación), el presupuesto de 2023 fue inferior al de 2012, pese a que el contexto de seguridad ya se había deteriorado objetivamente. Esta reducción ocurre en un período en que el gasto público total se incrementó, lo que indica una decisión política de priorizar otras carteras por sobre seguridad.

Esta desconexión entre el diagnóstico político (reconocimiento de crisis) y la asignación de recursos (reducción presupuestaria del 51%) constituye el principal obstáculo para la efectividad de cualquier estrategia, independientemente de su orientación teórica. Sin recursos adecuados, incluso las reformas institucionales mejor diseñadas enfrentarán severas limitaciones de implementación.

2. **Desajuste político en las urgencias específicas:** Este desajuste es bidireccional. Por un lado, hay un 12,5% de proyectos dentro del mismo *fast-track* que hasta la publicación de este informe nunca han recibido urgencia del presidente. Entre dichos proyectos hay iniciativas críticas, como la protección de infraestructura fronteriza (Boletín 16.148-02). Por otro lado, hay doce proyectos que sí recibieron urgencias múltiples (más de 30 ocasiones), pero que permanecen estancados sin haber sido publicados como ley. Entre estos destacan las reformas críticas de inteligencia, proyectos con enfoque comunitario (mejora de institucionalidad municipal) y mejoras a la persecución penal.
3. **Ausencia de un análisis de capacidad de absorción institucional:** Las múltiples reformas institucionales simultáneas (creación del Ministerio de Seguridad Pública, modernización de inteligencia, profesionalización policial, transformación de sistemas de persecución penal) generan riesgos de sobrecarga organizacional que no han sido evaluados sistemáticamente. La capacidad de las instituciones para absorber cambios significativos mientras mantienen operaciones cotidianas es finita. Reformas mal secuenciadas o implementadas sin recursos adecuados pueden generar disfunciones que empeoren temporalmente la situación antes de mejorarla.
4. **Manejo de expectativas y efectividad en el corto plazo:** El enfoque institucional elegido presenta limitaciones temporales propias de esta estrategia. Las reformas estructurales bien implementadas solo mostrarán resultados efectivos en el

mediano y largo plazo. Este horizonte temporal genera un vacío de legitimidad política en contextos donde la ciudadanía demanda resultados inmediatos. La falta de resultados significativos en el corto plazo puede deslegitimar esta vía como forma de respuesta y fortalecer alternativas con efectos más destructivos sobre las instituciones democráticas, como enfoques puramente punitivos o la aceptación de métodos que sacrifiquen libertades por seguridad efectiva.

Adicionalmente a lo anterior, existen también riesgos específicos derivados de medidas concretas. El endurecimiento de penas y la mayor eficacia persecutora podrían incrementar la sobrepoblación penitenciaria si no se acompañan de inversiones significativas en infraestructura y personal carcelario. La sobrepoblación facilita el control de recintos por organizaciones criminales y reduce posibilidades de reinserción social, generando efectos contraproducentes (Lessing, 2017).

Ha habido también un avance de la privatización en materia de seguridad, especialmente en materias preventivas, mediante la externalización de la vigilancia de espacios públicos y eventos masivos a empresas de seguridad privada. Esta tendencia, si bien alivia presiones operativas sobre el Estado, genera riesgos de desigualdad en el acceso a la seguridad, fragmentación de la autoridad y erosión de la confianza en las instituciones públicas, especialmente cuando la regulación estatal del sector es laxa o desactualizada (Solar, 2018).

Finalmente, ciertos proyectos se circunscriben dentro de la legislación penal simbólica, como la Ley 21.763 —que incorpora consideraciones de seguridad con perspectiva de género en la planificación urbana, pero con verbos rectores de escasa fuerza vinculante— o la Ley 21.617 —que modifica denominaciones de asistentes policiales sin alterar sustancialmente sus funciones. Estas iniciativas, aunque cumplen una función expresiva de respuesta estatal, tienen un impacto práctico limitado en la prevención o combate del delito (Elholm y Colson, 2016).

## Referencias

Arévalo, A. (2025). Tren de Aragua desde los muros de la cárcel a las fronteras transnacionales: impacto en la región de Tarapacá en Chile. *XVI Encuentro Sociedad Chilena de Políticas Públicas*.

Blattman, C., y Annan, J. (2016). Can Employment Reduce Lawlessness and Rebellion? A Field Experiment with High-Risk Men in a Fragile State. *American Political Science Review*, 110(1), 1–17. doi:10.1017/S000305541500052

Blattman, C., Jamison, J., y Sheridan, M. (2017). “Reducing Crime and Violence: Experimental Evidence from Cognitive Behavioral Therapy in Liberia.” *American Economic Review* 107 (4): 1165–1206. doi: 10.1257/aer.20150503

Bravo, G. (2024). Migraciones, narcotráfico y frontera. La situación en la macrozona norte de Chile. 2020-2022. *Diálogo andino*, (73), 128-140.

Button, M. (2019). *Private policing*. Routledge.

Campana, P., y Varese, F. (2018). Organised crime in the UK: illegal governance of markets and communities. *British Journal of Criminology*.

Campana, P., Varese, F., y Meneghini, C. (2025). Criminal governance in a large European city: The case of gangs in London. *European Journal of Criminology*, 22(6), 877-900. <https://doi.org/10.1177/14773708251315581>

Corrales, J. y Freedman, W. (2025). How Organized Crime Threatens Latin America. *Journal of Democracy*. 35 (4).

Croci, G., Dammert, L., y Larroca, M. (2025). From Safe Havens to Hotspots: The Spread of Organised Crime Violence in Latin America. In *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South* (pp. 1-20). Cham: Springer Nature Switzerland.

Dammert, L. y Malone, M. F. T. (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. *Bulletin of Latin American research*, 22(1), 79-101.

Dobson, K. S. H., Dittmann, A. G., y Yeager, D. S. (2025). A transparency statement improves trust in community–police interactions. *Nature Communications*, 16, 2285. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-55709-6>

Elholm, T. y Colson, R. (2016). The symbolic purpose of EU criminal law. *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity: Legal Cultures in the Area of Freedom, Security and Justice*, 48-64.

Fernandez, K. E., y Kuenzi, M. (2010). Crime and support for democracy in Africa and Latin America. *Political Studies*, 58(3), 450-471.

Frye, T., y Zhuravskaya, E. (2000). Rackets, regulation and the rule of law. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=235515>

Gaitán-Rossi, P., y Shen, C. (2018). Fear of crime in Mexico: The impacts of municipality characteristics. *Social Indicators Research*, 135(1), 373-399.

García-Ponce, O. (2025). Criminal Violence, the State, and Society. *Annual Review of Political Science*, 28.

Gray, J. (2024). *Los nuevos leviatanes: reflexiones tras el liberalismo*. Sexto Piso.

Gurinskaya, A., y Nalla, M. K. (2018). The expanding boundaries of crime control: Governing security through regulation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1), 36-54.

Hobbes, T. (2017). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.

Kurylo, B. (2025). The flawed appeal of the Bukele method in the Americas. *Conflict, Security y Development*, 25(2), 209-249.

Lai, Y. L., Zhao, J. S., y Longmire, D. R. (2012). Specific crime–fear linkage: the effect of actual burglary incidents reported to the police on residents’ fear of burglary. *Journal of Crime and Justice*, 35(1), 13-34.

Layera, M. L. M.; Otero, G.; Perret, V. (2020). Inseguridad percibida en los barrios de Santiago de Chile: la importancia del bienestar subjetivo. *Dados*, 63(1).

Lessing, B. (2017). Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority. *Rationality and Society*, 29(3), 257-297.

Liedka, R. V.; Piehl, A. M. y Useem, B. (2006). The crime-control effect of incarceration: does scale matter?. *Criminology y Public Policy*, 5(2), 245-276.

Maguire, E. R., Adams, E., y Harry, C. (2025). The importance of listening in police-community dialogue: Insights from the hearts and minds initiative in Trinidad and Tobago. *Police Quarterly*, 28(2), 239–257. <https://doi.org/10.1177/10986111241269985>



Mainwaring, S. (2025). The Third Wave's Lessons for Democracy. *Journal of Democracy* 36(2), 144-158. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2025.a954570>.

Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2014). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meléndez-Sánchez, M., y Vergara, A. (2024). The Bukele model: Will it spread? *Journal of Democracy*, 35(3), 84–98.

Natter, L. M. (2025). The Shadow of the Financial Crisis: Socio-Economic and Welfare Policy Development and Fear of Crime in Europe. A Random Effects Within-Between Model Analysis of the European Social Survey, 2002–2018. *Social Indicators Research*, 176(2), 473-498.

O'Donnell, G. (2007). The perpetual crises of democracy. *Journal of Democracy*, 18(1), 5–11.

Osorio, J. (2015). The contagion of drug violence: Spatiotemporal dynamics of the Mexican war on drugs. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1403–1432.

Paradela-López, M.; Antón, J. I. (2025). Has the iron fist against criminal gangs really worked in El Salvador?. *Defence and Peace Economics*, 1-16.

Raphael, S. (2014). How do we reduce incarceration rates while maintaining public safety?. *Criminology y Public Policy*, 13, 579.

Solar, C. (2018). Non-state security in Chile. *Peace Review*, 30(2), 238-245.

Uribe, A., Lessing, B., Schouela, N., y Stecher, E. (2025). Criminal Governance in Latin America: Prevalence and Correlates. *Perspectives on Politics*, 1–19. doi:10.1017/S1537592725101849

Zeballos, P. (2024). Un virus entre sombras. La expansión del crimen organizado y narcotráfico en Chile. *Catalonia*.