



Sobre “otras” formas de control del orden urbano: guardias, agentes de copamiento y desplazamiento

(About “another” urban order control tools: Guards, filling agents and displacement)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 15, ISSUE 4 (2025), 1530-1551: SOCIOLOGY OF LAW AND PRISON STUDIES: THE SOCIAL USES OF LAW WITHIN THE PRISON’S LEGAL FIELD

DOI LINK: <https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2230>

RECEIVED 27 DECEMBER 2024, ACCEPTED 5 MAY 2025, FIRST-ONLINE PUBLISHED 20 MAY 2025, VERSION OF RECORD PUBLISHED 30 JULY 2025

PAZ IRARRÁZABAL GONZÁLEZ* 

Resumen

Esta investigación tiene por objeto estudiar el control formal del espacio urbano en Santiago de Chile desde una aproximación socio-legal con orientación normativa (Lacey 1996). El artículo presenta hallazgos significativos de un trabajo de campo realizado en el centro de Santiago en los años 2023-2024. Se observó que, junto con las policías nacionales, el espacio público es gobernado por inspectores municipales y por la desconocida figura de los “agentes de copamiento”, quienes sin contar con atribuciones legales utilizan estrategias de control del orden denominadas “copamiento” y “desplazamiento”. Este artículo interroga la legalidad y la relación del Estado con estos fenómenos. Se concluye que el control territorial que realizan estos agentes representa una extensión del Estado policial caracterizado por un alto grado de informalidad y opacidad, y lo que aquí denomino “alegalidad”, que pone en entredicho principios fundamentales del Estado de derecho y evidencia desprecio hacia determinados grupos sociales.

Palabras clave

Orden urbano; policías; agentes de copamiento; Estado de derecho

Abstract

This research aims to study the formal control of urban space in Santiago, Chile, through a socio-legal approach with a normative orientation (Lacey 1996). The article presents significant findings from fieldwork conducted in downtown Santiago during

Financiado por ANID Postdoctorado 2021, N° 3210645.

* Dra. Paz Irarrázabal González. Abogada, LLM en The London School of Economics, y PhD King’s College London. Profesora asistente de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Pío Nono 1, Providencia, Santiago. Email: pirarrazabal@derecho.uchile.cl ORCID 0000-0001-7659-4245

2023–2024. It was observed that, alongside national police forces, public space is governed by municipal inspectors and the little-known figure of “copamiento” agents. Lacking legal power, these agents employ order control strategies known as “copamiento” (filling) and “desplazamiento” (displacement). This article questions the legality and the state's relationship with these phenomena. It concludes that the territorial control exercised by these agents represents an extension of the police state, characterized by a high degree of informality and opacity, and what I call here “alegality”, which challenges fundamental principles of the rule of law and reflects disdain toward certain social groups.

Key words

Urban order; policing; filling agents; Rule of Law

Table of contents

1. Introducción	1533
2. El control formal del espacio público	1534
3. ¿Cómo se ordena el espacio público?	1536
3.1. Sobre otras autoridades del orden.....	1537
3.2. Sobre otras estrategias: copamiento y desplazamiento	1542
3.3. Control territorial.....	1544
4. Márgenes de la actividad estatal	1546
5. Conclusión: control estatal sin Estado de derecho	1548
Referencias	1549

1. Introducción

Una tarde de día de semana de junio de 2024 realizo un recorrido desde Estación Central a calle Puente. En Estación Central, guardias de negro con escudos resguardan las principales entradas y 36 carabineros alineados avanzan hacia Plaza Argentina.¹ Caminando hacia el oriente me encuentro con varios otros guardias de negro en las calles. No es fácil distinguirlos entre ellos, salvo por aquellos en calle Enrique Meiggs que llevan chaquetas reflectantes. Cerca del pórtico del Barrio Chino, otros llevan parches con la bandera de China en donde se lee “asistentes comunitarios del Barrio Chino”. Usando chaquetas anticorte, pasamontañas, bastones retráctiles y esposas, se mueven por calles Sazié y Grajales, a pie o en bicicleta. Siguiendo hacia el oriente, diviso en algunas esquinas parejas de carabineros premunidos de chaquetas antibalas y rodilleras. Ya en el centro cívico, varios carabineros resguardan La Moneda y guardias municipales caminan por los Paseos Ahumada y Estado. Estos últimos andan de negro con el logo de la Municipalidad de Santiago. En los mismos paseos hay otros agentes de negro, con pasamontañas, chaquetas anticorte, bastones retráctiles, cuya vestimenta no indica afiliación alguna. Caminan de a dos o tres. En Plaza de Armas, a los pies del Portal Fernández Concha diviso hombres vestidos de negro a la entrada de las galerías, y me encuentro con lo que luego conoceré como “interventores”. Estos últimos están en la conserjería del Portal y portan visible el escudo de la Municipalidad. En la Catedral, a un costado de Plaza de Armas, distingo a otros guardias de negro y con comunicadores, en sus chaquetas identifico un logo de la iglesia. Avanzo por Paseo Puente y veo a una pareja de carabineros en una esquina, con su uniforme institucional.²

Estas notas de campo ilustran un orden urbano ininteligible desde el estudio de las disposiciones legales referidas al orden público. En otros trabajos he analizado leyes y ordenanzas municipales que sancionan ciertas conductas —como el comercio callejero o los desórdenes públicos— y atribuyen facultades de control a las policías —como el control de identidad (Irrázabal 2020, 43; 2022). Esta vez me aproximo al orden normativo que rige las calles atendiendo a su aplicación práctica. El objetivo es estudiar cómo el Estado ordena cotidianamente las calles a través de un caso de estudio desarrollado en dos comunas del centro de Santiago, entre 2023 y 2024. En este artículo me enfocaré en agentes y estrategias de control que son difícilmente encasillables en un marco legal. Esta “infralegalidad” o “alegalidad” que gobierna las calles es especialmente alarmante dado el carácter coercitivo de las actividades que se identificaron.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera parte, explico cómo el control formal del espacio urbano se caracteriza por una compleja red de prácticas y agentes, lo que plantea la necesidad de un estudio interdisciplinario. Luego, argumento que mi preocupación por la justicia de los arreglos institucionales motiva la utilización de una aproximación metodológica que, empleando herramientas de las ciencias sociales, mantiene una orientación normativa. Esta orientación es necesaria para evaluar la justicia de acciones coercitivas vinculadas al control del orden. Advierto sobre los riesgos para el Estado de derecho que suponen actividades de policía que se desarrollan

¹ Miembros de Carabineros de Chile, policía nacional.

² Notas de campo (19 de junio de 2024, entre 15:00 y 18:00), comunas de Estación Central y Santiago Centro, Santiago de Chile.

tensionando los límites del sistema legal. En la segunda parte, me refiero a hallazgos obtenidos durante el trabajo de campo concentrándome en describir la existencia y rol de inspectores municipales, “agentes de copamiento” y estrategias de control urbano que denominaré “copamiento” y “desplazamiento”. En la tercera parte, abordo la pregunta de cómo estos agentes y estrategias de gobernanza, pueden ser atribuidos al Estado a pesar de su “alegalidad”. Finalmente, concluyo que este control territorial representa una extensión del Estado policial caracterizado por un alto grado de informalidad y opacidad, que pone en entredicho principios fundamentales del Estado de derecho y evidencia desprecio hacia ciertos grupos de personas.

2. El control formal del espacio público

El control del orden urbano a través del derecho es un ámbito donde confluyen distintos tipos de regulaciones y autoridades (Valverde 2012). Junto con el derecho penal que sanciona conductas consideradas como ofensivas o peligrosas, hay múltiples reglas de la administración local y regulaciones policiales que buscan manejar comportamientos antisociales o incivildades (Von Hirsch y Simester 2006, Moroni y Chiodelli 2014). En distintos países se han desarrollado una serie de innovaciones legales de naturaleza híbrida —es decir, que combinan elementos del derecho penal, civil y administrativo— que otorgan atribuciones a policías y gobiernos locales para regular el movimiento de ciudadanos y el uso del espacio urbano.³ Estudios criminológicos han mostrado cómo estas legislaciones habilitan un control estatal que, desarrollado en contextos de baja visibilidad, otorgan una enorme discrecionalidad a funcionarios que deben decidir sobre los límites del comportamiento público (Herbert 1996, Bass 2001, Crawford 2009, 820) y han provocado una ampliación de conductas y personas sometidas a vigilancia (Cohen 1979, Mitchell 2003, Beckett y Herbert 2008).

Este sistema legal callejero al que se enfrentan los ciudadanos cotidianamente ha sido desatendido por los estudios jurídicos por su asistematicidad, opacidad o por involucrar tipos de normas y autoridades de baja jerarquía y sanciones consideradas de poca gravedad (Moeckli 2016, Kohler-Hausmann 2018, Natapoff 2018). También, el que se trate de un ámbito de control que afecta predominantemente a grupos sociales marginalizados explicaría el menor escrutinio público y académico (O’Neill y Loftus 2013).

Para analizar el funcionamiento del sistema legal de las calles en Chile realicé un trabajo de campo entre 2023 y 2024 en el centro de Santiago. Inicialmente, enfoqué el análisis al estudio de la aplicación práctica de un grupo particular de reglas de orden urbano: aquellas referidas al control del trabajo callejero.⁴ En la actualidad, la economía callejera sostiene a un importante sector de trabajadores informales que ocupan las principales veredas de las ciudades ofreciendo todo tipo de productos. Su control se ha vuelto una prioridad para las autoridades, quienes vinculan el comercio callejero a la criminalidad

³ Ejemplos en Reino Unido son *antisocial behavior orders* o *acceptable behaviour contract*. Algunas de estas nuevas tecnologías de control en Crawford (2009). En Estados Unidos, Beckett y Herbert (2008 y 2010) dan cuenta de figuras como *stay out of drug area orders*, *off-limits orders* y *parks exclusion laws*. Los autores explican que estas regulaciones de naturaleza híbrida surgieron como respuesta a impugnaciones en cortes de justicia de legislaciones penales por infringir garantías constitucionales de determinación, como por ejemplo, la sanción de la vagancia.

⁴ La sistematización y análisis de estas reglas en Irarrázabal (2022).

y a la crisis de seguridad que viviría el país.⁵ Enfocarme en este grupo de reglas me permite profundizar el análisis y explorar la situación de un grupo de ciudadanos expuestos de manera muy intensa al control policial.

El objetivo de entender el derecho desde su aplicación me permitió observar que, además de la labor policial tradicional, se desarrollan formas de control urbano que difícilmente pueden enmarcarse en la regulación vigente y que, no obstante, son descritas por los ciudadanos como parte de la acción estatal. Entre ellas se encuentran los inspectores municipales y agentes de copamiento, así como las estrategias de control denominadas copamiento y desplazamiento. Estos fenómenos no solo afectan a trabajadores callejeros, sino que constituyen toda una nueva dimensión de la gobernanza urbana que no ha sido estudiada en Chile. Este artículo tiene por objeto dar cuenta de esos *otros* agentes y mecanismos de control que fueron emergiendo en el trabajo de campo.

Para avanzar en este tipo de investigación sobre orden urbano resulta particularmente adecuada una aproximación socio-legal. El estudio de las fuentes formales del derecho nos provee de un muy limitado entendimiento del rol del Estado en el espacio público, por ello es a través del uso de métodos de las ciencias sociales que podemos tener una más comprensiva visión de este entramado de reglas, autoridades y prácticas de gobernanza (Baldwin y Davis 2005). Sin embargo, es importante precisar que en este artículo pretendo dar cuenta del control que se desarrolla en la práctica, pero desde una perspectiva crítica, siguiendo la invitación de Nicola Lacey (1996) para una reconstrucción normativa de los estudios socio-legales. Esta autora apunta a que muchos estudios que incorporan metodologías de las ciencias sociales para entender el derecho en su contexto abandonan una posición crítica con el afán de dar mayor neutralidad y carácter científico a sus resultados, lo que los priva de profundidad reflexiva y de su potencial para enfrentar injusticias desde el derecho.⁶

Esta invitación para estudiar críticamente el derecho resulta urgente cuando lo que se analiza es el poder coercitivo del Estado. El orden normativo de las calles entrega un enorme poder a policías y otros agentes para pararnos en las calles, exigir explicaciones, revisarnos, usar la fuerza, privarnos de bienes, ordenar nuestro movimiento y decidir sobre nuestra respetabilidad al operacionalizar reglas preventivas que se sustentan en detectar conductas sospechosas. En el ámbito del ejercicio del poder coercitivo del Estado en sociedades que se autocomprenden como democracias liberales, se exigen garantías mínimas, como contar con base legal para la intervención estatal que afecta nuestros derechos, así como con mecanismos de control de arbitrariedad de la autoridad.⁷

Alexandra Natapoff (2019) ha descrito la tensión que existiría entre poder coercitivo y Estado de derecho. La autora argumenta que el sistema criminal puede ser pensado

⁵ Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica (2023). Estudio de caracterización del comercio ambulante en la Región Metropolitana <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/estudio-de-caracterizacion-del-comercio-ambulante-en-la-region-metropolitana/> y <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=345082>

⁶ Esta pretensión de neutralidad responde en parte a exigencias para recibir financiamiento o a la aspiración de ser instrumentales a un discurso tecnocrático y de diseño de políticas públicas (Lacey 1996, 136).

⁷ Sobre la idea en torno a la compatibilidad de regulaciones de orden urbano con exigencias de Estado de derecho, ver Moeckli (2016, 117–198).

como una pirámide en cuya cúspide rigen con plenitud leyes formales y garantías procesales. Aquí se encontrarían los juicios orales de crímenes graves que conocen tribunales de mayor jerarquía. En contraste, en la base de la pirámide, donde se ubicaría el procesamiento de delitos menores y el control policial, habría discrecionalidad, deficiente registro y control, múltiples errores e invisibilidad. Concluye así, que hay una erosión gradual de garantías del Estado de derecho para la sanción estatal. Asimismo, la autora observa que lo que ocurre en esta parte del sistema no tiene relación con el derecho escrito y, por tanto, solo es posible conocerlo con la ayuda de las ciencias sociales (Natapoff 2019, 72).

En este artículo se exploran agentes y estrategias de control urbano que se encuentran en esa base de la pirámide de Natapoff o incluso por debajo de ella. Se trata de un ámbito de “infrajuridicidad”, siguiendo el trabajo de Foucault, quien, analizando la naturaleza del poder, argumenta que no siempre es posible encajar el ejercicio del poder de disciplina con formas jurídicas. Para Foucault, “a partir [de] y por debajo, en los márgenes e incluso a contrapelo de un sistema de la ley, se desarrollan técnicas de normalización” (Foucault 2004/2006, 75).

Asimismo, durante el análisis del trabajo de campo resonaba contantemente la palabra que pronunciara una trabajadora sexual al explicarme, en una entrevista, la situación en que ella se encontraría al desarrollar su trabajo: “alegalidad”. De acuerdo a su relato, la alegalidad es la ausencia del derecho, pero una ausencia que es de alguna forma deliberada y que no implica que no exista igualmente coerción estatal. En efecto, el trabajo sexual que se ofrece en el espacio público no está criminalizado en Chile y su ejercicio tampoco ha sido regulado. Sin embargo, las trabajadoras sexuales son sometidas a control y violencia, no solo por policías sino también por los agentes de seguridad que aquí he identificado.

Esta idea de alegalidad es un concepto que se alejaría de las teorías positivistas del derecho que entienden que no existe un “afuera” del orden jurídico, sino solo lagunas que pueden ser subsanadas por actores del sistema acudiendo a reglas del mismo sistema. El concepto de alegalidad que ocupó aquí tampoco refiere a hechos sin transcendencia jurídica (Rodríguez-Calero 2024). En teoría legal, la idea de alegalidad en los términos planteados por la trabajadora sexual se acerca más al trabajo de Hans Lindahl. Para este autor la alegalidad es algo extraño al derecho, algo que no entra en sus coordenadas de sentido y desafía, por tanto, sus límites. Lo alegal no puede ser categorizado por el orden normativo como legal o ilegal. Lo alegal crea una situación de indeterminación o desorientación normativa que irrumpe el orden legal (Lindahl 2014, 30–38).⁸

3. ¿Cómo se ordena el espacio público?

El control cotidiano del orden urbano en Chile es entregado tradicionalmente a las policías nacionales. En su labor preventiva funcionarios de Carabineros, en sus uniformes verde olivo, patrullan las calles y realizan controles solicitando a los

⁸ Debe observarse que Lindahl enfoca a su análisis en conductas de ciudadanos que el derecho no puede categorizar, mientras que este trabajo explora actividades atribuidas en principio al Estado, al menos desde el punto de vista de los ciudadanos.

ciudadanos que presenten un documento oficial que acredite su identificación.⁹ Cuando la policía constata la reciente participación de una persona en un delito pueden arrestarla por flagrancia¹⁰ o bien, si se trata de faltas menores, cursar una multa y citarla ante tribunales.¹¹ Sin embargo, la observación en terreno revela un ordenamiento más complejo, donde participan otros agentes y se utilizan una serie de estrategias de gobernanza del espacio difíciles de encasillar en este marco legal.

La investigación en terreno contempló 14 jornadas de observación en Plaza de Armas, Paseo Estado, Ahumada y Puente, y en las calles que rodean la Estación Central, durante los meses de enero y febrero de 2023, y mayo y junio de 2024. Además, se realizaron 22 entrevistas semiestructuradas entre enero de 2023 y mayo de 2024 a trabajadores callejeros (trabajadoras sexuales y vendedores ambulantes), jueces de policía local y funcionarios de la Municipalidad de Santiago y de Estación Central. Los funcionarios municipales pertenecían a unidades que veían materias jurídicas (FUJ), de seguridad municipal (FUS) y de igualdad (FUI).¹² Finalmente se entrevistó a inspectores de ambas municipalidades (IM).

En estas dos comunas de Santiago existe gran presencia de comercio informal y trabajo sexual. En ellas se desplazan un importante número de agentes de seguridad y además son interesantes de analizar ya que ambas tratan el trabajo sexual callejero de distinta manera. Estación Central, por ejemplo, es una de las pocas comunas en Chile que ha dictado una ordenanza municipal que prohíbe de manera expresa el comercio sexual. Estas comunas tienen un lugar fundamental en la vida política nacional. En Santiago centro se encuentra el palacio de la presidencia —La Moneda— y demás edificios de gobierno y tribunales superiores. Está también la Plaza de Armas, alrededor de la cual se ubican la Catedral, la oficina central de correos y el palacio del gobierno local. Es también importante sede de instituciones comerciales y bancarias. En Estación Central por su parte, se encuentra la principal estación de trenes y buses que conectan Santiago con el resto del país. Ambas comunas están densamente pobladas, a ellas cotidianamente confluye la diversidad de habitantes de la ciudad de Santiago y es donde se ha establecido la mayoría de los extranjeros recientemente llegados al país¹³. Los problemas que las aquejan son preocupaciones no solo de los gobiernos municipales, sino también del gobierno central.

3.1. *Sobre otras autoridades del orden*

Sol, una trabajadora sexual trans inmigrante que ofrece sus servicios en Plaza de Armas relató la forma en que enfrentaba a distintas autoridades en su vida cotidiana. Describió los constantes controles de identidad de Carabineros, se refirió a un par de policías

⁹ Artículo 12 de la Ley 20.931 y artículo 85 del Código Procesal Penal.

¹⁰ Artículo 129 del Código Procesal Penal.

¹¹ Distintos cuerpos legales otorgan esta facultad a Carabineros: por ejemplo, artículos 495 y 496 del Código Penal, artículo 160 n. 3 de la Ley del Tránsito y ordenanzas municipales.

¹² No se han identificado de manera precisa el nombre de las unidades para resguardar anonimato de participantes. El análisis de datos fue asistido por método de teoría fundamentada y análisis de contenido. La aprobación ética para esta investigación fue otorgada por el Comité de Ética de la Investigación de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, con fecha 28 de mayo de 2021.

¹³ <https://arcgiswebad.bcn.cl/portal/apps/storymaps/stories/1b4e493cef0f49e18b606b18782a47fd> accedido el 14 de abril de 2025.

mujeres que la insultaban, del miedo a la Policía de Investigaciones (PDI) y sus controles de documentos de migración. También contó la forma en que guardias municipales la trataban como hombre y le relinchaban como si fuera un caballo, y de los agentes de copamiento que cada cuanto ocupaban la plaza y la obligaban a trasladarse de lugar. Habló de los interventores en el Portal Fernández Concha¹⁴ que la interrogaban al entrar o salir del edificio. Por otro lado, explicó que había “agentes territoriales” y funcionarios municipales de la oficina de igualdad que la trataban con respeto, la ayudaban a acceder a servicios municipales y acogían sus denuncias sobre abusos policiales. Por último, señaló que la Plaza de Armas requería mayor protección policial para enfrentar la delincuencia. De esta forma Sol describió sus interacciones cotidianas con diversos agentes y los sentimientos ambivalentes hacia la autoridad estatal.

Entre estas figuras descritas por Sol, los inspectores municipales y agentes de copamiento realizan actividades que se acercan más al trabajo tradicionalmente entendido como policial, donde se espera que se hagan cargo de la delincuencia callejera y otros desórdenes urbanos. Sin embargo, tanto la propia existencia de estos agentes como sus atribuciones carecen de un marco regulatorio.¹⁵ De acuerdo con la Constitución Política de la República “las fuerzas de orden y seguridad pública” están integradas exclusivamente por Carabineros y Policía de Investigaciones.¹⁶ La ley permite que las municipalidades adopten medidas de colaboración con las policías en materia de seguridad, siempre que esto no signifique invadir sus atribuciones.¹⁷ Excepcionalmente algunas leyes dan atribuciones específicas a inspectores en los espacios públicos. Así, por ejemplo, la Ley del Tránsito y la Ley 21.426 sobre comercio ilegal les permite fiscalizar el comercio ambulante, pudiendo cursar multas y decomisar mercadería.

3.1.1. Guardias municipales

A pesar de que la ley solo reconoce limitadas atribuciones a inspectores municipales para la fiscalización de infracciones legales, las municipalidades de Santiago y Estación Central mantienen un importante y visible número de inspectores patrullando sus calles e interactuando constantemente con ciudadanos. Funcionarios municipales e inspectores entrevistados señalaron que los inspectores cumplían, por ley, solo un rol de colaboración con las policías pero que, sin embargo, había mucha presión ciudadana para que actuaran como “Carabineros 2.0” (FUS4). Un funcionario comentó que la ciudadanía espera que los inspectores tengan un rol policial, que traten cualquier desorden urbano como delito y respondan de manera autónoma a miles de situaciones problemáticas en el espacio público, haciendo uso de la fuerza de ser necesario (FUS3). Por su parte, los inspectores señalaron que las municipalidades los someten a mucha presión porque “es el tema de seguridad lo que vende el municipio” y les exigen

¹⁴ Interventores municipales son funcionarios de la Municipalidad de Santiago instalados en la conserjería del Portal Fernández Concha, edificio histórico en Plaza de Armas y conocido por el trabajo sexual que se ejerce en su interior. Estos funcionarios intervienen en la administración del edificio y mantienen comunicación expedita con autoridades de seguridad municipal y Carabineros.

¹⁵ Existe un proyecto de ley, boletín 15940-25, 2023 para la regulación de guardias municipales.

¹⁶ Artículo 101 inc. 2 de la Constitución de la República.

¹⁷ Ley 18.695 LOC Municipalidades, art. 4 letra j). En art. 104F se señala que la municipalidad puede tomar medidas para ejecutar un Plan de seguridad directamente o mediante convenios celebrados con organismos públicos y privados. El Plan de seguridad aborda cuestiones como medidas de prevención de conductas infractoras, de mejoramiento urbano, etc. pero no actividades propiamente policiales.

responder rápido a todo (por ejemplo, a los miles de denuncias que se realizan en aplicaciones móviles) (IM2). Señalaron que, a pesar de trabajar en conjunto con Carabineros, ellos responden de manera más rápida y llegan antes al lugar de los hechos problemáticos. Esto los pone en posición de tener que tomar decisiones autónomas para resolver conflictos.

Es necesario destacar que, al igual como lo han demostrado criminólogos con respecto al trabajo policial cotidiano (Punch 1979, Reiner 2010, 141-147), los inspectores municipales señalaron realizar una serie de actividades que van mucho más allá de lo que tradicionalmente se entiende como materia policial:

acá llega de todo [...] ya sea un accidente de tránsito, una persona lesionada en vía pública, que la abuelita necesita por ejemplo un traslado, la vecina necesita un traslado... Se mantienen entrevistas con las juntas de vecinos para saber las problemáticas que tiene la misma vecindad... Hay una infinidad de procedimientos que atendemos, ya sea personas que están con intento de suicidio, también tenemos que abordarlo muchas veces... robos, asaltos, entonces es bien dinámico el trabajo, tenemos que hacer como muchas intervenciones muchas veces, de repente copamientos en plazas, por ejemplo, para ya sea que estén con consumo de alcohol en plaza. (IM1)

Inspectores reportaron también atender a personas en situación de calle, denuncias de violencia intrafamiliar, peleas entre parejas que ocurren en la vía pública, incendios y tener que realizar detenciones en caso de flagrancia de todo tipo de delitos.

En cuanto a las formas en que realizan su trabajo, los participantes señalaron que los inspectores patrullan el espacio público —con sus uniformes municipales— a pie, en automóvil o bicicleta, “con baliza y aparatos sonoros si es necesario” (IM1). Los inspectores también cursan multas y decomisan mercadería a trabajadores ambulantes, realizan “labor informativa” a personas que cometen incivildades y llevan a cabo copamientos en plazas y paseos peatonales: “hacemos contención con la cantidad de gente” (IM2). También cumplen un rol importante recabando información y dando aviso a Carabineros y a otras autoridades de eventos problemáticos (FUS1, FUS2, FUS3).

Sin embargo, los inspectores entrevistados también señalaron que, para las difíciles situaciones en las que se espera su intervención, no cuentan con las herramientas legales y materiales necesarias, agregando: “es un trabajo muy riesgoso” sobre todo en las noches y que actúan como “la primera línea”.¹⁸ Al preguntarles sobre el entrenamiento o formación que reciben, un inspector explicó:

¿Los protocolos?... difícil... acá... bueno, yo llevo bastante tiempo aquí y la verdad es que esto se aprende acá, en esto no hay una escuela que... Porque es muy diferente este trabajo a carabineros, a bomberos, a PDI. Este trabajo tiene una dinámica distinta, donde tienes que resolver en el minuto, donde el procedimiento que te enviaron no es lo que dicen sino simplemente lo que tú ves, porque te encuentras con un escenario distinto, a veces te mandan por una persona que está en una pendencia con otro, y te encuentras con que hay disparos o que hay armamento, que hay armas blancas, qué sé yo, o simplemente se empiezan a unir mucha más gente, entonces eso lo aprendemos acá,

¹⁸ La Contraloría se ha referido a personal de seguridad municipal a propósito de la legalidad del uso de elementos de defensa personal para señalar que este personal debe limitarse a ejercer un rol colaborador de la policía y que solo puede utilizar elementos como esposas para defensa personal y no como instrumentos de control (Dictamen N° 2.659/2021 y E161091N21).

por lo menos desde mi experiencia te digo que la parte protocolar aquí no existe... entonces nosotros vamos dando los tips a los funcionarios que van llegando o los que están ya con más tiempo acá o los que llevan quizás un mes, dos meses, ocho meses, un año, o los más antiguos, ya saben la parte protocolar. (IM2)

La preparación para realizar el trabajo se va dando entonces por traspaso de conocimiento entre funcionarios, de aquellos con más experiencia como inspectores o de los que tienen experiencia previa como carabineros. En el trabajo de campo constaté que varios inspectores eran en efecto excarabineros. Estos antecedentes resultan relevantes para profundizar el problema de informalidad de la labor de inspectores que actúan como policías y de quienes se espera su intervención autoritativa en situaciones de conflicto, llegando incluso a tener que usar la fuerza, pero que no cuentan con herramientas legales ni con la formación adecuada.

3.1.2. Agentes de copamiento

En las entrevistas y en las observaciones desarrolladas en el trabajo de campo se advirtió un nuevo agente de seguridad. Se trata de hombres vestidos de negro, con radio y distintas prendas y dispositivos de protección como chaquetas antibalas o anticorte, cascos antibalas, guantes, bototos, bastón retráctil y esposas. Se observó que a veces llevan la cara cubierta con pasamontañas y no siempre cuentan con una identificación visible. En las entrevistas, estas personas fueron referidas como agentes de copamiento, agentes de seguridad o personal preventivo territorial.

Al preguntarles sobre estos sujetos, funcionarios municipales —de las unidades jurídicas, de seguridad e igualdad— estaban al tanto de su existencia, pero desconocían su estatuto. En varias ocasiones interrumpieron las entrevistas para consultar a colegas por antecedentes, sin obtener mayores resultados. Para los trabajadores callejeros era difícil distinguir entre estos agentes y los inspectores municipales, constatando mayor conciencia sobre la existencia de esta figura entre las trabajadoras sexuales. A pesar de varios intentos, no pude obtener el consentimiento de agentes de copamiento para grabar entrevistas y solo accedieron a hablar de manera informal.

Los funcionarios municipales aclararon que los agentes de copamiento no eran funcionarios: “si bien son de un plan de seguridad, son civiles, finalmente. O sea, son civiles vestidos con ropa amenazante, pero no tienen ninguna facultad para detener, para requisar, para nada” (FUI2). Cuando se les consultó sobre el origen de estos agentes y su dependencia a una determinada jefatura, los funcionarios entrevistados no tenían claridad, señalando diferentes instituciones de las que podrían depender estos agentes, como la Asociación de Municipalidades, el Ministerio del Interior o la Corporación de desarrollo municipal. Respecto al rol, los funcionarios señalaron que su principal actividad era realizar copamiento preventivo. Un funcionario explicó: “Y estos agentes en el fondo son como solamente por la *performance*... como que hacen que la gente se vaya. Evidentemente están conectados con Carabineros y con Seguridad ciudadana, pero ellos no tienen ninguna facultad legal para hacer nada. Solamente copan el espacio, como si pusieramos conos, es como eso” (FUS4).

En conversaciones informales, agentes de copamiento manifestaron que sus funciones eran casi las mismas que las de un carabinero. Señalaron hacerse cargo de patrullar, sacar a comerciantes ambulantes e inmigrantes de espacios públicos, atender situaciones de

robo, violencia intrafamiliar, tráfico de drogas, participar en desalojos de inmuebles municipales y, en general, hacerse cargo de todo tipo de situaciones complejas.

Al igual que en el caso de los inspectores municipales, los agentes de copamiento hicieron referencia a la importancia de la flagrancia como herramienta de control del comercio callejero y otros desórdenes. Esta facultad legal con que cuenta cualquier ciudadano para detener a una persona sorprendida cometiendo un delito es usada, en la práctica, en dos tipos de situaciones. En primer lugar, frente a la resistencia de ciudadanos a un control, dando lugar a la flagrancia de la falta riña¹⁹ y, en segundo lugar, los agentes pueden actuar encubiertamente para crear una situación que dé lugar a la comisión de delito. Entre las filas de los agentes de copamiento constaté la presencia de extranjeros, de expolicías, exmilitares, así como de gendarmes penitenciarios en ejercicio.

Tampoco resultó fácil obtener más información sobre la figura de los agentes de copamiento y su rol haciendo una revisión de legislación y acudiendo a otras vías formales. Después de varias solicitudes de acceso a la información a la Asociación de Municipalidades y a la Municipalidad de Santiago obtuve un decreto alcaldicio que aprobó el “Proyecto Seguridad Santiago”.²⁰ Los decretos alcaldicios no tienen por objeto regular o establecer reglamentaciones generales para la comuna, sino que, en estricto rigor, son instrumentos mediante los cuales se toman decisiones particulares sobre aspectos específicos de la gestión municipal, ocupando en este sentido uno de los últimos escalafones dentro del sistema jurídico chileno.²¹ En este decreto se establece la existencia de personal preventivo territorial o agentes de copamiento, financiados por la Municipalidad de Santiago y a cargo de la Asociación de Municipios Metropolitanos de Seguridad Ciudadana. Esta Asociación creada *ad hoc* está conformada por las municipalidades de Santiago, Estación Central y Providencia, cuenta con personalidad jurídica de derecho privado e incorpora personal para labores de seguridad a través de contratos de trabajo.²²

En el decreto se establece que los agentes de copamiento hacen parte de “un *equipo de seguridad externo*,”²³ contratado para realizar patrullaje disuasivo en los principales paseos peatonales y calles existentes en el casco histórico de la comuna de Santiago [...] Su objetivo es disminuir la presencia de comerciantes y vendedores ambulantes y la

¹⁹ El Código Penal sanciona con pena de multa al que riñere en público sin armas.

²⁰ “Decreto Secc. 2da. N° 2290 de fecha 20 de marzo de 2023, que aprueba el Acuerdo de Colaboración suscrito con fecha 15 de marzo de 2023, entre la I. Municipalidad de Santiago y la Asociación de Municipios Metropolitanos para la Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo se centra en la elaboración de estrategias de seguridad y difusión, por parte de la Asociación en la comuna de Santiago, con especial énfasis en la recuperación del espacio público histórico de la comuna.”

²¹ Los decretos alcaldicios se diferencian de otros actos —como las ordenanzas— que pueden dictar las municipalidades, que siendo también de muy baja jerarquía jurídica tienen mayor permanencia y se refieren a asuntos de importancia para toda la comunidad. El decreto alcaldicio trata temas puntuales, como el nombramiento de una determinada persona en un cargo municipal. A diferencia de la ley o los reglamentos dictados por presidencia, estas decisiones municipales están sometidas a bajas obligaciones y estándares de la publicidad y control.

²² La ley permite este tipo de personalidad jurídica de derecho privado, es decir con el mismo estatuto de una empresa privada cuando el Estado necesita actuar con más flexibilidad y evitar regulaciones o fiscalizaciones propias del sector público, con el límite de que no puede ejercer a través de ellas facultades o potestades públicas.

²³ Mi cursiva.

ocurrencia de delitos en los puntos críticos del Casco Histórico de la Comuna de Santiago, principalmente en los horarios donde se han experimentado la mayor cantidad de ilícitos y uso ilegal del espacio público.” Además, en el documento se indican las tareas de: acompañamiento y colaboración con inspectores municipales y Carabineros, recabar información sobre comercio no autorizado y actividades irregulares, así como la “implementación de acciones de copamiento temprano” para “prevenir instalación de comerciantes no autorizados y asegurar cumplimiento de las normativas vigentes”. Por último, se señala que las funciones específicas de los agentes se establecerán en cada uno de los contratos laborales. Es importante destacar que se trata entonces de agentes de seguridad sujetos a contrato de trabajo y, por tanto, sin responsabilidad administrativa.²⁴

Los funcionarios municipales entrevistados de las unidades de seguridad y de igualdad, adelantaron algunos problemas derivados del estatus opaco y la falta de regulación:

no son funcionarios públicos, son personas como tú y yo, que están cumpliendo una labor como de vigilancia, ¿cachai? Entonces, ahí nos metemos en un *tete* demasiado grande porque nos ha pasado, por ejemplo, que ha habido como ciertas situaciones de decomiso, por ejemplo, donde las cosas se han puesto medias violentas y han tomado detenidos a funcionarios entre comillas del municipio, por riña, pero ellos no son funcionarios, ¿cachai? Ellos son una persona que están contratadas para hacer un rol de vigilancia, pero no tienen las atribuciones para poder hacerlo, entonces se pasa la noche en el calabozo... (FUS4)

Un funcionario reflexionó sobre el peligro de estos “agentes de negro” sin responsabilidad administrativa y dependencia clara, que ejercen sus funciones sin identificación y con la cara cubierta (FUI2). En el mismo sentido, otro funcionario señaló: “ya con su vestimenta asustan, porque no tienen identificación, se les ven apenas los ojos... nosotros pensábamos acá que cualquier persona desequilibrada se podría poner una vestimenta similar y hacer lo que se le ocurra” (FUI1).

En suma, a través de la observación directa pude constatar la existencia de agentes ejerciendo actividades entendidas como seguridad cuyo estatuto resultaba desconocido por funcionarios municipales, pero cuya presencia autoritativa resultaba de gran impacto para trabajadores callejeros y otros grupos de ciudadanos.

3.2. Sobre otras estrategias: copamiento y desplazamiento

En la legislación sobre orden urbano se otorgan atribuciones a policías —y con limitaciones a inspectores municipales— para controlar la identidad de las personas, multar por desórdenes públicos específicos, y decomisar mercancías de comerciantes callejeros sin autorización. Fuera de las atribuciones establecidas explícitamente en la ley, policías y agentes de seguridad colaboradores utilizan una variedad de estrategias para la mantención del orden. He señalado más arriba las actividades de patrullaje, recopilación de información y, en particular, el uso de la figura de la flagrancia. En esta sección revisaré el control territorial que realizan a través de copamiento y desplazamiento. Estas estrategias territoriales utilizadas por policías nacionales resultan

²⁴ Este decreto supondría un intento de dar algún tipo de marco jurídico a una práctica que de acuerdo a entrevistas de funcionarios venía sucediendo en administraciones anteriores, donde desde la Municipalidad se le pagaba a grupos de personas para ejercer roles de seguridad, sin que existiera decreto alguno, contrato o autorización presupuestaría para ello.

aún más importantes en el caso de inspectores y agentes de copamiento, quienes carecen de otras atribuciones legales.

En las entrevistas apareció frecuentemente la mención de copamiento y otros términos vinculados como “estrategias de despeje”, “órdenes de desplazamiento” y “operativos de aseo”.²⁵ Estas figuras suponen acciones disuasivas de Carabineros, inspectores y agentes de copamiento para que los ciudadanos se muevan y, de acuerdo a lo observado en el trabajo de campo, pueden consistir en: gran presencia policial ocupando veredas y plazas, rondas a pie, en automóvil, motocicleta o bicicletas policiales y de seguridad municipal, drones y uso de balizas y focos de luz apuntando desde automóviles municipales a trabajadores callejeros. Un funcionario municipal explicó: “hay un efecto de intimidación que se busca, copamiento con toda la *performance*, como COP y ropa de agentes de copamiento, pasamontañas [...] apenas se le ven los ojos, no es una caricatura, efectivamente parecen ninjas” (FUI1). Un inspector explicó “copamientos [son] para que la gente que hace incivildades se retire: desórdenes, consumo de alcohol, de drogas, gente que se junta para cometer delitos, hacer ruido, prender una parrilla, riñas, comercio informal, trabajo sexual” (IM1).

Los vendedores callejeros explicaron la forma en que son desplazados de los espacios públicos bajo la amenaza de ser detenidos por desobedecer a la autoridad, o ser multados²⁶. También describieron el riesgo de perder mercancías en decomisos y el uso de violencia física. Un vendedor ambulante apuntó: “me pateó la bolsa donde yo tenía la mercadería. Yo me sentí agraviado, y le respondí que por qué hacía eso y entre ellos se vinieron como 3 o 4 como a pegarme” (vendedor 2).

Por su parte, las trabajadoras sexuales se refirieron a las órdenes directas que recibían de distintos agentes para desplazarse. A pesar de que el comercio sexual en la calle no está penalizado, las entrevistadas dieron cuenta del constante “correteo” a las que se enfrentaban: “te van y te dicen altiro ‘córrete de acá’, ‘ándate de acá’, ‘no *podí* estar acá’. Y son espacios públicos!”... “Y no es porque *estís* trabajando, de repente *podís* estar esperando a alguien, porque ha pasado a muchas compañeras que están yéndose para sus casas. Y desde ahí pasan esto, esta detención arbitraria o abuso de poder, que se creen mucho y te echan como que tú fueras cualquier cosa” (TS1). Otra trabajadora sexual describió: “Los municipales se ponen en las esquinas donde se ponen trabajadoras sexuales, las cabras se correteaban, se tenían que ir más *pallá*” (TS3). Las trabajadoras sexuales señalaron recibir amenazas de llevárselas detenidas por consumo de alcohol, desórdenes públicos, por atacar a la autoridad, hacer ruidos molestos, o por cometer ofensas al pudor y las buenas costumbres. Una activista de los derechos de las trabajadoras sexuales señaló: “Cualquier resquicio legal que pudieran ellos con ese argumento las toman ahí detenidas a las chiquillas, en el fondo para retirarla, aunque sea por un rato”.

Trabajadoras sexuales reportaron el uso de insultos, revisiones indebidas en ropa interior y bolsos, y violencia por parte de inspectores y agentes de copamiento. De

²⁵ Un funcionario municipal mencionó el problema de personas en situación de calle a quienes se les “ofrece alternativas para que se hospeden en algún lugar, pero la mayoría rechaza estas ofertas y la Municipalidad hace ‘operativo de aseo’ de eliminar sus enseres y moverlos” (FUS1).

²⁶ Los vendedores nos señalaron que las multas eran una amenaza psicológica porque estas raramente son pagadas, lo que fue confirmado por jueces de policía local entrevistados.

acuerdo con una participante, estos sujetos son los que incurren en actos más abusivos, sobre todo contra las mujeres trans: “ellos tienen menos preparación, generalmente andan solos... se quedan más pegados... no tienen la precaución de tratarlas en femenino” (TS3). Efectivamente, en conversaciones, inspectores y agentes de copamiento utilizaban términos masculinos para referirse a las trabajadoras sexuales trans. Otra trabajadora señaló: “la seguridad municipal muchas veces nos molesta, nos agrede, y siendo que ellos no son policías. Ellos te pueden llevar, te toman hasta detenida, de repente te colocan esposa o muchas veces te forcejean y te pegan, de verdad. Y eso no podrían hacerlo, porque el trabajo sexual no es ilegal, ni tampoco legal. Es alegal.” (TS1). Funcionarios municipales de la oficina de igualdad señalaron que las trabajadoras sexuales habían denunciado múltiples instancias de abuso desde el mes en que se habían implementado los agentes de copamiento.

Funcionarios municipales cuestionaron el efecto de los desplazamientos realizados por policías y agentes de seguridad. Reconocieron que era una solución muy a corto plazo y para un sector en particular, que solo lograba trasladar el problema. Los mismos inspectores hablaron sobre la inutilidad de esta estrategia: “todos los días se trabaja para eso, y claro, y sin descanso porque podemos trabajar un día y dejar despejado un sector de comercio ambulante o comercio informal y al otro día ya están instalados de nuevo” (IM1). Un segundo inspector agregó: “el comercio ambulante es como la tierra, la mueves de un lado para otro no más y sigue siendo tierra... Eso es lo que sucede con el comercio ambulante. Porque los sacas de un lugar, pero se depositan en otro... Es como también la persona en situación calle, el delincuente... Es como la tierra, todo esto es como la tierra, pasan de un lugar a otro” (IM2).

Un funcionario municipal de la oficina de seguridad apuntó también que el desplazamiento podía empeorar la situación de grupos desaventajados. Por ejemplo, en el caso del trabajo sexual las mujeres se veían obligadas a instalarse en otros lugares más peligrosos o con condiciones más insalubres. Este funcionario estaba consciente de que los problemas de seguridad se solucionaban con estrategias a largo plazo pero que por presión política y ciudadana no les quedaba otra alternativa que tomar medidas que solo provocaban un “círculo vicioso”. Más adelante señaló: “lamentablemente, eso nos obliga de repente a nosotros a tener que hacer intervenciones situacionales en el espacio que son feas finalmente, y que no arreglan el problema, lo desplazan... yo el día de mañana llego con el programa ‘lazos’ a una reunión vecinal y decirles ‘no, lo que pasa es que el fenómeno infanto-juvenil es donde se inicia toda la delincuencia’... [y responderán:] ‘loco... sácame al *gueón* que está ahí al frente... no me interesa’” (FUS1).

3.3. Control territorial

Junto a copamiento y desplazamiento, en las entrevistas aparecieron otros conceptos asociados al control del espacio urbano. A través de la actividad estatal se van definiendo “zonas de tolerancia” o “de sacrificio” en la ciudad. Respecto al comercio informal, un inspector señaló “nosotros trabajamos con la ordenanza propia de la comuna, la cual nos da los lineamientos, cuáles espacios sí, y cuáles espacios no. Nosotros tenemos zonas de sacrificio y zonas que son de exclusión, donde se impide, no hay ni un permiso municipal que se otorgue en la línea media, por lo que se entiende que todos son ilegales” (IM3). Un funcionario municipal explicó que el comercio informal era inmanejable en ciertos lugares “entonces tratamos como de negociar un poco dónde ubicarse y ahí es donde yo

creo que tenemos... un déficit... que es como asumir la informalidad como una realidad y tratar de posicionarla en ciertos lugares” (FUS4). Los agentes de copamiento con los que conversé también se refirieron a distintas “zonas de sacrificio” tanto para el comercio ambulante como para el trabajo sexual, donde no entraban a controlar.

En cuanto al trabajo sexual, funcionarios y trabajadoras entrevistados identificaban “puntos rojos” en lugares donde se ofrecía de manera constante servicios sexuales y explicaron cómo personal de seguridad, vecinos y trabajadoras negociaban para confinar ese comercio en cierto perímetro y así evitar conflictos. Un funcionario municipal dio cuenta de un intento que no llegó a puerto de crear una “zona de tolerancia” en la calle 10 de Julio, donde en la noche se ofrecen servicios sexuales y en el día funcionan locales comerciales. Para los comerciantes era un plan positivo porque generaba vigilancia nocturna para sus locales, para las trabajadoras era una zona segura de trabajo y también era apoyada por los vecinos de cuadras residenciales aledañas porque permitía sacar el trabajo sexual de sus calles. “Entiéndase esto que los mismos locatarios del eje 10 de Julio se sentían como resguardados por este copamiento natural que hacían las trabajadoras sexuales [...] ellas mismas hacían un acto disuasivo y de cuidado territorial también. Ese era su territorio, ahí estaban desarrollando la captación justamente de la clientela” (FUS2).

El control territorial por parte del Estado fue defendido como necesario para contrarrestar la territorialización privada e informal. Un funcionario de la unidad jurídica de la Municipalidad de Santiago señaló “estamos luchando en el territorio entre lo formal y lo informal” (FUS1). Funcionarios municipales y jueces de policía local justificaron el control estatal para recuperar las calles para la ciudadanía, la circulación, recreación, para resguardar el acceso a edificios y servicios públicos y para que las mujeres se sientan seguras. Asimismo, acusaron la apropiación del espacio público para el lucro privado, el crimen y las incivildades. Como indicó un funcionario municipal “yo creo que el espacio público siempre es lugar de disputa y siempre es lugar donde apoderarse, pero ¿quién se apodera de ese espacio? esa es la pregunta. Se apodera la ciudadanía o se apoderan estos grupos que al final lo único que hacen es beneficio propio no más... tener más *lucas* para sí mismos” (FUS4). Inspectores y jueces de policía local de Estación Central apuntaron a las mafias que “cobran por uso de suelo” a los comerciantes ambulantes y, por su parte, inspectores de Santiago mencionaron la lucha por el control de territorio entre grupos de trabajadoras sexuales y el crimen organizado.

Por último, es interesante destacar que esta disputa territorial también se está dando de manera vertical. Participantes describieron el fenómeno de “verticalización del espacio” donde el comercio informal, el trabajo sexual, las bandas criminales y la acción de agentes del Estado se desenvuelve cotidianamente en edificios, en sus halls y escaleras. Un inspector de Estación Central señaló:

Bienvenido a ciudad gótica, como le dice el alcalde... hoy en día la comuna no la vemos de forma horizontal, sino que también vertical, por estas comunidades verticales que también generan una proliferación mayor del comercio informal debajo de la torres, y ha sido un conflicto que tenemos permanente, es un sistema nuevo... Hemos generado coordinaciones con las administraciones de los edificios, donde ellos nos otorgan un poder para nosotros poder hacer ingreso a las áreas comunes de los edificios para poder generar los controles y las fiscalizaciones. (IM3)

En suma, las estrategias observadas tienen como propósito el control del territorio por parte del Estado, desplazando los hechos problemáticos y demarcando los límites de la informalidad.

4. Márgenes de la actividad estatal

He descrito hasta aquí actividades y prácticas que se desarrollan en el espacio público urbano que tensionan la distinción entre lo formal e informal, entre lo reconocido, prohibido y tolerado por el Estado. En esta sección se busca entender la autoridad de inspectores y agentes de copamiento, y cómo estos se vinculan con el Estado. Igualmente debemos preguntarnos cómo se incorporan en el sistema autoritativo estatal de las calles las prácticas policiales de copamiento y desplazamiento. Esta indeterminación resulta crítica al tratar de establecer el estatuto legal que les rige y para poder someterlos a control en un Estado de derecho. Así, los agentes de copamiento (que no están sometidos al régimen estatutario de los funcionarios públicos) y las prácticas de control de territorio (que no están establecidas en legislación alguna) desdibujan los límites del derecho formal, pero no pueden ser descartados como irrelevantes jurídicamente, ni pueden ser declarados como simplemente ilegales, ni tampoco considerados como ajenos al Estado tal como lo serían las órdenes de una organización criminal. Al contrario, estos fenómenos de “alegalidad” muestran al desnudo el poder punitivo del Estado.

Desde el punto de vista de las personas, las prácticas de control descritas son autoritativas. La falta de marco legal preciso no impide a los ciudadanos reconocer las órdenes de dichos agentes como obligatorias. Para el trabajador callejero que se enfrenta a una orden de desplazamiento de un agente de copamiento la eventual legalidad o ilegalidad de estos resulta indiferenciable o, en último término, irrelevante. Puede que sí distingan niveles de autoridad y legitimidad entre estos agentes, como ocurrió en tres entrevistas donde participantes cuestionaron facultades de agentes diferenciándolos de los funcionarios de Carabineros, pero sin que esta crítica impidiera reconocer que se trataban todas de órdenes con autoridad estatal. Carabineros, inspectores y agentes de copamiento son, desde la experiencia de los ciudadanos, todos policías del Estado capaces de determinar el disfrute de los espacios públicos.

Aunque los agentes de copamiento no portaban el escudo de la Municipalidad en sus vestimentas, ni identificación que mostrara afiliación al Estado, había de todas formas una performatividad estatal. Se trata de autoridades o medidas análogas a las legales, es decir, presentaban ciertas formas que las hacían semejante a las legales. Estos agentes, así como los inspectores municipales, son mayoritariamente hombres de estatura alta, pelo corto, vestidos uniformemente con implementos de protección y cuya labor se desenvuelve públicamente. En observaciones y relatos de participantes aparecieron otros grupos que ejercen control del orden determinando la acción de los ciudadanos, pero que se diferencian claramente de lo considerado como autoridad estatal. Tal es el caso de las referencias al crimen organizado que controla la distribución de vendedores ambulantes en el espacio público, o los guardias privados, por ejemplo, del Barrio Chino

que patrullan las calles, así como grupos de ciudadanos autoconvocados para la mantención del orden.²⁷

Además de la perspectiva de los ciudadanos y la performatividad señalada, las prácticas cotidianas de control del orden comprometen al Estado por las funciones que comprenden: seguridad pública y control territorial del espacio urbano. Los agentes de copamiento si bien están sujetos a contrato privado no tienen un rol vinculado a la protección de intereses particulares, como los guardias de un mall, bancos o los ya mencionados guardias comunitarios del Barrio Chino. Ellos desempeñan un rol público de seguridad, ya sea para combatir el delito, las incivildades, para la mantención del orden urbano o el manejo de grupos considerados problemáticos.²⁸ Los inspectores municipales y agentes de copamiento cumplen un rol crucial a nivel local siendo por regla general los primeros en llegar a enfrentar eventos donde se demanda el uso de la fuerza estatal.

Pero, además, la investigación en terreno dio cuenta que la principal labor de estos otros agentes es reclamar autoridad y control sobre el territorio. Estos agentes más que prevenir delincuencia y desórdenes, juegan un rol fundamental en reivindicar el territorio para el Estado. Como apuntaron algunos participantes, si bien el desplazamiento solo traslada los problemas, lo realmente importante es demostrar algún tipo de control estatal sobre el territorio.

En efecto, el control del territorio es por antonomasia un poder del Estado. Como señala Herbert (1996, 567) el poder se ejerce en el territorio, y en este ejercicio es central el control de la movilidad de las personas. Sylvestre *et al.* (2019, 24) apuntan a cómo la policía y otros agentes estatales de manera rutinaria usan mecanismos informales de control territorial. En el trabajo de campo, funcionarios justificaron el control policial para recuperar el territorio de la privatización o de su uso para ganancia personal de trabajadores callejeros y del control de criminales. Y la forma en que se disputa el territorio es de una manera muy material: ocupando el territorio —copando— y desplazando lo indeseable. El Estado también dispone sobre su no presencia y no control. Como se observó, al tratar de mantener limitada la informalidad, el Estado puede decidir crear zonas de sacrificio, es decir zonas de ausencia estatal.

Esta gobernanza territorial nos permite discutir algunas ideas que frecuentemente se encuentran en la literatura crítica sobre seguridad. No se trata de la incorporación de agentes privados a labores de seguridad —estrategia típica de políticas neoliberales (Herbert y Brown 2006, Hucklesby y Lister 2018, Manigat 2020, Pardo 2023)—, tampoco de un Estado fallido donde el crimen organizado u otros entes no estatales terminan asumiendo labores de seguridad (Colona y Jaffe 2016, Nivette 2016, Jaffe 2023). Pero tampoco estamos frente al retiro de la policía de estas labores de orden urbano por razones garantistas, al considerar por ejemplo que el poder coercitivo del Estado se debe reservar para los delitos más graves. Lo que sostengo es que estamos ante un aumento del punitivismo y expansión del Estado policial. Se trata de un Estado que crece de manera barata (con agentes externos) e informal (al margen de la legalidad). Es una

²⁷ Recibí información sobre grupos de ciudadanos que a través de una aplicación en celulares se organizaban para “limpiar” las calles de personas en situación de calle.

²⁸ Ejemplo de autores que sostienen que el rol de la policía es controlar a grupos desaventajados: Duff y Garland 1994, 306, Reiner 1997, Lea 2000, 230, Bass 2001.

expansión deliberada del control, que prescinde de cumplir garantías de legalidad, transparencia o rendición de cuentas porque afecta a grupos sin poder social. Es la alegalidad que históricamente ha regido la vida de las trabajadoras sexuales que se expande, a través de los agentes y estrategias estudiadas, a distintos ámbitos sociales.

El disminuido poder social de los grupos de individuos afectados permite que este abandono de la protección del derecho frente a acciones que afectan la libertad de movimiento y libertad personal sea tolerado. En efecto, en la literatura sobre el tema, autores han señalado cómo se impone a la policía la tarea de hacerse cargo de grupos marginalizados sin que a la comunidad le importe la forma en que esto se lleve a cabo en la práctica (Wacquant 2009, Beckett y Herbert 2010, Vitale 2017). Robert Reiner (1984/2010, 123) señala a estos grupos de personas como “propiedad policial”, siendo el rol principal de la policía su control y segregación en el espacio urbano. Para ello cuentan con una amplia gama de facultades legales permisivas y discrecionales.²⁹ En el caso de estudio descrito en este artículo, los grupos marginalizados ni siquiera son “propiedad” de la policía, sino de agentes con aun menos legitimidad y potestades legales. El trabajo de campo da cuenta entonces no de un retraimiento del Estado, sino más bien, de una expansión del control estatal sobre el territorio, pero con abandono de garantías del Estado de derecho, lo que demuestra la falta de consideración y el desprecio hacia ciertos grupos de ciudadanos.

Por último, el trabajo de campo me permite unificar mis observaciones sobre el rol del Estado en materias de orden urbano, ya sea que se trate de la actividad desarrollada por el gobierno central o a nivel local, por las municipalidades. Teniendo en cuenta la crítica de Valverde (2005) que advierte sobre la lógica distinta de, por un lado, la ley que gobierna a las personas y, por el otro, las regulaciones municipales que gobiernan el uso del territorio, sostengo que en el caso chileno las policías nacionales, inspectores y agentes de copamiento, no solo actúan conjuntamente, sino que además el control local replica las prácticas de la policía nacional y viceversa. A pesar de su distinto tratamiento por el derecho, en los hechos hay una continuidad en el ejercicio del poder policial, compartiendo objetivos —control sobre las personas y el territorio— y estrategias. En la práctica, a las municipalidades se les exige hacerse cargo de los problemas nacionales de criminalidad, desorden y control territorial. Como me señalaran en las entrevistas, a los agentes municipales se les exige ser “Carabineros 2.0”. Esto resuena con lo que señalara Foucault en *Vigilar y castigar* (1975/1991, 298-303) acerca de la relación entre el poder carcelario y el disciplinario, donde se produce una “graduación lenta, continua, imperceptible” entre el control policial del desorden y la pena de cárcel. Para el autor, habría una continuidad del poder de las distintas autoridades y los mecanismos punitivos, pudiendo solo distinguirse en cuestión de grados de violencia y arbitrariedad.

5. Conclusión: control estatal sin Estado de derecho

En la práctica el espacio público es controlado por una diversidad de agentes y estrategias de control. En este artículo he revisado la figura de los inspectores municipales y agentes de copamiento. Estos agentes actúan de manera desregulada y

²⁹ Reiner (1984/2010, 123) define la propiedad policial en los siguientes términos: “*They are low-status, powerless groups whom the dominant majority see as problematic or distasteful. The majority are prepared to let the police deal with their ‘property’ and turn a blind eye to the manner in which this is done*”.

con bajos niveles de transparencia. La labor que realizan tiene por objeto reclamar el control territorial del Estado frente a la privatización del espacio y la informalidad. De esta manera, una importante contribución de este trabajo es mostrar cómo el sistema que rige el espacio público se caracteriza por su infralegalidad o alegalidad.

Carabineros, en tanto policía nacional, también utiliza las estrategias de control territorial descritas en este trabajo, amparados por amplios mandatos legales de mantención del orden público. Los fenómenos descritos aquí se suman a la inevitable discrecionalidad policial, al uso de categorías extralegales como el de incivilidad para justificar coerción³⁰ y la ausencia de reconocimiento y regulación de actividades en el espacio público como el trabajo sexual. En conjunto, todos estos fenómenos de alegalidad constituyen un estatus precario o de gran vulnerabilidad de grupos de ciudadanos que se enfrentan cotidianamente con agentes de seguridad.

Lo descrito está en tensión con el Estado de derecho que exige que el ejercicio del poder estatal esté sujeto a la ley para evitar arbitrariedad. Los agentes y mecanismos de control estudiados se desenvuelven sin un marco legal que provea de legitimidad al uso de la fuerza y establezca estándares mínimos para poder someterlos a evaluación. El caso más crítico es el de los agentes de copamiento, quienes se desempeñaban en las calles sin identificación personal, ni datos sobre pertenencia institucional y sin legislación que defina sus funciones, responsabilidades y dependencia. El estatuto que rige a estos agentes, al menos en Santiago Centro, consiste en un decreto alcaldicio de difícil acceso y contratos individuales de trabajo. La ausencia de derecho, y la consecuente falta de control y transparencia, resulta especialmente preocupante porque aquí estamos frente al ejercicio del poder coercitivo del Estado, donde deberían existir garantías mayores a otras áreas sociales de intervención estatal.

Referencias

- Baldwin, J., y Davis, G., 2005. Empirical Research in Law. *En*: P. Cane y M. Tushnet, eds., *The Oxford Handbook of Legal Studies* [en línea]. Oxford University Press, 880–900. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199248179.013.0039>
- Bass, S., 2001. Policing Space, Policing Race: Social Control Imperatives and Police Discretionary Decisions. *Social Justice*, 28(1), 156–176.
- Beckett, K., y Herbert, S., 2008. Dealing with Disorder Social Control in the Post-industrial City. *Theoretical Criminology* [en línea], 12(1), 5–30. <https://doi.org/10.1177/1362480607085792>
- Beckett, K., y Herbert, S., 2010. *Banished: The New Social Control in Urban America* [en línea]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195395174.001.0001>
- Cohen, S., 1979. The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crisis* [en línea], 3, 339–363. <https://doi.org/10.1007/BF00729115>
- Colona, F., y Jaffe, R., 2016. Hybrid Governance Arrangements. *The European Journal of Development Research* [en línea], 28(2), 175–183. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2016.5>

³⁰ Sobre el concepto de incivilidad ver Irarrázabal (2020).

- Crawford, A., 2009. Governing through anti-social behaviour. *British Journal of Criminology* [en línea], 49(6), 810–831. <https://doi.org/10.1093/bjc/azp041>
- Duff, A., y Garland, D., eds., 1994. *A Reader on Punishment*. Oxford University Press.
- Foucault, M., 1991. *Discipline and Punish*. Londres: Penguin Books. (Originalmente publicado en 1975).
- Foucault, M., 2006. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. (Originalmente publicado en 2004).
- Herbert, S., 1996. The Normative Ordering of Police Territoriality: Making and Marking Space with the Los Angeles Police Department. *Annals of the Association of American Geographers* [en línea], 86(3), 567–582. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1996.tb01767.x>
- Herbert, S., y Brown, E., 2006. Conceptions of Space and Crime in the Punitive Neoliberal City. *Antipode* [en línea], 38(4), 755–777. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2006.00475.x>
- Hucklesby, A., y Lister, S., eds., 2018. *The Private Sector and Criminal Justice* [en línea]. Londres: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-37064-8>
- Irarrázabal, P., 2020. Desorden urbano y geografías de exclusión: Regulación del orden y vigilancia de incivildades. En: L. Mayer y T. Vargas, eds., *Mujeres en las ciencias penales: Una mirada desde el contexto jurídico chileno en las primeras décadas del siglo XXI*. Santiago: Thomson Reuters, 33-72.
- Irarrázabal, P., 2022. El marco legal del trabajo callejero: La imposición de un orden sin los trabajadores. *Revista de Derecho (Valdivia)* [en línea], 35(2), 163–182. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502022000200163>
- Jaffe, R., 2023. The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica. *American Ethnologist* [en línea], 40(4), 734–748. <https://doi.org/10.1111/amet.12051>
- Kohler-Hausmann, I., 2018. *Misdemeanorland: Criminal Courts and Social Control in an Age of Broken Windows Policing* [en línea]. Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/9781400890354>
- Lacey, N., 1996. Normative Reconstruction in Socio-Legal Theory. *Social & Legal Studies* [en línea], 5(2), 131-157. <https://doi.org/10.1177/096466399600500201>
- Lea, J., 2000. The Macpherson Report and the Question of Institutional Racism. *The Howard Journal*, 39(3), 219–233. <https://doi.org/10.1111/1468-2311.00165>
- Lindahl, H., 2014. *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality* [en línea]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199601684.001.0001>
- Manigat, M., 2020. La transformación de las funciones soberanas del Estado en el capitalismo contemporáneo: El caso de la privatización de la seguridad pública. En: L. Jasso y M. Manigat, eds., *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, 45-65.
- Mitchell, D., 2003. *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. Nueva York: Guilford Press.

- Moeckli, D., 2016. *Exclusion from Public Space: A Comparative Constitutional Analysis* [en línea]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316650875>
- Moroni, S., y Chiodelli, F., 2014. Municipal Regulations and the Use of Public Space: Local Ordinances in Italy. *City, Territory and Architecture* [en línea], 1(1), 11. <https://doi.org/10.1186/2195-2701-1-11>
- Natapoff, A., 2018. *Punishment without Crime: How our Massive Misdemeanor System Traps the Innocent and Makes America More Unequal*. Nueva York: Basic Books.
- Natapoff, A., 2019. The Penal Pyramid. En: S. Dolovich y A. Natapoff, eds., *The New Criminal Justice Thinking* [en línea]. New York University Press, 71–98. <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479831548.003.0005>
- Nivette, A.E., 2016. Institutional Ineffectiveness, Illegitimacy, and Public Support for Vigilantism in Latin America. *Criminology* [en línea], 54(1), 142–175. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12099>
- O'Neill, M., y Loftus, B., 2013. Policing and the Surveillance of the Marginal: Everyday Contexts of Social Control. *Theoretical Criminology* [en línea], 17(4), 437–454. <https://doi.org/10.1177/1362480613495084>
- Pardo, J.E., 2023. *El camino a la desigualdad: Del imperio de la ley a la expansión del contrato* [en línea]. Madrid: Marcial Pons. <https://doi.org/10.2307/jj.16394362>
- Punch, M., 1979. The Secret Social Service. En: S. Holdaway y M. Chatterton, eds., *The British Police*. Londres: Edward Arnold.
- Reiner, R., 1997. ¿Policing and the Police. En: M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner, eds., *The Oxford Handbook of Criminology*. 2ª ed. Oxford University Press. 997–1049.
- Reiner, R., 2010. *The Politics of the Police*. 4ª ed. Oxford University Press. (Originalmente publicado en 1984).
- Rodríguez-Calero, J.M., 2024. Los usos de la alegalidad en el lenguaje jurídico. *Persona y Derecho* [en línea], 90, 225–264. <https://doi.org/10.15581/011.90.007>
- Sylvestre, M.E., Blomley, N.K., y Bellot, C., 2019. *Red Zones: Criminal Law and the Territorial Governance of Marginalized People* [en línea]. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3477441>
- Valverde, M., 2005. Taking “Land Use” Seriously: Toward an Ontology of Municipal Law. *Law Text Culture* [en línea], 9(1), 34–59. <https://doi.org/10.14453/ltc.543>
- Valverde, M., 2012. *Everyday Law on the Street: City Governance in an Age of Diversity* [en línea]. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226921914.001.0001>
- Vitale, A.S., 2017. *The End of Policing*. Nueva York: Verso.
- Von Hirsch, A., y Simester, A.P., eds., 2006. *Incivilities: Regulating Offensive Behaviour*. Norfolk: Hart.
- Wacquant, L., 2009. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity* [en línea]. Durham: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822392255>