

2004

PRO|SUR

# LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA DE ESTADO

SANTIAGO ESCOBAR  
JACQUELINE MUNIZ  
RAFAEL SANSEVIERO  
MARCELO SAÍN  
JOSÉ MARCELO ZACCHI

---

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

*Santiago Escobar (Chile), Abogado y cientista político, Experto en políticas de Defensa y de Seguridad Ciudadana*

*Jacqueline Muniz (Brasil), Antropóloga, Professora Adjunta do Mestrado em Direito da Universidade Cândido Mendes, Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Mestre em Antropologia Social pelo Museu Nacional / UFRJ*

*Rafael Sanseviero (Uruguay), Investigador en Violencias y Derechos Humanos con énfasis en Género, Coordinador General del Centro Mundial de Investigación para la Paz de la Universidad para la Paz - Naciones Unidas*

*Dr. Marcelo Fabián Sain (Argentina), Doctor en Ciencias Sociales, Presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), Buenos Aires, Argentina; Profesor Titular Ordinario del Área de Sociología (Universidad Nacional de Quilmes) y Profesor Titular de la Maestría de Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella), Director de la Unidad de Información Financiera abocada a la investigación del lavado de dinero y los delitos conexos.*

*José Marcelo Sallovitz Zacchi (Brasil), Abogado, Consultor do Banco Mundial para Segurança Urbana e Prevenção do Crime e da Violência na América Latina e consultor em segurança humana do Viva Rio. Coordena ainda o Grupo de Trabalho em Segurança e Direitos Humanos da Sur - Rede Universitária de Direitos Humanos.*

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>II. UN NUEVO ENFOQUE PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>9</b>
<b>III. ESPACIO PÚBLICO Y DOCTRINA SOBRE EL USO DE LA FUERZA</b>	<b>15</b>
1. El territorio	
2. La doctrina sobre el uso de la fuerza	
<b>III. EL EJERCICIO DEL GOBIERNO SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA</b>	<b>21</b>
1. El control de los problemas.	
2. Tres ámbitos de acción para la autoridad	
2.1. Instituciones e instrumentos	
2.2. Institucionalidad dispersa, mando político difuso	
2.3. La eficiencia técnica y operativa de la fuerza policial	
2.4. Cambio en la percepción del delito	
2.5. Participación de la comunidad	
<b>IV LA CONSTRUCCIÓN DE UN DISCURSO PÚBLICO</b>	<b>31</b>
1. La responsabilidad individual	
2. La responsabilidad colectiva	
3. La responsabilidad estatal	
<b>V POLICÍA COMUNITARIA Y MODELOS DE PREVENCIÓN</b>	<b>33</b>
<b>VI BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>35</b>



# I. INTRODUCCIÓN

Definir la Seguridad en sociedades heterogéneas, complejas y habituadas a vivir con altas cuotas de incertidumbre, no es tarea sencilla. Más aún, si la definición debe proveer grados suficientes de racionalidad, para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales, que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos en la vida social y política del país.

Crecientemente, las modernas teorías del desarrollo han empezado a conceptualizar la seguridad de un modo integral y hablan de una Seguridad Humana y un Desarrollo Humano. Estas definiciones tienen, para la política, la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencia para medir los avances en igualdad y democracia el interior de los países y entre ellos. Permiten incluso la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro, tremendamente positivo para la teoría del gobierno moderno.

Sin embargo, es necesario trabajarlas de manera más específica para construir conceptos operativos útiles para analizar sectorialmente las políticas públicas de seguridad. Su sola mención no contiene aquellos indicadores de eficiencia y eficacia en un nivel intermedio, que es donde se construye la articulación de todos los ámbitos

sectoriales de una política pública. Se requiere, por lo tanto, de una mayor especificidad técnica y conceptual, porque desde el punto de vista de la gobernabilidad, es este último tipo de formulaciones el que permite concretar de manera exitosa la voluntad política y la acción de gobierno.

Siendo tan amplio y polisémico el concepto seguridad, el presente escrito se concentra en un aspecto específico de ella. Aquel relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

Esta orientación no implica obviar el contexto de desarrollo social en el cual las políticas sectoriales adquieren sentido. El Desarrollo Humano, tal como ha sido elaborado por las fuerzas progresistas y aceptado como doctrina en el mundo social democrático, implica para la población adecuados niveles de educación, salubridad, distribución del ingreso, desarrollo infraestructural y tecnológico, calidad ambiental, paz social, libertad; que constituyen umbrales que sirven para medir la Seguridad Humana de un país, y ayudan a explicar la inseguridad ciudadana cuando existe un déficit de gobierno. Se trata, simplemente, de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada

seguridad ciudadana como orden público.

Para las fuerzas democráticas de la sociedad este enfoque integrado presenta una complejidad adicional. Pues ellas postulan como principio básico de su acción política que los problemas singulares que la definen, como son la delincuencia, la inseguridad urbana, la desestructuración de las ciudades, la desintegración social, el racismo o la falta de libertades civiles, deben ser resueltos en un nivel colectivo, mediante la construcción de instituciones y compromisos sociales amplios, de manera transparente, con un mínimo uso de la fuerza y un profundo respeto por los derechos humanos.

Por lo mismo, abominan de soluciones que se sitúan fuera de la legitimidad democrática, que se basan en la concentración ilimitada de un poder económico que permite satisfacer de manera privada una necesidad que es pública, o en el uso de la coerción extrema por parte de grupos sociales singulares o de gobiernos con vocación totalitaria.

Es indudable que parte importante de las dificultades conceptuales y prácticas, para enfrentar los temas de la Seguridad, provienen de la complejidad técnica y la urgencia social que el tema presenta. Sobre todo por el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por parte de los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de encarnizadas controversias políticas.

Pero también es necesario recalcar que la emergencia de un conjunto muy complejo de problemas, que tienen su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes, ha jugado un papel tremendamente decisivo. El tema se puede ejemplificar con aquellos problemas emergentes de mayor notoriedad. En primer lugar, la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa por sobre los cincuenta años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a este tipo de conductas. En segundo lugar, la irrupción de un enorme peso estadístico de las mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de microtráfico de drogas. Ello estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya solo en la conducta individual. En tercer lugar, existe un aumento dramático de niños delincuentes, no ya como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen, sino bandas organizadas de niños entre los 8 y quince años, tremendamente audaces y violentas.

Con todo, sin perjuicio de las urgencias, el ejercicio gubernamental hecho con vocación y responsabilidad democráticas exige un adecuado equilibrio entre la dimensión política de los problemas y la dimensión técnica de los mismos<sup>1</sup>, a fin de evitar la tentación populista o el sesgo tecnocrático en el diseño de las soluciones. Esta dimensión se hace crítica en aquellos aspectos específicos

---

<sup>1</sup> Edgardo Boeninger. *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello. Santiago. 1997

de la seguridad referidos al orden público interno o la delincuencia, debido a que las decisiones implican aspectos tan cruciales como el diseño institucional de las policías, la formulación de una política criminológica, o de un sistema judicial y penitenciario, cuya eficiencia roza permanentemente con las libertades ciudadanas y la calidad de la democracia y sus instituciones.

De ahí que la propiedad con que las fuerzas progresistas se desempeñen en el tema tiene un impacto directo en la calidad de vida democrática de los ciudadanos. La autoridad, la legitimidad, y la legalidad no se expresan de igual manera ni tienen los mis-

mos efectos cuando corresponden a un ejercicio de talante autoritario o a uno humanista y democrático.

Por ello, tal vez entre las principales y primeras tareas de un gobierno democrático, deba estar el desarrollo de una doctrina acerca del uso de la fuerza, sobre todo la policial, que permita claramente que, sin inhibir las prerrogativas de que está dotado el Estado en la materia, exista un sello de autoridad y legitimidad democráticas diferentes a los paradigmas conservadores y autoritarios que hoy priman cuando se discute sobre seguridad ciudadana.





## II. UN NUEVO ENFOQUE PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha sido coincidente no sólo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino también por un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso del Cono Sur ese debate, no muy diferente a lo que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno, que normalmente constituye una promesa central en los programas de aquellos que aspiran a alcanzarlo. De ahí la sensibilidad del tema en lo que respecta a niveles de aceptación o rechazo de la ciudadanía frente a sus gobiernos.

Sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la política por parte de las fuerzas progresistas con un desarrollo más elaborado, tanto de políticas públicas, como de un discurso doctrinario, que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le entregue un sentido estratégico a las soluciones que se intentan. Más bien las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear las soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente a aquel en que se supone avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia.

El déficit doctrinario del progresismo está en gran parte influido por su visión acerca de la naturaleza política de la seguridad ciudadana. En general, sostiene un determinismo sociológico de que se trata de un tema exclusivamente social, en el cual las dinámicas de violencia y criminalidad son meros subproductos de patrones de desigualdad y exclusión social, cuya superación sería suficiente para revertirlos o hacerlos desaparecer.

Tal concepción, si bien no es del todo errónea, es incompleta e inhibe una reflexión más profunda, produciendo dos desviaciones de grandes consecuencias prácticas. La primera, es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda, es la percepción de que la seguridad es un tema de las clases altas que se ven amenazadas en su patrimonio y seguridad personal por clases marginalizadas o peligrosas.

De ahí a una acción concentrada en el mapeo de los delitos, el establecimiento de fronteras entre barrios seguros y barrios peligrosos, el reforzamiento de una política criminológica del Estado, orientada más por una noción de orden que de manejo del delito, solo hay un paso, que por cierto, con mucha frecuencia, las fuerzas progresistas dan cuando se enfrentan al ejercicio del gobierno.

Es necesario cambiar esta perspectiva y construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema. Una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad, y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos.

La sociedad moderna es más urbana, y en su interpretación está sujeta a símbolos e imágenes muy instantáneas, teniendo una velocidad promedio de funcionamiento muy alta, no sólo en su conectividad física sino en la cultural. El debate social acerca de la distribución del bienestar y la riqueza se concentra en las grandes ciudades y está mediado por muchos mecanismos, además de aquellos corporativos tradicionales como son los sindicales o los políticos. La cultura de los mass media, que es propia de las sociedades urbanas, precisa y potencia audiencias ampliadas, que se manejan con efectos de auditorio<sup>2</sup> en los bordes de lo racional, lo que demanda un gran esfuerzo para que los mensajes sean entendidos y se desarrolle en la sociedad una capacidad intelectual de selección y discriminación de estos mensajes. El mercado, como espacio social relevante, produce órdenes homogéneas que tratan de imponerse como modelos de validez universal, que sus emisores pretenden, además, sean aceptados de manera refleja.

Por múltiples razones, algunas de carácter tecnológico, esta sociedad moderna tiene una tendencia tanto a la apertura y la transparencia como a la discriminación y la exclusión. Lo que en esencia significa una ardua tarea de formación de ciudadanos informados y participantes si se desea un desarrollo democrático. Por lo tanto, la simplificación de los problemas, aunque tremendamente necesaria para encontrar el nudo técnico de cada tema, no es un buen consejo para generar doctrina.

Por ello, la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad, sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política de información y participación ciudadana o un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar aspectos significantes del tema, no tiene muchas probabilidades de ser exitosa. Porque la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos, y no sólo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas. Y si bien es visible en su especificidad, sus soluciones exitosas sólo son posibles en un contexto amplio.

Por otra parte, todas las modernas políticas públicas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida. Es decir, una ejecución que involucra un papel directo de aquellos que son, al mis-

---

<sup>2</sup> Umberto Eco. «Apocalípticos e integrados» Editorial Lumen. Barcelona 1993

mo tiempo, destinatarios o beneficiarios de esa política. Ese contenido, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en seguridad ciudadana, y muchas veces es confundido, de manera errónea con la participación ciudadana. En realidad, la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una política.

Sin embargo, los elementos interactivos de una política son componentes de la participación, que resultan fundamentales, por ejemplo, en el control de los espacios públicos o en la creación de condiciones sociales para una eficiencia focalizada de la policía. Por lo mismo, nunca deberían quedar bloqueados porque los mensajes fueron mal emitidos o no se decodificaron adecuadamente. Un punto central de cualquier política pública es que sea comunicada adecuadamente, lo que implica que en el proceso de transmisión, el mensaje sufrirá una «adecuación a la media», es decir será descifrado por los destinatarios de una manera más simplificada que su contenido real.<sup>3</sup>

Si se analiza el orden público y la seguridad interna, ámbitos muy específicos de la seguridad ciudadana, ellos no dependen exclusivamente de la eficiencia policial, ni del sistema penal o el penitenciario, si bien estos son fundamentales para generar un «estado de control» por parte de las autoridades. Existe un conjunto más amplio de factores que le dan su sello particular. El nivel de desarrollo cultural de la sociedad, la pobreza y marginalidad, la sociabilidad públi-

ca, la movilidad y cohesión social; el nivel de desarrollo de la participación ciudadana, el ordenamiento territorial, son algunos aspectos de esta cadena conceptual que se va creando, para explicar y hacer operar adecuadamente una política.

Esos factores se correlacionan de manera compleja entre sí, dando origen a una demanda de gestión, llamada «capacidad de gobernación» por Yehezkel Dror<sup>4</sup>, cuyo eje está constituido por un manejo intersectorial coordinado de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias. Esa demanda constituye en realidad un test de capacidad para el gobierno, que se intensifica en la medida que las percepciones de inseguridad (seguridad subjetiva) aumentan entre la ciudadanía.

En ninguna sociedad el control efectivo de todos los recursos movilizables para solucionar un problema es resorte de un solo actor, en este caso el gobierno. Muchos de ellos corresponden a actores políticos, institucionales o sociales diversos, sean públicos o privados. Su uso posible y exitoso depende en gran medida de la voluntad que exhiben sus propietarios. Cuando se trata de actores públicos, el problema se simplifica y se transforma en un tema de gestión, a menos que esté de por medio una situación compleja de carácter político, como ocurre en las transiciones a la democracia. Cuando se trata de recursos privados, el tema es más complejo pues requiere capacidad

---

<sup>3</sup> Umberto Eco. *Ibid*

<sup>4</sup> Yehezkel Dror. «La Capacidad de Gobernar» Fondo de Cultura Económica. México. 1996

de motivar por parte del Estado, para asociar el recurso privado a los propios en una sinergia positiva.

La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción, puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí que siempre se precisa de un buen diagnóstico sobre la materia. Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en materia delictual, la lentitud procesal, o atmósferas sociales poco propicias a la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros aspectos, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas.

Por lo mismo, existe más de una responsabilidad involucrada en la definición de las acciones, aunque la conducción central y estratégica es asunto de la política y corresponde al gobierno, es la instancia que debe controlar el diagnóstico y movilizar los recursos para las soluciones.

Es evidente que se ha avanzado mucho en la definición de políticas y la crítica acerca de la falta de un discurso integrador debe ser matizada, pues está referida fundamentalmente a la lentitud con la cual opera la reelaboración doctrinaria frente a la celeridad de la sociedad actual. Ello crea un desfase temporal que lleva a que las políticas sean siempre de urgencia o reactivas, aunque existan experiencias parcialmente exitosas. Resulta casi paradójal que al término de un gobierno se formule un plan de

nacional de seguridad que, lo más probable, no tendrá tiempo de madurar antes que lo cambie el nuevo gobierno.

Por lo mismo, resulta casi natural recurrir de emergencia a los recursos más abundantes, entre ellos la policía, las amenazas y la drasticidad de las penas. Ello crea una imagen de exagerada confianza en los medios represivos y en las técnicas de disuasión social antes que en la prevención o el trabajo con la comunidad. La consecuencia final es que se genera un sesgo estatista que hace abandono de la confianza en la ciudadanía y la capacidad de organizar respuestas desde la comunidad libremente asociada, lo que supondría tener una dimensión de Estado mucho más acotada en este tema.

La perspectiva que se abre cuando el tema se enfoca de manera integral es que, al fin y al cabo, el ejercicio de la libertad solo es posible en la sociedad moderna mediante el cultivo de la cooperación y la confianza como bienes públicos, y no es un derivado de la pura coerción. Ello implica modelos colectivos de acción, que no niegan sino transparentan las aspiraciones e intereses privados, permitiendo generar respuestas colectivas, pese a la complejidad y especialización de los temas, y hacen operar la disuasión policial de los delitos de una manera más eficiente.

En esa manera de ver las cosas, las movilizaciones espontáneas que se generan en algunas ciudades de la región frente a hechos delictivos que conmocionan la opinión pública, expresan el divorcio de un poder público ineficiente o corrupto, con la ciudadanía. Se transforman en una fuerza

de cambio social, a pesar que no están originadas en la psicología del cambio político, pero expresan claramente un malestar en la democracia, respecto de una política pública, que es parte fundamental del estándar de calidad de los derechos humanos y constitucionales.

Finalmente, en el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que sin transparencia ni información adecuada, la participación ciudadana como capacidad de decisión, es imposible. La información en la época actual se ha transformado en un bien público perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad, como en su equitativa distribución social. Una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia, se hace más temerosa mientras más desinformada está. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia

misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.

Crecientemente se generan mecanismos de buenas prácticas policiales, que abren la información de su funcionamiento a la comunidad e incluso se someten al escrutinio de esta. De la misma manera, en el nivel local aumentan las posibilidades de los ciudadanos de influir efectivamente en el diseño de las políticas.

Sin embargo, la información como bien público perfecto se refiere a aspectos más amplios, esto es a la inversión en sistemas de datos en información abiertos al uso de los ciudadanos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre actividades de inteligencia policial y distribución de recursos, y en general, al establecimiento de mecanismos que permitan una responsabilización de las políticas de seguridad.



### III. ESPACIO PÚBLICO Y DOCTRINA SOBRE EL USO DE LA FUERZA

#### 1. El territorio

Todo Estado está dotado de una capacidad de imperio, que implica la facultad de dictar leyes y hacerlas cumplir por la fuerza. Puede, además, coartar bajo determinadas circunstancias las libertades de sus ciudadanos, entre ellas la libertad física, e incluso, en aquellos países donde la pena de muerte está permitida, ejecutar de manera legal a determinados delincuentes. Por ello, no es un tema simple determinar una doctrina acerca del uso de la fuerza, porque en ella queda determinado no solo el talante o disposición que una sociedad tiene para usar métodos coercitivos como solución, sino también se refleja el consenso social acerca del ethos democrático y el valor de los derechos humanos.

Los Estados son, en esencia, formaciones territoriales.<sup>5</sup> Lo principal de su existencia como entidad objetiva es contener un hábitat humano y una ecología política, dominados por rasgos de cultura que le son propios y característicos, y que la organización política torna exclusivos. De ahí que todo aquello relacionado al gobierno del territorio sea una clave fundamental en la política moderna, sin perjuicio de las tendencias globalizadoras que predominan en el mundo contemporáneo.

El territorio sirve de «medida y límite a la autoridad del Gobierno»<sup>6</sup>. Por lo mismo, sería impensable desarrollar una adecuada política de seguridad ciudadana, sin adentrarse en los componentes espaciales que ella implica, y que son de variada índole.

La convicción de que el diseño del espacio público debe ser amable y comprensible sobre lo que contiene para todos los ciudadanos, lo cual requiere un conjunto de acciones con fuerte participación ciudadana, es un paso fundamental de la prevención. Una iluminación adecuada, que permita un dominio visual del entorno, y la eliminación de los elementos que dan origen a los puntos trampa que tornan peligroso un espacio, es un buen ejemplo de lo que en este aspecto se puede hacer. Aunque no es el único elemento, la poca iluminación o aquella mal diseñada, favorece las actividades delictuales, lo que unido a hechos como consumo de alcohol y drogas, potencia la percepción entre los ciudadanos de que existe una ocupación agresiva y peligrosa del espacio público por parte de la delincuencia.

Determinar cuáles son los elementos arquitectónicos y de diseño que tornan una ciudad más segura implica en realidad trabajar en soportes estructurales de las políticas de

---

<sup>5</sup> Hariou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Ariel. Barcelona 1980

<sup>6</sup> *Ibid*

prevención. Porque un buen diseño del espacio permite, por ejemplo, una utilización eficiente de los recursos policiales, además de una activa participación ciudadana en el control real de los espacios públicos. Más aún, potencia el goce pacífico de la privacidad de los hogares. Si el entorno es inseguro, el hogar se transforma en un refugio rente a un exterior agresivo, que debe ser defendido y aislado, lo que incentiva la percepción de inseguridad.

En Alemania, Australia, Holanda, Inglaterra o Francia ha habido un auge de la promoción de las llamadas Iniciativas para Ciudades más Seguras (Safer Cities Initiatives)<sup>7</sup>, que tratan de articular la asociación entre las autoridades públicas, y las ciudades, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia. Entre las acciones que contemplan está la creación de sistemas permanentes de evaluación de políticas de seguridad en los ámbitos barriales, con capacidad de corrección en aquellos aspectos en que la acciones no funcionan; la creación y distribución de fondos que sostengan estos sistemas como una «buena práctica»; la remodelación de los espacios públicos y el equipamiento comunitario cuando es necesario, la educación a la comunidad sobre cómo ocupar los espacios, y muchas otras iniciativas. En la mayoría de los casos, se incorporó como un antecedente fundamental del rediseño la dimensión de género, investigando la percepción que las mujeres tienen de los espacios que consideran poco seguros.

El control permanente de un espacio territorial solo puede ser producto de la acción de la ciudadanía y no de la policía. Cuando ello ocurre, se genera una manera muy diferente de mirar y organizar las cosas en materia de seguridad. La policía es la representación de la autoridad en el territorio, y en esa medida tiene una dimensión de servicio gubernamental y no de micro gobierno local. Su presencia debe ser un elemento disuasivo frente a la delincuencia, que da confianza y respaldo a la ciudadanía por la capacidad de fuerza que se activa de manera selectiva y focalizada frente al delito. Pero la seguridad como tema de gobierno, que incluye participación y decisión sobre políticas, queda en manos de la ciudadanía y de sus organizaciones, a través de las cuales se articula al gobierno local.

Cuando se produce esa nitidez en la forma de gobernar el territorio, surge también una importante conclusión acerca de qué tipo de organización policial necesita el Estado, con cuáles especialidades, y en cuáles aspectos se articulan las capacidades y recursos ciudadanos y en cuales sólo puede actuar el Estado. Es necesario recalcar que la acción gubernamental en el territorio no puede guiarse exclusivamente por la lógica central, sino que precisa corregir mirando los problemas desde las unidades territoriales específicas. Las ópticas centrales tienden a soluciones estandarizadas, a procedimientos uniformes y a un acoplamiento acrítico de los recursos locales que es posible movilizar. Tiene por lo general una gran

---

<sup>7</sup> Wekerle, Gerda «Safe Cities» Guidelines for Planning, Design, and Management. Van Nostrand Reinhold. USA, 1995



inercialidad y resulta difícil la corrección. Las ópticas locales en cambio permiten asociar mejor los recursos locales, dar flexibilidad a los procedimientos, y aumentar significativamente la cobertura de los servicios debido a la ayuda de la población.

Existen diferentes elementos del territorio que deben ser sometidos a escrutinio para contribuir a un diseño que potencie la prevención del delito, permita un uso racional, económico y eficiente de la fuerza policial y un goce pacífico de los espacios públicos. Entre ellos, el concepto de barrio y la identidad que él genera en sus habitantes resulta determinante.

Definir el barrio ayuda a consensuar la mirada entre sus habitantes, y a reforzar la identidad colectiva, lo que es muy importante para inhibir o controlar las situaciones de riesgo. En gran medida la inseguridad de un barrio tiene que ver tanto con la identidad de la gente que lo habita, su percepción de marginalidad y rechazo, o la autovaloración, como con las mezclas en el uso del suelo y los equipamientos de que está dotado.

Un barrio mixto, debido a la existencia de conjuntos habitacionales y empresas o áreas comerciales deshabitadas en las horas de la noche, no es lo mismo que un barrio netamente comercial y de vida nocturna, o de otro que es eminentemente habitacional. Un

barrio con tradición histórica o cultural tiene más posibilidades de ser movilizad o positivamente que uno que es enteramente nuevo, o que carece de historia y lazos sociales y afectivos entre sus habitantes. Un barrio de viviendas de mala calidad, falto de servicios o con pobreza extrema y desempleo tiene una alta probabilidad de convertirse en un lugar inseguro. La teoría de la «ventana rota» (broken window)<sup>8</sup> desarrollada en Estados Unidos, gira en torno al deterioro del barrio y la indiferencia ciudadana.

De ahí la necesidad de trabajar el territorio bajo una perspectiva de identidad político-social, y buscar los mecanismos que produzcan un ordenamiento territorial sobre bases de identidad cultural. Es decir, las variables físicas o económicas deben ser intervenidas por sentidos culturales (identidad barrial, fiestas, espacios de recreación) y en especial, por los instrumentos más espontáneos del desarrollo humano como son la recreación y el deporte, y ahora, la comunicación en red con otros barrios. Es decir, intentar articular el espacio público como espacio lúdico.<sup>9</sup>

En el trabajo físico del territorio -los barrios y ciudades como entes organizados de gobierno-, además del diseño y la iluminación, debe proyectar los túneles de movimiento<sup>10</sup>, que son aquellos pasos obligados donde los peatones no pueden escoger otra alternativa de circulación; la mayor permeabilidad

---

*8 Esta teoría sugiere que el abandono de un vecindario y su transformación en un lugar peligroso es un proceso previsible de hechos que se suceden de manera encadenada y van aumentando en intensidad si no se interviene sobre los símbolos del deterioro, como ventanas rotas, autos abandonados, basura acumulada, etc. Para ver más visitar el Center for Urban Research and Learning de la Loyola University of Chicago, [www.curlweb@luc.edu](mailto:www.curlweb@luc.edu)*

*9 Carlos Alberto Rico. «Pasar del Espacio Público al Espacio Lúdico» [Carico@funlibre.org](mailto:Carico@funlibre.org)*

*10 Francisco Harrison y Bruce Swain. «Guía de Diseño del Espacio Público» Gobierno de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. LOM Ediciones. Santiago. 2003*

visual, que permita al transeúnte dominar el entorno; un diseño espacial que permita la vigilancia informal, que se produce en la ocupación de los espacios públicos por la gente; evitar una mezcla espontánea en el uso del suelo, pues puede producir espacios ciegos que aumenta la sensación de vulnerabilidad; el uso de una señalética pensada como un soporte de seguridad para los peatones y no sólo de orientación, entre muchos otros aspectos

Cuando se habla de barrios peligrosos o ciudades peligrosas, lo primero que se viene a la mente es una alta comisión de delitos y la solución se asocia a eficiencia policial. Sin embargo, es bastante probable que la solución del problema no provenga sólo de una adecuada dotación de autoridad y policía en el territorio, sino de una intervención de fondo en el diseño del espacio público, a partir de un cambio radical en su interior, capaz de arrastrar la modificación total del entorno. Para ello no sirven los «cercos preventivos» ni la presión policial desde afuera, si no van acompañadas de un cambio inducido desde el interior del territorio. «La estructura de un espacio público no es conjunto aleatorio de cosas, sino que la representa un fenómeno que genera o es generado por formas de organización, con regularidades y diferencias que se complejizan con los significados simbólicos y asociaciones valóricas de muchas disciplinas»<sup>11</sup>

## 2. La doctrina sobre el uso de la fuerza

Así como no es posible desarrollar una ade-

cuada política de seguridad ciudadana sin una concepción del espacio físico y de su funcionamiento, tampoco es posible acometer el control de las fuerzas policiales sin una base doctrinaria clara acerca del uso de la fuerza.

La visión de los gobiernos democráticos y de las fuerzas políticas progresistas esta fuertemente influida por las experiencias del terrorismo de Estado, que vivió la región en los años 70 y 80 del siglo pasado, y las masivas violaciones de derechos humanos. Esta experiencia, sin duda alguna, ha dejado fuertes huellas en las culturas institucionales de las policías, tanto en la formación de sus recursos humanos, como en el trato de detenidos, los procedimientos de investigación o en acciones destinadas a mantener el orden público.

No es posible formular una doctrina sobre el uso de la fuerza sin realizar una separación tajante entre seguridad exterior de seguridad interna, sin perjuicio de que por las dimensiones de escala de ciertos problemas de seguridad, y el cambio en el tipo de amenazas en el medio internacional, siempre existe una sinergia entre dichos ámbitos.

La regla general es que en materia de seguridad interior o de orden público, las Fuerzas Armadas no tienen nada que hacer. La tendencia manifestada en algunas partes de involucrarlas en operaciones destinadas a combatir el narcotráfico o el crimen organizado constituyen un uso impropio de ellas, que desvirtúa su rol, y expone a los gobier-

---

<sup>11</sup> *Ibid*

nos que lo hacen a severos reveses. No tan solo porque introducen un elemento disruptivo en el manejo de los problemas, sino porque la doctrina sobre el uso de la fuerza es totalmente diferente en las instituciones militares que en las policías. Las fuerzas armadas pueden, de manera ocasional, otorgar un soporte logístico o de inteligencia a la policía. Pero su formación profesional es de cuerpo y no individual, y altamente agresivo para los estándares de la seguridad ciudadana. Por lo tanto, no están diseñadas para ocupar barrios en busca de narcotraficantes o sostener tareas de orden público.

La policía, en cambio, debe formar individuos destinados a un trato personalizado, con capacidad de diálogo e interacción con civiles, de una manera esencialmente persuasiva antes que disuasiva. Sólo los núcleos operativos especializados tienen formación de cuerpo, pero actúan bajo estricta presión política.

Con todo, transcurridos más de quince años de recuperación democrática en toda la región, las deficiencias institucionales de las policías, su autonomía relativa respecto del poder político o los grados de corrupción u obsolescencia profesional que presenta no son un problema de transición a la democracia. Es una deficiencia de los gobiernos democráticos que han colocado la seguridad ciudadana como un tema exclusivamente de la normalización institucional del Estado Democrático y lo han dejado ahí, sin trasladarlo también a la agenda normal de gobierno, especialmente de modernización institucional del Estado o de reforma política.

La seguridad ciudadana es una política sometida permanentemente al escrutinio público, al igual que otras políticas públicas como la salud o el empleo y, como ellas, tiene la particularidad de que un gobierno se juega siempre en el corto plazo una imagen y una validación de su capacidad, al tener que mostrar eficiencia y resultados positivos de manera cotidiana.

A diferencia de los militares, durante la etapa de transición democrática en América Latina, los policías no podían volver a sus cuarteles. Es decir, debían permanecer en la calle, con las mismas rutinas, el mismo personal y casi el mismo mando institucional, pero en una situación, al menos formal, de plena vigencia de los derechos civiles y la libertad, al igual que el resto de la institucionalidad del sector, en especial los tribunales de justicia.

Esa tensión política generó otra, ahora de carácter eminentemente profesional, pues los contenidos doctrinarios y de formación no calzaban con el tipo de conductas esperadas de un policía o un juez por parte de una sociedad en pleno funcionamiento democrático. En más de una oportunidad esto produjo un vacío, con inhibiciones o resistencias corporativas en los cuerpos de policías. Como cualquier burocracia, ellas actuaron muchas veces lo estrictamente necesario o incluso menos, a la espera de señales más claras desde el conductor político acerca de las orientaciones profesionales.

La dirección civil ha sido muy confusa, principalmente debido a una percepción de continuidad antes que de cambio, incentivada

por la inercialidad que tienen todos los sistemas de gobierno, y que es muy potente en el ámbito policial. Ello puso el peso de las cosas en la autocorrección de las propias instituciones, las que debían ahora encontrar el tono institucional adecuado para actuar de acuerdo a la atmósfera de libertad y democracia. El único hito significativo de cambio ocurrió con el inicio de la reforma del procedimiento penal en toda la región.

La preocupación por la conducción política se centró en la eliminación de los componentes represivos más característicos de la etapa dictatorial, en una dimensión y profundidad que las circunstancias políticas lo permitieron. Pero no hubo reforma de la policía, pese a que el nudo represivo cotidiano tenía en estas instituciones un mecanismo esencial.

El hecho histórico es que las policías en toda la región no se han desarrollado

institucionalmente en torno al delito, sino que han sido dominadas desde la política por una visión instrumental, que las considera un mecanismo de control político. Por lo mismo, la inercialidad gubernamental, presente también en la recuperada democracia, vino a reforzar la ausencia de un discurso democrático vinculado a fenómenos delictuales. Ello se juntó con un aumento en la percepción de inseguridad, suficiente para que la irrupción de un pensamiento conservador, -basado en el poder correctivo de tribunales y policías, con legislaciones más drásticas y aumentos de penas-, copara el imaginario gubernamental de las fuerzas progresistas.

La ineficacia de esa visión en una sociedad democrática, en la cual la seguridad ciudadana, como bien público perfecto, es un componente del bienestar de la población y un elemento de equidad en la distribución de bienes por parte del Estado, es lo que finalmente vuelve a poner en el debate teórico el concepto integral del tema.

### III. EL EJERCICIO DEL GOBIERNO SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

#### 1. El control de los problemas

El orden analítico en que un tema de política pública debe ser abordado, para generar un manejo integral y coherente a través de políticas específicas, no es necesariamente igual a la manera en que se produce la percepción o conocimiento de él por parte de la ciudadanía. Tampoco su solución definitiva es idéntica o una consecuencia directa de la intervención inicial que se hace sobre él. Normalmente los problemas graves o importantes precisan de acciones de emergencia cuando se desbordan, pero generalmente son golpes de control y no soluciones.

El desarrollo de una política pública sustentable en el tiempo, desarrollada con criterio estratégico, está sometida a reglas diferentes de aquellas decisiones cuya racionalidad está determinada por la necesidad de «estar en control». Es decir, de acotar un daño, de evitar su propagación inmediata, de no perder el control del curso de los acontecimientos.

Normalmente las decisiones orientadas a ese tipo de problemas son de emergencia y se adoptan en condiciones críticas. Entre las capacidades más apreciadas de un gobierno moderno está la de «adoptar decisiones críticas»<sup>12</sup>, rápidas y eficaces sobre problemas difíciles. Ello ocurre con mu-

cha frecuencia en materia de seguridad ciudadana y es necesario tenerlo presente, pues la eficacia temporal de una política de emergencia no implica que ella es sustentable en el tiempo.

Para el ciudadano común, el problema por lo general se presenta como un aumento incontrolado de los delitos de mayor visibilidad, es decir, aquellos que tienen más frecuencia, espectacularidad y cobertura de medios. Generalmente ellos corresponden a delitos contra la propiedad, realizados con violencia en las personas o las cosas, que instalan la sensación de amenaza o de inminencia de ser víctima de un delito. Esta situación, muy analizada en las encuestas de victimización, es la puerta de entrada a una percepción de inseguridad ciudadana, que vienen aumentando de manera sostenida en toda América Latina.

Poco sirve demostrar que otros delitos más graves, como los homicidios o las lesiones disminuyen, y que, en general, los esfuerzos de los gobiernos democráticos han introducido mejoras sensibles en el control de la delincuencia. Lo importante es lo que la gente percibe como una amenaza, y transforma en una demanda de punibilidad que debe ser satisfecha por las autoridades.

Ello lleva a la conclusión de que el primer

---

<sup>12</sup> *Yehezkel Dror. Op. Cit*

componente de una política de seguridad ciudadana es la demostración práctica de una capacidad de acción por parte de las autoridades, cuyo objetivo es infundir un sentimiento de seguridad en la población acerca de que la autoridad está en control de la situación.

La mayoría de los programas exitosos, para solucionar problemas de seguridad ciudadana en sus fases iniciales, contienen acciones que la ciudadanía percibe con un «por fin se está haciendo algo». Es decir, son capaces de proyectar una imagen de intervención exitosa.

Esa intervención exitosa tiene su base fundamental en una «eficiencia focalizada» de los instrumentos policiales. Por una razón muy simple. La policía es una de las representaciones simbólicas más fuertes del orden y la seguridad en la conciencia social, independientemente de las consideraciones ideológicas o políticas que la impregnen. Por lo tanto, la manera como el poder político controla y utiliza la fuerza policial construye para la ciudadanía no solo una imagen positiva o negativa de la autoridad, sino una muestra palpable de su capacidad de gobierno.

Esa percepción -que se contrapone a la percepción de que la delincuencia ha ganado la calle- se transforma en un componente de gran importancia para el éxito de la cadena de acciones posteriores que implica un manejo integral de la seguridad ciudadana.

La fuerza, como atributo de coerción legítima de que goza el Estado, se compone de elementos físicos y simbólicos que la ca-

racterizan y hacen operativa cuando la autoridad se inviste de ellos y los utiliza de manera práctica. Su uso es una exigencia para la autoridad. En materia de seguridad ciudadana el poder de la policía es una representación microsocia del poder político y, por lo tanto, es una investidura sujeta a reglas cuyo cumplimiento debe estar claramente controlado por ese poder político. La incapacidad, ineficiencia o indiferencia policial siempre estará referida a una incapacidad y responsabilidad del poder político, aunque existan causas objetivas que determinen lo contrario, y sin perjuicio de los comportamientos profesionales que impliquen infracción a los reglamentos.

## 2. Tres ámbitos de acción para la autoridad

Que el poder civil sea capaz de asumir un efectivo control gubernamental de la policía, eliminando la percepción del autogobierno policial, y producir una señal fuerte de autoridad, genera una «situación de seguridad» entre la ciudadanía, lo que en esencia es un requisito indispensable para una acción más integral y de largo plazo.

Sin embargo, debe dejarse de lado la concepción simplista de que lo anterior solo significa un control de los abusos y la corrupción policiales, no un conocimiento integral y de fondo de los temas cruciales de una institución policial. Su estructura y composición de fuerza, la estructura de mando, las carreras profesionales en cuanto a capacitación y desarrollo profesional, o los problemas del control del desempeño policial en todas sus facetas.

Asumir un control efectivo significa en definitiva actuar sobre tres áreas claves del sistema de seguridad ciudadana:

\* Las modalidades de gobierno político de la seguridad, lo que implica trabajar sobre las instituciones e instrumentos que planifican y controlan la política pública en materia de seguridad ciudadana, incluida la justicia criminal y el sistema penitenciario;

\* Las estructuras organizativas, funcionales y doctrinales de la institución policial, particularmente en su desempeño, carrera profesional y mando policial; lo que nos lleva a definiciones sobre la eficiencia técnica y operativa de la fuerza policial y a todo el sistema de controles.

\* La responsividad del sistema basado en la participación ciudadana.<sup>13</sup>

### **2.1. Instituciones e instrumentos**

Este aspecto incluye toda institución o mecanismo político o jurídico del Estado, cuyo objetivo específico sea desarrollar la acción pública en materia de seguridad y orden. Tribunales de justicia, sistema penal y penitenciario, policías, organismos que brindan orientaciones doctrinarias y fijan la política criminológica, o elaboran las metas sectoriales de política, etc.

Es en este ámbito donde se dimensiona y se proyecta la seguridad ciudadana como un

bien público, y donde se expresa la coherencia política de todo el sistema. Nunca es un solo ministerio el encargado de las formulaciones. Normalmente es una coordinación interministerial con un secretariado ejecutivo, una oficina o agencia especial, o derechamente una dependencia directa del Jefe de Estado o de Gobierno la que hace de motor y moviliza los consensos interinstitucionales.

Este es, sin lugar a dudas, un aspecto deficitario en toda la región. Aunque se ha avanzado significativamente en muchas materias, generalmente existe una profusión de organismos sin jerarquía clara, cuya suma de acciones, por más exitosas que sean, no da como resultado coherencia institucional y política si no va acompañada de un sentido estratégico global. Para que ello ocurra, la acción de la autoridad civil debe explicitar las metas a través de decisiones y programas, y señalar los soportes de ese programa destinados a producir los cambios. Mejor dicho, una política de seguridad ciudadana no puede inferirse sino que debe explicitarse por parte del gobierno.

### **2.2. Institucionalidad dispersa, mando político difuso**

Como decíamos anteriormente, resulta indispensable la existencia de un todo institucional y político coherente e integrado. Sin embargo, la región presenta un cuadro crítico de dispersión, cuyo resultado más

---

<sup>13</sup> Karl Deutsch «Los nervios del gobierno» Editorial Paidós. Barcelona. 1967. El concepto responsividad corresponde a una capacidad de aprendizaje y corrección en proceso que se opera en la sociedad o en grupos organizados de ella, cuando un flujo adecuado de mensajes dentro del sistema permiten visualizar los errores y corregirlos. Se dice que las sociedades altamente responsivas son proclives al cambio con alta estabilidad.



significativo es una fragmentación del mando, especialmente el que debe transmitir las orientaciones estratégicas y la generación de una autorregulación policial, por los grandes márgenes de autonomía que se producen.

Si nos atenemos a los resultados de las investigaciones realizadas para este trabajo en diferentes países, es evidente que estamos en un ámbito que podríamos denominar de institucionalidad dispersa y mando político difuso. Las situaciones se tornan más críticas en Brasil y Argentina, debido al carácter federal del régimen político.

Existe una gran cantidad de instancias e instituciones que intervienen en la definición de políticas, por lo general con una débil capacidad central de dar conducción y coherencia a las decisiones en la base de la pirámide. La formalidad institucional está debilitada y tiene baja capacidad técnica de manejar articuladamente los elementos inerciales, profesionales y presupuestarios, junto con los elementos de innovación o cambio. Ello tiene una repercusión negativa sobre la posibilidad de modernizar, lo que a su vez favorece las visiones cortoplacistas que son las que encuentran menores resistencias.

En Chile, el mayor obstáculo ha estado en la doble dependencia de las policías, lo que ha hecho que las Subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones -ubicadas formalmente durante mucho tiempo en el Ministerio de Defensa-, oficinas de enlace entre las policías y el Gobierno. En el caso de las estructuras políticas federales, uno de los problemas centrales es la profusión de policías

y las dificultades de diseñar un todo acoplado que, manteniendo la descentralización política, alcance niveles adecuados de eficiencia promedio.

Existe un problema que viene a acentuar lo anteriormente expresado. Hay importantes ámbitos o actividades, que requieren de definiciones políticas de seguridad, están entregadas o corresponden a competencias privadas. La aparición de importantes operadores privados de seguridad, de base contractual y económica, llegan a condicionar tipos de ocupación de espacios públicos, desarrollo de actividades de seguridad en lo público (transporte de valores por ejemplo) y, en general, constituyen una red de instituciones con poca o ninguna regulación estatal.

La aparición de un mando político difuso en materia de seguridad ciudadana, constituye un problema para la gobernabilidad del Estado, y dificulta la generación de un núcleo ordenador que de sistemicidad funcional al tema. Las diferentes competencias, intereses, culturas y misiones institucionales y la falta de un discurso político de las elites gobernantes para generar las visiones, los ajustes y las políticas capaces de corregir el problema, puede transformarse en un impedimento mayor de política y reorientar en sentido muy diverso los esfuerzos públicos.

### **2.3. La eficiencia técnica y operativa de la fuerza policial**

Un tercer aspecto es el referido al despliegue y eficiencia de la fuerza policial, la doctrina operativa sobre el uso de la fuerza, la capacidad profesional de la policía y el con-



trol efectivo del poder político sobre el mando policial.

En este ámbito, se discute ampliamente acerca de la capacidad real que tendrían las autoridades políticas para sostener una interlocución técnica en materias operativas frente a las policías, que son en definitiva el núcleo profesional del Estado en el manejo de la fuerza en materia de seguridad ciudadana.

Es necesario afirmar categóricamente que si el poder civil aspira a dar conducción estratégica en seguridad ciudadana, no tiene otra opción que desarrollar esta capacidad de interlocución. Incluidos los detalles de composición de las fuerzas, planificación operativa, despliegue táctico de fuerzas y muchos otros detalles policiales, incluso micro institucionales, Nada hay más político en la sociedad que el control y despliegue microsocioal de la fuerza policial.

Más aún, controlar la calidad y eficiencia del gasto, función que en absoluto se desconoce como perteneciente al ámbito político, sería imposible sin esta destreza gubernamental. También ella es importante para visualizar las diferencias con el despliegue de los recursos militares.

Mientras la Defensa Nacional en sus aspectos de fuerza se refiere a la relación entre el Estado como unidad política y las Fuerzas Armadas como instrumento del poder nacional, bajo un concepto de formación profesional de cuerpo; la Seguridad Ciudadana se refiere a la relación entre la unidad política ciudadano y el Estado, mediada por la policía como un instrumento del mismo

poder nacional, pero estructurada bajo un concepto de formación individual de oficiales, en el marco de un sistema integrado de administración de justicia, cuyos límites son las garantías constitucionales.

Esta diferenciación es esencial para determinar qué es seguridad ciudadana y cómo debe proveerse, qué es defensa nacional y seguridad exterior, y los medios que requiere. Sobre todo porque en los nuevos escenarios de seguridad, especialmente en los llamados campos de las amenazas asimétricas -narcotráfico, terrorismo, crimen transnacional organizado-, existen zonas ambiguas de contacto y cooperación entre ambas esferas de seguridad, que pueden llegar a confundir las decisiones en torno al carácter de la fuerza policial, como vimos anteriormente. Ello es particularmente atinente en materia de información e inteligencia y en la dotación de fuerzas de elite para manejo de crisis.

Esta visión tiene detractores. Ellos sostienen que el papel del conductor político en materia policial debe ser mínimo y que los cuerpos policiales deben tener asegurada una capacidad de autonomía corporativa, que no los transforme en instrumentos dóciles del gobierno de turno. Esta objeción no es del todo incorrecta, por lo cual se ha ido afianzando la idea de que la seguridad ciudadana tiene componentes de política de Estado, entre los cuales la política policial, que es la más delicada y precisa de alta estabilidad institucional.

Sería incorrecto no reconocer los avances en materia policial en toda la región, sobre todo en la generación de mayores oportuni-

dades de formación profesional y en la generación de mandos y estructuras más modernas. Sin embargo, subsisten serias deficiencias, que han llevado a gobiernos como el argentino y el chileno en meses recientes a plantear reformas estructurales en su institucionalidad.

Entre esas deficiencias están las capacidades investigativas de la policía, su flexibilidad profesional y de procedimientos para acoplarse al nuevo procedimiento penal, de carácter oral y garantista, que está en amplio desarrollo en toda la región. Un segundo aspecto es que prima la formación de cuerpo por sobre la de individuos, lo que da a la policía en algunas partes -Carabineros de Chile y Gendarmería Nacional de Argentina, por ejemplo- una impronta militarizada a su despliegue y una gran eficiencia frente a desplazamientos de cuerpo, pero baja calidad en sus prestaciones individuales. Ello tiene el agravante que la disciplina de cuerpo inhibe la creatividad y la iniciativa personal, lo que vuelve la relación entre policías y ciudadanos en una relación entre un individuo y una institución. En aquellos niveles o unidades donde el espíritu de cuerpo es fundamental para los resultados, existe una enorme resistencia al cambio. Normalmente, esos niveles son también los más comprometidos en acciones colectivas de represión y son los que generan las imágenes más negativas de la población sobre las policías.

Es esencial superar todo vestigio de una visión doctrinaria, que percibe la misión policial como «guerra al crimen», en una proyección patológica de la lucha contra el terrorismo y la defensa de la estabilidad

institucional, bajo la doctrina de la Seguridad Nacional propia de las épocas de las dictaduras en los años 70 y 80 del siglo pasado. Al mismo tiempo, resulta imprescindible revisar las rutinas de cuartel y la forma como se desarrolla el soporte administrativo de la actividad policial, junto con los vínculos y procedimientos con la ciudadanía. Sobre todo para aprovechar al máximo la dotación en las tareas que les son propias, desactivar los procedimientos intimidatorios y construir puentes de cooperación.

No existe posibilidad de programas exitosos, que vinculen policía y comunidad sin la construcción de rutinas de confianza entre ambas, guiadas por la ética de la cooperación y no la sumisión de uno a otro. Esto es fundamental para el control civil de la policía.

Todo lo anterior refuerza la idea de que sin mando civil efectivo sobre la policía, no hay plan de seguridad ciudadana que funcione. Y ese mando civil depende del conocimiento profesional profundo, tanto de las policías y sus rutinas institucionales como de los escenarios sociales donde éstas deben desenvolverse. Lo que implica por cierto la construcción de una adecuada información de base y de estadísticas criminales, la puesta en red de los sistemas de registro de delitos, homologación de información y de sistemas periciales, formación investigativa colectiva, archivos compartidos, etcétera. Instrumentos todos entregados como pericia técnica en poder de las policías y como información puesta en red para el uso de la ciudadanía.

## 2.4. Cambio en la percepción de los delitos

Ahora bien, el despliegue eficiente de la fuerza policial depende de un acabado conocimiento del espacio social y del perfil de los delitos. Es notorio el cambio en volumen, tipo e intensidad de los delitos y, por lo tanto, en el perfil de la demanda de seguridad ciudadana. En la sociedad moderna no es lo mismo «seguridad ciudadana efectiva» que «clima de seguridad».

Ese cambio ha sido crecientemente analizado con interés, en la medida que los resultados de las investigaciones permiten argumentar políticamente el fracaso o éxito gubernamental frente a un tema de creciente interés en la agenda pública.

El método más corriente es el de los estudios de victimización, instrumento que empieza a ser utilizado en la región recién en los años 90, bastante después que en Estados Unidos y Europa, de amplia difusión actualmente en toda la región. Lo relevante de sus resultados es que permite construir indicadores de temor, es decir, analizar una dimensión subjetiva que opera como motor del interés y la voluntad ciudadana en esta materia. Independientemente si es congruente con la tasa efectiva de delitos, dándose generalmente la situación de que los niveles de victimización real son generalmente muy inferiores a los niveles o tasas de inseguridad o temor que muestra la sociedad.

Esta sensación de temor va asociada a una percepción de mayor violencia, aunque en este fenómeno efectivamente ésta ha aumentado en intensidad y frecuencia al interior

de los delitos, y al hecho de que los medios de comunicación se transforman en «acusadores sociales» en materia de seguridad ciudadana, reforzando las percepciones más negativas del fenómeno, aunque sus tasas promedio hubieran descendido.

Efectivamente, es un problema carecer de información estadística, de estudios o datos con cierto nivel de profundidad acerca del perfil psicosocial de la delincuencia, la reincidencia, el desplazamiento territorial de los delitos y muchos otros aspectos. Porque no permite focalizar las acciones ni menos establecer las correlaciones positivas entre institucionalidad operativa, prevención del delito, perfil profesional y formación policial.

Entre las consecuencias más inmediatas del aumento del temor está la proliferación de armas de fuego en poder de particulares y el aumento de la industria de la seguridad privada, que incluye desde atención personalizada hasta sofisticados sistemas electrónicos. Quien compra un arma de fuego acepta implícitamente hacer uso de ella en contra de otro ser humano.

En ese escenario, la posterior disuasión de la violencia ya no se produce como resultado exclusivo de la acción policial o el sistema penal, sino se transforma en un problema cultural al interior del cuerpo social, inhibiendo los controles sociales emotivos y valóricos que rechazan contenidos o simulaciones simbólicas de violencia. El lenguaje amenazante, la rudeza del entorno físico, el ruido intolerable, el individualismo amoral, construye una atmósfera de agresividad que generan estados alterados favo-

rables al uso de las armas y la violencia.

En ese contexto el papel de los medios de comunicación es esencial, como lo es también la capacidad que el Estado pueda exhibir para legitimar sus mensajes. La región, más allá de las deficiencias objetivas que presentan en materia de seguridad ciudadana, presentan una cobertura de temas delictuales que satura de mensajes de violencia con un sesgo marcadamente sensacionalista y acusador de la autoridad. Claramente no existe equilibrio informativo en la materia.

Son varias las razones que pueden explicar la proclividad de los medios a relevar, a través de sus titulares, la temática de la delincuencia. La más obvia se refiere a que las noticias de crónica roja o amarilla capturan rápidamente la atención del público. En este sentido, es innegable que la presión del rating o el tiraje, ha empujado a noticieros televisivos y a diarios a dedicar más espacio a la cobertura de estos delitos. Ello no debiera causar escándalo ni sorpresa. En una sociedad libre, los medios de comunicación tienen perfecto derecho a definir su línea editorial y a escoger libremente qué noticias desean destacar.

El hecho adquiere una connotación diferente cuando no existe un mercado con equilibrio informativo, en el cual un monopolio manipula los públicos y crea artificialmente climas de opinión. Si la densidad ciudadana no alcanza para impulsar la autocorrección del mercado de medios, asegurando el equilibrio informativo que debe caracterizar a una sociedad libre y democrática, se requiere decididas políticas de fomento, que gene-

ren una mayor pluralidad editorial de los medios, y una mayor medida y compromiso social positivo en los estilos noticiosos. Ello es vital para generar una atmósfera social de transparencia informativa, que desincentive el rumor y los trascendidos, que instale una amplia información de base sobre los temas.

## **2.5. Participación de la comunidad**

El quinto aspecto es el referido a la participación de la comunidad, entre cuyos contenidos están los esfuerzos cooperativos para la recuperación de espacios públicos, el papel de las organizaciones sociales, el fomento de la confianza entre ciudadanía y policía y, algo muy importante, el trabajo comunicacional de base, que en una sociedad mediática juega un gran papel en la potenciación de los símbolos y la construcción de percepciones y atmósferas sociales.

En este ámbito, la eficacia y eficiencia de las acciones tiene un componente de cambio cultural, que produce períodos de tiempo indeterminados en el cumplimiento de metas, en ningún caso cortos o inmediatos. En muchas ciudades de la región se ha producido un reacomodo espacial y social importante en las últimas décadas, que no ha sido ni suficientemente diagnosticado ni asumido como una variable política para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana.

El territorio debe dejar de ser considerado como un espacio físico de despliegue de recursos policiales y conceptualizarse, tal como lo señalamos anteriormente, como una variable política compleja, con identidades

culturales y socioeconómicas, que lo configuran estructuralmente de manera particularizada, incluso dentro de una misma comuna. Todas las experiencias de barrio seguro indican que incluso la comuna resulta un ámbito demasiado amplio para las asociaciones participativas basadas en la identidad.

Este déficit conceptual acerca del territorio se refleja en la baja sincronía que adquieren las diversas competencias institucionales en materia de seguridad ciudadana en un mismo espacio. Sea que se trate de la policía, los tribunales, la administración municipal o las autoridades nacionales. Las cosas parecen estar demasiado dispersas y la coordinación en la base se presenta difícil.

El territorio debe ser tratado como un nicho ecológico político, y comprendido en toda su complejidad para activar la participación ciudadana al momento de planificar la seguridad. Dentro de ese nicho existe un capital social que no debe ser desperdiciado, para generar una política de seguridad ciudadana dentro de un concepto de desarrollo.<sup>14</sup>

Ese capital social no puede ser activado sin el desarrollo de rutinas de confianza entre la autoridad política, las policías y los ciudadanos de un barrio. Y esto es uno de los aspectos más difíciles de la responsabilidad

estatal. Por muchas de las razones vistas anteriormente, el despliegue policial en los territorios se entiende muchas veces como un «acto civilizatorio» del poder central y no como la prestación de un servicio o el ejercicio de la autoridad. En zonas peligrosas los cuarteles policiales terminan sitiados por una población hostil y desconfiada, imposibilitados de desempeñar su labor.

La reforma al procedimiento penal en curso (creación de fiscales locales) es una oportunidad para un cambio significativo en esta materia, tanto por las exigencias técnicas de la investigación (mayor preparación individual), como por el tipo de relación exigida entre policía y ciudadanos en este sistema. La creación de rutinas de confianza está referida a un ámbito de conocimiento mutuo entre policía y ciudadanía (excluye la propaganda), sobre la base de acciones que precisan tiempo para madurar.

Los índices de confianza de una comunidad están directamente vinculados al desarrollo cívico de la sociedad, y en particular al empoderamiento (empowerment) de las organizaciones sociales. Según los estudios realizados, la sustentabilidad del desarrollo social tiene un enlace directo con el capital social de una comunidad, éste a su vez está en directa relación a los niveles de confianza que presenta el sistema.

---

<sup>14</sup> Acerca del concepto de «capital social» ver *PovertyNet*. Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



## IV. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DISCURSO PÚBLICO

El discurso político progresista, en torno a la seguridad ciudadana, es en general fragmentado prácticamente en toda la región. Resulta casuístico y recurrente en apelaciones a la eficiencia operativa de las policías y a la búsqueda de mayor punibilidad. En general, carece de una base doctrinal democrática desarrollada y de una línea argumental clara.

Siguiendo con atención la experiencia del desarrollo democrático en la región, y los problemas y complejidades, que relevan los estudios nacionales realizados, es posible afirmar que esa línea argumental se puede desarrollar teniendo como eje dos conceptos involucrados en el tema. En primer lugar, la responsabilidad de los actores institucionales y sociales y, en segundo lugar, el principio de la cooperación público-privado.

Este último aspecto es un componente decisivo en el funcionamiento de las sociedades de la región. No solo como un derivado de los temas del mercado y la privatización de la economía, sino como un componente crecientemente interactivo en las políticas públicas, además de un mayor control ciudadano de aspectos esenciales de su bienestar, que se resuelven de manera creciente en el ámbito local o barrial.

Globalmente existen tres responsabilidades claramente definidas, involucradas en la pro-

visión de seguridad ciudadana, además del principio de cooperación público - privado referido más arriba. Esas responsabilidades son la del ciudadano individual, la de la comunidad y la del Estado, responsable funcional final de la calidad de la seguridad ciudadana que se distribuye como bien a la población.

### 1. La responsabilidad individual

Ella está referida a todos los ciudadanos como demanda a su voluntad y libertad. Estas dimensiones están siempre presentes en una sociedad democrática. La seguridad debe ser considerada un bien público perfecto a ser proporcionado por igual a todos los habitantes del país. Sin embargo, la seguridad absoluta no existe, de ahí que esté referida a ciertas condiciones de base, entre las que se encuentra la responsabilidad de los individuos por el nivel de autocuidado que se asignan a sí mismos. Los individuos son responsables por sus actos, pero para que esa responsabilidad individual pueda activarse es necesario que previamente haya sido formado e informado de manera tal que pueda discriminar en sus acciones. Ello se logra a través de la socialización y formación tempranas (escolaridad, educación familiar, comunicabilidad); y de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías (transparencia social e información).

Este es el ámbito de la preciudadanía, entendida como un proceso constitutivo del conjunto de derechos y deberes de un individuo, en el cual se internalizan patrones o valores de respeto al otro: mediación, diálogo, desactivación de la violencia, prevención y cooperación. El caso paradigmático es el concepto de autonomía protegida en materia de drogadicción -alta información y formación bajo supervisión de personas especializadas, para lo cual se usa fundamentalmente la escuela-, que evitan el consumo desde muy temprana edad. Las políticas que se pueden desarrollar a partir de esta responsabilidad se refieren preferentemente al ámbito de la prevención. Donde la responsabilidad de los individuos está activada, es posible desarrollar políticas y acciones preventivas con altas probabilidades de éxito.

## **2. La responsabilidad colectiva**

Esta responsabilidad se vincula al papel que le corresponde a la comunidad en el tema de la seguridad ciudadana. La comunidad no puede impedir que alguien cometa un delito. Pero la acción colectiva puede y debe generar mecanismos para que la prevención se desarrolle y se transforme en un «control social preventivo». Este consiste en la creación de atmósferas sociales beneficiosas, que impidan la comisión de delitos o faciliten la rehabilitación y reinserción social del rehabilitado.

El punto territorial político de la responsabilidad colectiva es la comuna. Si se logran políticas adecuadas, se desarrolla un elemento bisagra entre la máxima potencia de la prevención -individuos responsables y comunidad activada en el control social-, la

máxima eficiencia del control y la represión expresada en las acciones del Estado. Cuando ello ocurre, se optimizan los niveles de escala en el diseño de las políticas, con contenido de rehabilitación en materia de seguridad ciudadana, se generan condiciones adecuadas para que se concrete de manera práctica el principio de cooperación público-privado (habilitación de sedes comunales, alumbrados públicos, uso de infraestructura privada, etc.)

Las acciones de prevención, vigilancia o cooperación con las autoridades, y muchas otras, dependen de una responsabilidad colectiva activada. Si el territorio empieza a ser mirado en sus dimensiones de sociedad, se encuentra que tiene una gran significación en materia de seguridad ciudadana. Y particularmente un componente socio-espacial del territorio comunal que es el barrio.

## **3. La responsabilidad estatal**

El Estado está obligado a proveer un orden jurídico y una orientación política en materia de seguridad ciudadana. La responsabilidad estatal se desarrolla en torno alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales, para el control y la represión del delito, y a la generación de políticas de regulación y fomento, que permiten que las otras responsabilidades se expresen.

La eficiencia estatal no se mide por la ausencia de delitos, sino por la percepción ciudadana de que la seguridad está bajo control. Por ello, el Estado es el garante final de la calidad de la seguridad ciudadana de que gozan los habitantes de un país.



## V. POLICÍA COMUNITARIA Y MODELOS DE PREVENCIÓN

Finalmente es necesario señalar que en el imaginario progresista, aspectos de la policía comunitaria y las políticas de prevención son de aquellos temas que generan mayor adhesión.

La prevención como política es esencialmente una actividad educativa e informativa. Una definición adecuada es aquella que se entiende como el esfuerzo destinado a reducir la probabilidad de un hecho delictivo, ya sea mediante una acción cara a cara (desestimulación directa) o a través de una campaña amplia (desestimulación de entornos sociales), mediante el uso de técnicas educativas, persuasivas o de convencimiento.

Los partidarios de la política señalan que la prevención tiene fuertes ventajas frente a la represión, aunque ambas no se excluyen, sino más bien se pueden complementar. En general, todas las evaluaciones de política demuestran que la efectividad de la prevención es mayor que la represión o la rehabilitación. Ello debido a que desarrolla un proceso de identificación muy fuerte que potencia la responsabilidad individual.<sup>15</sup>

Por otra parte, el costo de la prevención, por ejemplo a través de la educación, es considerablemente menor que lo que se invertiría en represión o rehabilitación. Para lle-

varla a cabo en este caso, no se requiere implementar una infraestructura nueva para entregar los conocimientos, se cuenta con una población cautiva base dentro del aparato educativo formal, existen procedimientos rutinizados que acercan a una población de jóvenes y adultos de manera normal a la institución, etc. El costo principal lo constituye la formación de activadores o monitores del programa, lo que puede ser satisfecho dentro del mismo cuadro de profesores o en una mezcla entre apoderados y profesores. En contraste con métodos represivos, el Estado puede delegar y compartir las responsabilidades en la materia, involucrando entes privados, la familia, la comunidad, ONGs, municipalidades, colegios. En los procedimientos represivos sólo pueden intervenir organismos especializados del Estado.

Una ventaja importante de la prevención es el fomento de la responsabilidad individual y con ello de la instalación o fortalecimiento de la ciudadanía. Se aprovecha así como una oportunidad de desarrollo social un tema que aparece a simple vista como una amenaza. Hay aquí implícita una dimensión no explorada de impactos secundarios, que hace enormemente atractivo este instrumento.

Por lo mismo, la prevención como acción

---

<sup>15</sup> Bureau of Justice Statistics, *Source Book Criminal Justice*, 1993:

no responde a técnicas o metodologías precisas o cerradas de validez general y resultados previstos sino, por el contrario, en su desarrollo se presentan diferentes opciones y combinaciones, debido a lo cual, los procedimientos deben ser flexibles y estar dotados de una gran capacidad de corrección en proceso. Para que ello ocurra, además de la solidez conceptual y la claridad en los objetivos, es fundamental validar un concepto de política de prevención al interior del aparato público y desde ahí proyectarlo a la comunidad.

No se debe confundir el aspecto disuasivo que involucra siempre una policía con la prevención. Esta es una política con total, o casi, ausencia en el uso de los elementos de fuerza.

En cuanto a las policías comunitarias, es necesario señalar que en general ellas implican modelos de gestión más flexibles que el tradicional de la mayoría de las policías, <sup>16</sup> fuertemente centralizado en el mando superior y que obedece más a un modelo de institución de gobierno que de Estado.

El proceso se originó en el acercamiento del tema a la comunidad, luego de que se hiciera notoria la necesidad de modernizar el funcionamiento de las policías.

En términos generales, el modelo de policía comunitaria se enfoca a áreas muy acotadas y pequeñas, promoviendo el establecimiento de relaciones estrechas con los habitantes del lugar, a objeto de poder consultarlos de manera permanente sobre su percepción del desempeño policial. Por lo mismo, su énfasis se orienta a un trato suave con la comunidad y, en general, una reducción drástica de la violencia policial.

Cada situación es particular, lo que puede observarse en el Plan Cuadrante y el programa «Comuna Segura Compromiso 100» de Chile; el programa de Policía Comunitaria de la Policía Militar de Sao Paulo y el de Belo Horizonte en Brasil; el de Bogotá o el de Guatemala. En todos estos casos, las acciones son muy específicas y particularizadas.

En todas partes concitan un fuerte apoyo de la población y mejoran la imagen que la ciudadanía tiene acerca de la policía. Y, lo más importante, potencia un estado de confianza, que se revierte en un buen incentivo para un cambio de cultura al interior de las instituciones policiales, aunque su eficacia en materia policial no se ha validado suficientemente, ya que se carece de datos más específicos al respecto.

---

*16 Hugo Frühling «Policía Comunitaria y Reforma Policial en América. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. CESC. Serie Documentos. Universidad de Chile. Santiago. 2003*

## VI. BIBLIOGRAFÍA

*Edgardo Boeninger*

«Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad». Editorial Andrés Bello. Santiago 1997

*Umberto Eco*

«Apocalípticos e integrados». Editorial Lumen. Barcelona 1993

*Yehezkel Dror*

«La Capacidad de gobernar». Fondo de Cultura Económica. México. 1996

*André Hauriaux*

«Derecho Constitucional e Instituciones Políticas». Editorial Ariel. Barcelona 1980

*Hugo Frühling*

Control democrático para el mantenimiento de la seguridad interior. Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Santiago. 1998

*Francisco Harrison y Bruce Swain.*

«Guía del Diseño del Espacio Público» Gobierno de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. LOM Ediciones. Santiago 2003

*Karl Deutsch*

«Los nervios del Gobierno» Paidós Barcelona. 1967

*Gerda Wekerle*

«Safe Cities: Guidelines for Planning, Design, and Management» Van Nostrand Reinhold. USA 1995

*Carlos Alberto Rico*

«Pasar del espacio Público al Espacio Lúdico» [carico@funlibre.org](mailto:carico@funlibre.org)

*Bureau of Statistics Source Book Criminal Justice.* USA. 1993

Poverty Net: [www.worldbank.or](http://www.worldbank.or)

# BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Los textos que se señalan como BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA constituyen una orientación general para aquellos lectores interesados en seguir profundizando en los temas desarrollados en este escrito. Ella no es exhaustiva, y tampoco tiene la pretensión de ser la más importante sobre el tema. Simplemente aparece como un complemento que los autores consideran útil para navegar en el complejo océano de las políticas públicas referidas a la seguridad ciudadana.

## 1.- Sitios WEB

\* [www.cesc.udechile.cl](http://www.cesc.udechile.cl)

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile

\* [www.idl.org.pe](http://www.idl.org.pe)

Instituto de Defensa Legal. Perú

\* [www.seguridadciudadana.cl](http://www.seguridadciudadana.cl)

División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile

\* [www.cedro.org.pe](http://www.cedro.org.pe)

Centro de estudios sobre drogas. Perú

\* [www.movimientocontralaintolerancia.com](http://www.movimientocontralaintolerancia.com)

\* [www.biblioteca.jus.gov.ar](http://www.biblioteca.jus.gov.ar)

Biblioteca Digital del Ministerio de justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina

\* [www.resdal.org.ar](http://www.resdal.org.ar)

Red de Seguridad y Defensa de América Latina

\* [www.ideesi.cl](http://www.ideesi.cl)

Instituto de Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional. Universidad La República. Chile

\* [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

Fundación Paz Ciudadana. Chile

\* [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

Sitio de la Revista Nueva Sociedad editada en Caracas

\* [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es)

Instituto Universitario Duque de Ahumada de Estudios de Seguridad. Universidad Carlos III de Madrid

## 2.- LIBROS Y ARTÍCULOS RECOMENDADOS

### a. Libros

*Lucía Dammert y Alejandra Lunetke*

«La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad.» Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, CESC. Universidad de Chile. Santiago 2004

*Azun Candina (ed)*

Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur. Centro de Estudios del Desarrollo CED. Santiago. 2004

*Etienne Balibar*

Derecho de ciudad, cultura y política en democracia. Nueva Visión. Buenos Aires. 2004.

*Rotker Susana (ed)*

Ciudadanías del Miedo. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 2000.

*Rolanda Paris Steffens*

Delito y Seguridad de los habitantes. Siglo XXI. México. 1997

*Enrique Yépez Dávalos*

«Seguridad Ciudadana. 14 Lecciones Fundamentales» Instituto de Defensa Legal. Perú. 2004.

*Lilian Bobea (ed)*

Entre el crimen y el castigo. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe. FLACSO/ Woodrow Wilson Internacional Center. 2004

*Fernando Carrión (ed)*

Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad? FLACSO/OPS/OMS. Quito, Ecuador. 2002

*Hugo Frühling*

Control democrático para el mantenimiento de la seguridad interior. Centro de Estudios del Desarrollo, CED. Santiago. 1998

*Ulrich Beck*

La Sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Paidós Barcelona. 1998

*Michel Foucault*

Vigilar y castigar. Siglo XXI. Mexico 1984  
Roberto Briceño León (comp) Violencia, sociedad y justicia en América Latina. CLACSO. Buenos Aires. 2002

*Maurice Chalom*

Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Ediciones SUR. Santiago. 2001

## **b. Artículos, monografías y otros**

*Maria Emilia Tijoux*

Clausura de pobres y seguridad de ciudadanos. Última Década N°16. Universidad ARCIS. Chile. Marzo de 2002

*José Manuel Cruz*

Violencia, democracia y cultura política. Revista Nueva Sociedad N° 167. Caracas. Mayo - junio de 2000.

*Jacqueline Muniz*

La seguridad ciudadana en Brasil. Fundación Friedrich Ebert. Sao Paulo. 2004

*Marcelo Fabián Sain*

La Seguridad Ciudadana en Argentina. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires. 2004

*Hugo Frühling*

«Violencia e inseguridad en el Chile moderno». Cuadernos del Segundo Centenario N° 10 año 2000.

*Luis Gonzáles Placencia*

La concepción sistémica de la seguridad pública en México. Revista Nueva Sociedad N°167. Año 2000

*Jorge Rebolledo Flores*

relatoría del seminario «Seguridad pública y derechos Humanos. Centro Miguel Agustín Pro Juárez. México. Junio del 2004

*Jorge Mera*

Política Nacional y seguridad ciudadana. Apuntes de Derecho N°6. Facultad de Derecho. Universidad Diego Portales



**LA SEGURIDAD CIUDADANA  
COMO POLITICA DE ESTADO**  
Un marco conceptual para la acción  
de las fuerzas progresistas del Cono Sur

**Autores:**  
Santiago Escobar  
Jacqueline Muniz  
Rafael Sanseviero  
Marcelo Saín  
José Marcelo Zacchi

**FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

**Este documento se terminó de imprimir en el mes de enero de 2005.**