

Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana

Hugo Espinoza Grimalt

2008

PROSUR

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

SERIE PROSUR

«Hacia una Visión Político Progresista en Seguridad Ciudadana»

Autor:
Hugo Espinoza Grimalt

Esta publicación recoge los aportes del Seminario Internacional ProSur, realizado en Santiago de Chile el 23 y 24 de julio de 2007.

Agradecemos la participación y aportes de:

Max Loria	Costa Rica
Daisy Tourné	Uruguay
Rafael Paternain	Uruguay
Rafael Sanseviero	Uruguay
Luciano Siqueira	Brasil
Vanderlei Siraque	Brasil
Rita Andrea	Brasil
Mónica Peralta	Argentina
Martín Appiolaza	Argentina
Rubén Gerardo Areso	Argentina
Marilyn Rigats	Argentina
Jaime Ensignia	
Bet Gerber	
Santiago Escobar	
José Antonio Viera Gallo	
Hugo Espinoza	
René Jofré	
Luis Zuñiga	
Mauricio Aburto	
Juan Ramírez	
Loreto Soler	
Macarena Cortés	
Mauricio Vergara	
Felipe Ruz	
Ximena Espinoza	
Ana Araya	
Paula López	
Mario Bugueño	
Mónica Peralta	
Sergio Henríquez	
Liza Zúñiga	
Alejandro Iturra	
Rodrigo Vergara	
José Saúl Bravo	
Luciano Pavez	
Juan Carrillo	
Ximena Aravena	
Ximena Garay	
Ximena Jara	
Fernando Ramírez	
Tarcila Piña	
José Gómez	
Franz Vanderschueren	
Rosa Fernández	
Leonardo Aracena	
Tomás Monsalve	
Loreto Hoecker	
Fernando Borquez	
Jaime Fuentealba	
Nicolás Basille	
Olga Espinoza	
Ivonne Fernández	
Gladys Gómez	
Cristian Navarro	
Cecilia Carrasco	

HACIA UNA VISIÓN POLÍTICO PROGRESISTA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Hugo Espinoza Grimalt (*)

** Sociólogo de la Universidad de Chile. Experto en temas Seguridad Ciudadana y de Defensa. Profesor Universitario.*

ÍNDICE

I. DELITO E INSEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA	5
II. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PROGRESISTA	13
- La industria de la seguridad privada	14
- Las dificultades del progresismo	15
III. ALGUNOS CONTENIDOS DE UNA POLÍTICA PROGRESISTA EN SEGURIDAD CIUDADANA	21
1. La Seguridad Ciudadana es una responsabilidad de todos	23
- Actores públicos y privados; estatales y de la sociedad civil	
- Participación de la comunidad en los asuntos de la seguridad	
2. Las instituciones policiales y su relación con la comunidad	26
3. Liderazgo civil - político sobre las tareas de la seguridad ciudadana	29
4. Institucionalidad en forma: articulación interinstitucional	31
5. Una visión integral de todos los factores vinculados a la seguridad	33

I. DELITO E INSEGURIDAD CIUDADANA EN AMERICA LATINA

La inseguridad ciudadana se ha transformado, en los últimos años, en uno de los principales problemas que agobia a la población de América Latina. Así lo refleja la mayoría de las mediciones de opinión pública. Hoy es difícil rebatir esta afirmación y, en general, todas las cifras disponibles tienden a confirmar dicha preocupación de la ciudadanía. En las principales ciudades latinoamericanas, los diversos índices de criminalidad y tasas de victimización están en aumento, afectando gravemente la convivencia ciudadana en dichos países.

Junto a ello, se aprecian altos niveles de desigualdad económica, social e incremento de la marginalidad urbana en varias metrópolis de la región. Estos rasgos han centrado la atención política, gubernamental, técnica y académica en las preocupantes cifras de violencia, delincuencia, crimen organizado, y violencia doméstica.

De ello dan cuenta, además, las preocupantes estadísticas del comportamiento delictual en gran parte de los países latinoamericanos. Algunas características de ese fenómeno creciente se constatan, entre otros, en los siguientes aspectos:

* Un incremento significativo de las tasas de criminalidad, especialmente en aquellos delitos realizados con extrema violencia en

las personas, tales como robos, asaltos, secuestros y homicidios.

* Una participación creciente de jóvenes en la comisión de dichos actos delictivos, quienes, además, suelen actuar en bandas e incurrir en delitos a una edad cada vez más temprana.

* Una estrecha relación entre la delincuencia común y el crimen organizado, sobre todo en lo referente al narcotráfico, robo de vehículos, tráfico de armas de fuego, entrada ilegal de inmigrantes y lavado de dinero.

* Un alarmante incremento de la violencia en la resolución de los conflictos domésticos y locales, destacándose en amplios sectores sociales la violencia intrafamiliar como un rasgo inquietante de la convivencia social.

* Un alza inédita de la población reclusa en la mayoría de los sistemas penitenciarios de la región latinoamericana.

En América Latina estos factores tienen su correlato en el deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano (familia, educación, empleo, vivienda, etc.); en las graves secuelas de los conflictos armados, que han afectado a varios países de la región y en un alza importante en el consumo de drogas y alcohol, factores asociados a delitos violentos.

La población latinoamericana está inquieta por los actuales niveles de intranquilidad e inseguridad que muestra cada país, la ciudad e incluso el barrio donde viven. Desde hace

varios años, la inseguridad como problema social encabeza las mediciones de opinión pública, sólo a veces superado por otras preocupaciones como el desempleo.

En este contexto, es posible observar una tendencia hegemónica ejercida por los sectores más conservadores en cada uno de nuestros países, que se ha traducido en la proliferación de normas y cuerpos legales de contenido esencialmente represivo, casi como única respuesta a este fenómeno de intranquilidad ciudadana. La imagen de la «mano dura» está ganando la batalla entre los legisladores, líderes de opinión, medios de prensa, autoridades gubernamentales y en la opinión pública latinoamericana. Para enfrentar dicha tendencia conservadora y facilista, los sectores progresistas se han visto limitados en sus capacidades propositiva y programática, pese a que en varios países de la región forman parte del aparato gubernamental o lo conducen.

Es justamente esta condición de responsabilidad gubernamental la que debe motivar a los sectores progresistas y de izquierda, a abordar sistemáticamente las demandas sociales de seguridad y tranquilidad.

Varias investigaciones han concluido que parte importante de las secuelas del crimen están afectando significativamente los esfuerzos de crecimiento en América Latina. En efecto, el

Banco Mundial calcula que el crecimiento económico latinoamericano podría aumentar un 8% si sus índices de criminalidad bajaran¹. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado que, para la década del 90, el costo de la violencia y la delincuencia han repercutido en un 14% del PIB en el continente².

De acuerdo a un informe de las Naciones Unidas de 2003, en todos los países evaluados por dicho organismo los índices de delincuencia se han incrementado³. Es más, las cifras del documento muestran que, en muchas ciudades, el crimen provoca un mayor número de víctimas que las causadas actualmente por graves episodios de guerra. Así, entre 2002 y 2006, 729 niños palestinos e israelíes murieron producto de la violencia y el terrorismo. En ese mismo periodo, en Río de Janeiro fueron asesinados 1.857 niños y niñas⁴. Las calles de algunas ciudades son ahora más peligrosas que las zonas de guerra. Moisés Naím señala que el mundo está sufriendo una severa epidemia de criminalidad urbana.⁵

Las zonas del orbe donde se cometen más homicidios son Centroamérica y el Caribe, seguida por África meridional y occidental y después, por América Latina. El BID ha señalado que América Latina y el Caribe se ubican a la cabeza de las regiones más violentas del mundo⁶: Exhiben una tasa de

¹ Moisés Naím: «La Pandemia oculta» en Diario «El País», 19/06/2007 España.

² Santiago Escobar y Jaime Ensignia J (ed.): *Seguridad Pública en los países del cono sur. Los desafíos institucionales*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2007.

³ M. Naím, *op cit.*

⁴ M. Naím: *ibid.*

⁵ M. Naím, *ibid.*

⁶ Erik Alda y Gustavo Beliz (ed.): *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Editorial BID, año 2007.

25,1 homicidios por cada 100.000 habitantes, por encima de la tasa de 22,1 observada en África en 2003, y muy por sobre el promedio mundial de 8,8. En el segmento de población de 15 a 29 años la región tiene también un triste liderazgo mundial, por cuanto la tasa se eleva a 68,6 por cada 100.000 habitantes (alcanzando a 89,7 en aquellos países de ingresos bajos y medianos). Por otra parte, si los números se enfocan hacia los grandes conglomerados urbanos, en varias ciudades (Medellín, Caracas, Río de Janeiro, San Salvador, Ciudad de Guatemala, por citar algunos ejemplos) las tasas superaron los 50 homicidios por cada 100.000 habitantes durante la década de los 90.

Por el elevado costo en vidas humanas y el impacto económico, El Salvador posee una de las tasas más altas de homicidios en América Latina, que es la región más violenta en el mundo y le ha ocasionado una pérdida económica cercana al 11,5% del PIB⁷ Estudios recientes sobre la percepción

de seguridad realizados en este país, señalan que 9 de cada 10 personas se siente insegura y un buen porcentaje se siente insegura, incluso en sus propios hogares.⁸

Por su parte, estudios del BID informan que en los últimos años crece sostenidamente el número de personas que se sienten inseguras y han sido víctimas del crimen y la violencia en América Latina y El Caribe (ver cuadro en esta página).

En Estados Unidos, donde se había observado una reducción importante en la criminalidad hacia mediados de la década de los 90, el FBI ha informado que los delitos violentos han aumentado significativamente en los dos últimos años. En 2005 se registró el alza más considerable de los últimos 15 años.

Por su parte el BID, en 2004, señala que en Latinoamérica ocurren unos 140 mil asesinatos al año y que varios países presentan los índices más altos del mundo

Porcentaje de personas que han sido víctimas del crimen y la violencia en América Latina y El Caribe (1996 - 2005)

¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito? ¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?	1996	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005
Si	33,48	39,29	39,83	43,61	39,74	37,1	34,41	41,97
No	64,4	59,62	58,19	55,74	59,08	62,24	64,49	57,14

Fuente: Erik Alda y Gustavo Beliz, Editores *¿Cuál es la salida?*, op cit.

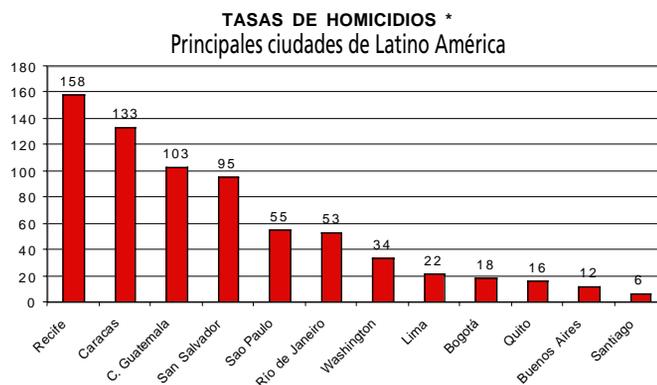
⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *¿Cuánto le cuesta la violencia a El Salvador?* PNUD. 1ª. Ed. San Salvador. PNUD, 2005 (Cuadernos sobre Desarrollo Humano; n°. 4).

⁸ Luisa Arévalo Herrera, ponencia presentada en la Conferencia FES sobre Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica, realizada en Bogotá el 26 al 28 de septiembre de 2006.

en homicidios, como por ejemplo en Colombia, Brasil, El Salvador y México. Además, la violencia es cinco veces más alta que cualquiera otra región. Se agrega que, a nivel mundial, casi el 75% de los secuestros extorsivos ocurren en la región y que unas 28 millones de familias son objeto de robo al año. También el BID sostiene que el costo de la violencia, como porcentaje del PIB, se ubica entre el 5% y el 25% y que las repercusiones de la violencia doméstica

tasas de homicidio que superan los dos dígitos, como es el caso de Brasil (28), Colombia (65), El Salvador (45), Guatemala (50), Honduras (45), Jamaica (44) y Venezuela (35).

De esta forma, en las dos últimas décadas la seguridad ciudadana ha pasado a constituirse en uno de los principales problemas sociales en la mayoría de los países de América Latina. La opinión pública se halla hon-



afectan, en promedio a estos países, entre el 1,6% y 2,0% del PIB.

Sin embargo, la principal razón para resolver la criminalidad no es promover el crecimiento económico y atraer inversión privada, sino asumir la responsabilidad política de otorgar garantías, para que los ciudadanos puedan desenvolverse con tranquilidad y vivir sin temor a perder la vida o sus bienes.

Otros antecedentes⁹ señalan que más de una docena de países de América Latina tienen

damente preocupada por el intenso aumento de la criminalidad -en particular por los delitos violentos-, y se muestra cotidianamente más insegura con relación a sus personas y bienes, expresando su insatisfacción frente a la respuesta estatal que se entrega sobre el fenómeno delictivo.¹⁰

En algunas ciudades, como México DF, Buenos Aires, Bogotá y Santiago, se han organizado manifestaciones para expresar el descontento ciudadano ante la incapacidad de los gobiernos para garantizar niveles aceptables de tranquilidad y seguridad.

⁹ Marcos Rolim «La seguridad como desafío moderno a los derechos humanos» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): *Seguridad Pública en..... op cit.*

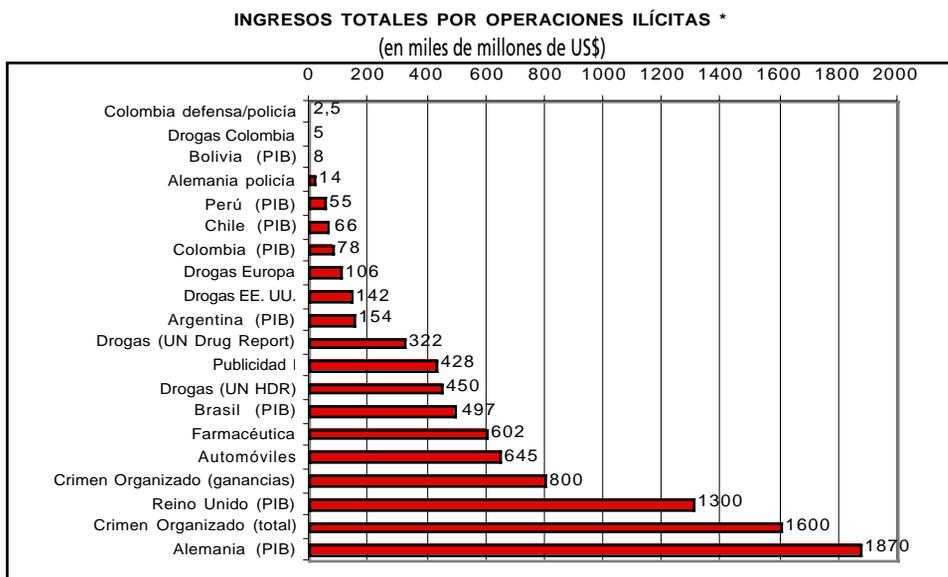
¹⁰ José María Rico y Laura Chinchilla, en *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Editorial Siglo Veintiuno, México 2002.

* Presentado en «Conferencia Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica». Bogotá, del 26 al 28 de septiembre de 2006 (FES-Colombia). Conferencia inaugural: «Policía, Seguridad y Comunidad» Mayor General Jorge Daniel Castro Castro, Director Nacional de la Policía de Colombia.

El incremento en la inseguridad ciudadana no parece ser un problema que afecte sólo a los ciudadanos de la región latinoamericana. En diversas ciudades del mundo se constata un proceso creciente de preocupación frente al accionar del crimen organizado y sus secuelas en la tranquilidad de la población. Varios antecedentes señalan un significativo aumento de las actividades ilícitas. Desde 1990 a la fecha, el volumen del tráfico de drogas se ha incrementado de unos 400.000 millones de dólares a casi al doble. Además, el valor anual de las falsificaciones representa entre 400.000 y 600.000 millones de dólares. Hace 15 años esta era una industria que prácticamente no existía. La venta ilícita de armas a nivel mundial representa otros 10.000 millones de dólares.¹¹

En el cuadro siguiente se observa la magnitud de recursos financieros que, en la actualidad, representan las operaciones ilícitas del crimen organizado, reflejando asimismo la vulnerabilidad que puede afectar a la estabilidad democrática de varios países latinoamericanos. Los ingresos percibidos por el crimen organizado a nivel mundial superan con creces a varias economías del planeta y, por lejos, a todas las economías de los países latinoamericanos.

Moisés Naím ha señalado que a «medida que los traficantes veían crecer sus mercados y sus beneficios y se convertían cada vez más en grandes empresas, fueron adoptando las tres reglas que emplean siempre las grandes compañías: diversi-



Fuente: presentado por Hans Mathieu en Seminario de FES «Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica y el Caribe» (Bogotá, sept. 2006) Estimativas del Relatorio de Desarrollo Humano (ONU) 1999 para 1995.

¹¹ M. Naím, op cit.

ficarse, politizarse y legitimarse. En primer lugar, se diversificaron en empresas que estuvieran dentro de la ley para reducir el riesgo de que todos sus ingresos procedieran de una sola actividad ilegal; segundo, gastaron vastas sumas de dinero en obtener el apoyo y la protección de políticos y funcionarios, y, tercero, hicieron grandes inversiones en empresas que podían mejorar su reputación, como iglesias, clubes deportivos, arte, obras sociales o medios de comunicación».

Del mismo modo, es posible verificar una permanente exigencia de la ciudadanía por una mayor y mejor protección institucional, que permita limitar y reducir los sentimientos de inseguridad, tanto individuales como colectivos. Desafortunadamente, hasta hoy, esta demanda pareciera no haber logrado una respuesta gubernamental eficiente. Los sistemas presentan serias limitaciones políticas y judiciales-penales para satisfacer este creciente requerimiento ciudadano. Por otra parte, varios investigadores coinciden en que la demanda pública por mejores niveles de tranquilidad, tiende a potenciarse por efecto de los medios de comunicación. Se observa una especie de «alarma social», muchas veces injustificada desde un punto de vista objetivo, que resulta amplificada en el (in) consciente colectivo por los medios de comunicación, cuyos contenidos tienden a incrementar desmesuradamente la percepción de inseguridad subjetiva.

En la mayoría de las notas de prensa de la región latinoamericana, especialmente en las televisivas, es común la presentación de mensajes que exacerban la truculencia y el

morbo social mediante la exhibición de innumerables hechos delictivos violentos. Sin embargo, resulta exagerado pretender culpar a los medios de comunicación por el incremento de los delitos o el alza en la intranquilidad de los ciudadanos. El sistema político y las autoridades gubernamentales deben dar respuesta a esa demanda social de seguridad, aunque pueda tener una base subjetiva. Es una responsabilidad ineludible de los gobiernos, independientemente de la fuente que genere dicha intranquilidad. La creciente intranquilidad ciudadana observada en los países latinoamericanos no sólo parece responder a ese efecto amplificador de la prensa, sino que, como se ha señalado, es posible constatarla a partir de innumerables estadísticas sobre la delincuencia en la región.

Ante la creciente demanda social de seguridad, se ha consolidado una política criminal de corte punitivo, de «mano dura» y de corto plazo, que en muchos casos ha ido acompañada de una fuerte ofensiva en el plano legislativo de los sectores conservadores y de derecha, generándose nuevos cuerpos legales que penalizan, a veces, simples faltas, limitan medidas que atenuaban las penas de prisión y, para delitos sin violencia, cuestionan el uso de las medidas alternativas a la prisión. Sin embargo, esta estrategia ha demostrado ser ineficaz para reducir el temor e inseguridad de la población. Así, varios estudios criminológicos, aplicados en diferentes países, muestran que no es efectivo que el aumento de la represión produzca el efecto de disminuir las tasas de criminalidad.

Por el contrario, las políticas de excesivo

rigor penal han tenido como uno de sus principales efectos el notable incremento de las poblaciones penales de casi todos los países de América Latina. Así por ejemplo, la población carcelaria de Uruguay, entre 1990 y 2004 se ha acrecentado en más del 150%. Una situación similar se constata en los penales brasileños, en donde a la fecha el sistema penitenciario supera los 360 mil internos. En tanto que entre 1992 y 2003 la cifra de reclusos se elevó de 114 mil a 302 mil. Cada año, la población penal brasileña se incrementa en aproximadamente 42 mil presos, lo que significaría construir nuevos recintos penales por un costo cercano a los 1.700 millones de dólares al año, sólo para mantener su actual sobrepoblación¹². Por su lado, el número de presos en las cárceles de Argentina aumentó cerca de un 45% entre 2000 y 2005. El ritmo es nueve veces superior al crecimiento demográfico del país.

Chile muestra un alza inédita de personas privadas de libertad, con una tasa de crecimiento del 8% anual. En los últimos diez años se ha pasado de 25.137 a 43.723 reclusos (mayo del 2007), configurándose una tasa de encarcelamiento de 230 presos por cada 100 mil habitantes -una de las más

altas de América Latina y del mundo (Brasil 107, Argentina 161)-, con todas las repercusiones económicas y aumentos de los presupuestos penitenciarios para nuestro país. En promedio, a la fecha, cada recluso representa un gasto en torno a los 12-15 dólares diarios, sin incluir la construcción de penales. Una cifra bastante lejana a los 166 dólares que se ocupan en Inglaterra, 84 dólares en el caso de Australia y 75 dólares diarios¹³ que el gobierno norteamericano, a nivel federal, gastaba a inicio de la presente década en cada preso (cerca de 2,2 millones).

En la gran mayoría de los países latinoamericanos, el incremento del hacinamiento carcelario ha significado serias dificultades y limitaciones en las tareas de rehabilitación, que debe desarrollar todo sistema penitenciario con el objeto de reinsertar a los internos una vez que egresen de los penales. Ello ha repercutido, a su vez, en un incremento de las tasas de reincidencia delictiva, las que en el caso de Chile se acercan al 50%. Por último, esta inédita alza carcelaria ha redundado en cotidianos episodios de violencia, producto de motines y reyertas en las cárceles, lo cual, además, tiende a impactar muy negativamente en la percepción de intranquilidad de la ciudadanía.

¹² M. Rolim, *op cit.*

¹³ Cifra entregada al autor por autoridades del sistema federal de prisiones.

II. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PROGRESISTA

La demanda ciudadana por un ambiente de tranquilidad y seguridad, que garantice niveles básicos de convivencia a nuestros pueblos, obliga a las fuerzas progresistas de América Latina a elaborar y conducir una política pública en materia de seguridad ciudadana. Los ciudadanos tienen derecho a vivir en un entorno de seguridad y si los gobiernos fallan en responder a esas exigencias, se podrían enfrentar a una pérdida de los consensos y de su legitimación política y con ello poner en cuestión las reglas básicas del sistema democrático.

La siguiente definición corresponde a una aproximación al concepto de política progresista en seguridad ciudadana:

*«Proceso de intervención del poder público, debidamente legitimado, altamente participativo, fundamentado, normado e institucionalizado, que tiene como propósito estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitadoras y de (re) inserción social».*¹⁴

Si bien en la actualidad el sistema democrático de convivencia ha logrado avanzar y fortalecerse en la mayoría de los países de la región después de un largo período de gobiernos dictatoriales, dicha condición parece verse afectada, entre otras

situaciones, por una demanda y exigencia ciudadana insatisfecha de tranquilidad y seguridad. Como señala Ernst Hillebrand¹⁵, *«puesto que la delincuencia afecta en muchos sentidos valores y objetivos que son fundamentales y constitutivos para el pensamiento progresista, una política de seguridad ciudadana debe ser asumida por el progresismo de la región».*

En efecto, la generación de una política progresista en materia de seguridad ciudadana, constituye una **exigencia política** para los sectores progresistas latinoamericanos. Si no se enfrenta programáticamente este desafío, se corre el riesgo de quedar marginados del sistema político, puesto que la inseguridad que hoy afecta a grandes sectores de la sociedad, especialmente a los pobres y marginados, está impactando negativamente en los niveles de gobernabilidad y democracia de nuestros sistemas políticos.

El núcleo central de una política de seguridad ciudadana corresponde al diseño e implementación de las tareas de control de la violencia y el delito. Mostrar incapacidad en las obligaciones de la seguridad ciudadana, es mostrar incapacidad para gobernar.

No cabe duda que la seguridad ciudadana es una condición previa fundamental para el desarrollo de las libertades individuales

¹⁴ José Álvaro Cáliz Rodríguez en Conferencia FES Latinoamérica y Caribe «Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica Bogotá, del 26 al 28 de septiembre de 2006.

¹⁵ Ernst Hillebrand, *El progresismo latinoamericano frente a los desafíos de la seguridad ciudadana. Reflexiones sobre un marco conceptual político.* FES, Chile 2004.

y colectivas. Ello implica que debe ser entendida como una dimensión necesaria e ineludible de las funciones del Estado; esto es, garantizar el orden público en democracia y proteger la vida, honra, derechos y bienes de los ciudadanos, adoptando las medidas que sean necesarias para resguardar sus derechos humanos. Hay quienes sostienen que en las complejas sociedades actuales, la exigencia para resolver la demanda social de seguridad urbana se vincula con algunos rasgos de la crisis que está afectando al Estado social moderno, en su incapacidad para garantizar una de las condiciones de su legitimación como es el mantenimiento del orden social.¹⁶

En la actualidad, pareciera existir consenso respecto a que los críticos índices de inseguridad y temor ciudadano, que se pueden observar en la mayoría de los países de la región latinoamericana, constituyen uno de los factores de mayor repercusión sobre los grados de gobernabilidad democrática. Si a esa demanda social se le adiciona que la seguridad y la tranquilidad es un derecho humano en toda convivencia democrática, se debe concluir que el aparato estatal tiene la responsabilidad ineludible e indelegable de garantizar el efectivo goce del mismo mediante diferentes intervenciones en distintos campos de su actividad.¹⁷

La industria de la seguridad privada

En América Latina se ha extendido la actividad comercial que ofrece *seguridad* y

tranquilidad a los ciudadanos, rubro que percibe un fracaso del aparato estatal para garantizar el bien público de seguridad frente al delito y el crimen. Desde una postura neoliberal, si el Estado no está en condiciones de entregar garantías de seguridad a los ciudadanos, ni proporcionar un ambiente de tranquilidad para la vida en comunidad, la sociedad civil posee el derecho de autogenerar dichas condiciones de control y prevención de la violencia y el delito. Ello implica que el bien seguridad - en esencia un bien público- pasa a transformarse en un bien privado, que puede ser adquirido en el mercado. Consecuentemente, si la seguridad ciudadana -derecho de todo ciudadano- ingresa a las reglas del mercado significa que algunos privilegiados, con mayores recursos económicos, podrán optar por un mejor nivel de seguridad y tranquilidad para su hogar, familia y entorno, que aquellos que no disponen de esos recursos, generándose así una distribución desigual de la seguridad en el plano social. Es lo que se podría denominar una *oligarquización* de la seguridad, ya que el alto costo de la seguridad privada implica que sólo algunos pocos afortunados puedan acceder a mejores niveles de tranquilidad. Por el contrario, la gran mayoría de la población -sectores medios, pobres y marginados-, deben padecer los efectos nocivos del crimen y la violencia.

Por otra parte, esta disparidad social respecto al riesgo que origina la criminalidad genera una disociación en las ciudades, entre

¹⁶ Paolo Scalia «El Proyecto «Citta Sicure»; un enfoque de gobierno local de la seguridad en Italia. En: M. Ortega y P.E. Slavin, *Avances de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales*, Ediciones Suárez, Mar del Plata, Argentina Año 2002.

¹⁷ Juan Faroppa Fontana, *Semanario Brecha*. Uruguay, septiembre del 2004.

aquellas zonas y territorios protegidos donde habitan quienes cuentan con posibilidades económicas para acceder al mercado de la seguridad y aquellos espacios urbanos marginales y desprotegidos, en los cuales viven personas que no resultan atractivos para ese mercado.

Esta tendencia se ve respaldada por el explosivo aumento de la actividad comercial de la seguridad privada en nuestro continente. Para el caso de Chile, este rubro bordea los 700 millones de dólares al año y posee una masa laboral de 100 mil agentes privados, con un crecimiento que supera el 7% anual¹⁸. Según el BID, en América Latina la industria de la seguridad privada crece anualmente entre un 10 y 18% y poseería un contingente de unos dos millones de funcionarios, cifra que supera al conjunto de todas las policías de la región. En Chile, los 100 mil guardias privados señalados, corresponden casi exactamente al doble de la totalidad del personal de Carabineros y de la Policía de Investigaciones.

Una política progresista de seguridad no puede soslayar una reflexión y postura sobre este asunto, ya que esta lógica por privatizar esta actividad impacta directamente algunos de los valores y principios esenciales del progresismo, como son la responsabilidad estatal de la seguridad, la solidaridad como eje de la vida comunitaria, el humanismo en el centro de las políticas públicas y el papel de la comunidad en la resolución de los problemas sociales. Esta *oligarquización* de la seguridad, por el contrario, se asienta

en los valores del individualismo, la mercantilización de las necesidades de seguridad y en la desigualdad de acceso a un bien, como es éste, que es prioritariamente público. De allí que sea indispensable que las fuerzas progresistas se pronuncien categóricamente respecto a los principios, que han permitido el desarrollo de la industria de la seguridad y que ha introducido una especie de estratificación social del acceso a la tranquilidad: unos pocos tienen mayor seguridad que muchos otros.

En la gran mayoría de los países de la región, a las democracias que se han ido consolidando no les favorece la existencia de una industria privada de la seguridad, en cuyo seno se articulan, además, oscuras vinculaciones y entramados comerciales entre propietarios y ejecutivos de dichas empresas con personeros o ex autoridades de algunas instituciones policiales de esas naciones.

Las dificultades del progresismo

En materia de seguridad ciudadana, los investigadores han señalado las limitaciones existentes en las fuerzas políticas del progresismo y la izquierda, para abordar los desafíos y problemas que hoy representan los altos niveles de inseguridad e intranquilidad de significativos sectores de la sociedad. En efecto, desde el progresismo se tiende a descalificar los enfoques sobre seguridad. Muchas veces con razón, porque existen recelos respecto del accionar de las diversas instituciones que componen el aparato de seguridad del Estado. Hay

¹⁸ Pedro Corona en Seminario «Seguridad Pública y Privada: ¿Seguridad para Todos?», organizado por la Cámara Nacional de Comercio (Centro Cultural Palacio de La Moneda, Santiago, 24/05/07).

quienes señalan que, al parecer, en el progresismo no se han superado del todo los traumas históricos de la dictadura y la represión policial. Es por ello que la izquierda presentaría un serio problema para incorporar el tema de la seguridad desde la perspectiva programática.¹⁹

Frente a los planteamientos conservadores, de «mano dura» para enfrentar el delito, el progresismo y la izquierda han señalado que el crimen y el delito responden a un contexto de marginalidad y desigualdad estructural. Un orden social injusto habría generado las condiciones para que se incube el delito y la violencia y, por tanto, su solución pasaría necesariamente por reformas estructurales que permitan terminar con la desigualdad y la explotación.

Varios autores²⁰ coinciden que en esta conceptualización radican las bases que podrían explicar la brecha, entre las preocupaciones programáticas de la izquierda y la urgencia por resolver la aguda sensación de inseguridad, que en la actualidad afecta a la población de la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

En Chile se aprecia una debilidad importante en la generación programática de los partidos progresistas y de la izquierda. El debate sobre el tema, la discusión y elaboración de propuestas respecto a cómo enfrentar las consecuencias de la actividad del delito en la ciudadanía han estado casi por completo excluidas de las preocupaciones partidarias, limitándose su expresión

a episodios puntuales cada vez que el fenómeno de la inseguridad adquiere ribetes de escándalo comunicacional, o bien, en momentos de proximidad electoral. En el inicio de la transición democrática, este ámbito de la gestión gubernamental no fue siquiera parte de la propuesta programática del primer gobierno de la Concertación. A comienzos de los '90, varios dirigentes políticos tuvieron la percepción inicial de que los temas de inseguridad ciudadana serían resueltos por efecto «automático» del propio retorno a la democracia.

La inseguridad ciudadana en Chile, sin duda, constituye una de las principales demandas de la opinión pública. Desde 1990 en adelante, los diversos gobiernos democráticos han realizado significativos esfuerzos de diversa índole para enfrentar el problema. En esa perspectiva, cabe resaltar la reforma procesal penal, los mejoramientos en la capacidad operativa de las policías, inversión de cuantiosos recursos en materia penitenciaria, proyectos para la incorporación y participación de la comunidad y los gobiernos locales. En suma, ha sido indiscutible el interés de los gobiernos democráticos chilenos por modernizar todas aquellas instituciones y organismos vinculados a las tareas de seguridad ciudadana.

No obstante, el marco conceptual y político, en torno al cual se ha generado el debate sobre los principales contenidos de una estrategia para enfrentar la inseguridad en nuestro país, ha estado centrado en una visión reactiva, con énfasis esencialmente

¹⁹ Eduardo Soares, en Seminario «Foro Regional Seguridad Ciudadana: El reto de las fuerzas progresistas en América Central»; organizado por FES, 21 y 22 junio 2005, Ciudad de Panamá.

²⁰ M. Rolim, *op cit*,

penal y de corto plazo, que ha puesto como eje central la contención del delito y la dureza en la respuesta institucional. En dicha estrategia, los sectores progresistas han visto limitada su capacidad para insertar conceptos, visiones y propuestas, que respondan a una mirada más integral y humanista que caracterizan los valores del progresismo y la tradición de la izquierda. Para René Jofré, el progresismo «*transita entre la sospecha asociada a las instituciones policiales y judiciales y una gran dificultad para tener una conceptualización sólida acerca de un orden democrático para oponerlo al orden conservador (...)*».²¹

Estas limitaciones del progresismo se pueden apreciar en varios países de la región latinoamericana. En todos ellos se observa que la inseguridad ciudadana ha sido abordada desde una perspectiva de la «ley y el orden», que coloca en el centro de la gestión gubernamental el paradigma de la contención y la represión. Por ello, han proliferado iniciativas legislativas de la «mano dura» o de tolerancia cero, con la creación de nuevas figuras penales, aumento de las condenas, rebajas de edad penal, donde la construcción de cárceles y el hacinamiento es consecuencia de este modelo. En Uruguay, desde el restablecimiento de la democracia (1985), lo que ha prevalecido como respuesta a la inseguridad ciudadana ha sido una política de carácter esencialmente punitiva.²²

Como se ha señalado, en Chile esa orien-

tación ha implicado un alza en la sobrepoblación de las cárceles. Por ello, es preocupante que se esté haciendo uso del recurso penal en delitos menores, en los cuales el encarcelamiento no representa la mejor forma de respuesta institucional. La cárcel es una herramienta que posee el Estado de Derecho para sancionar conductas delictivas, pero hacerlo frente a delitos menores es, evidentemente, contraproducente que en nada ayudará a la prevención de nuevos ilícitos. Lo que se observa es más bien una tendencia a criminalizarlo todo. Al respecto, Andrés Baytelman, gerente de la Fundación Paz Ciudadana, ha señalado que si «alguien piensa que por tener más gente en la cárcel eso debiera disminuir la delincuencia, está atrasado unos veinte años en su percepción del problema».²³

Desde una perspectiva progresista, los contenidos y las propuestas de soluciones deben partir reconociendo en toda su magnitud la complejidad que involucra una política de la seguridad ciudadana. Por un lado, reconocer que en esta materia se combinan, entre otros aspectos, variables de realidad (cifras de criminalidad, legislación penal y funcionamiento de los componentes del sistema penal) y variables de percepción (opinión o sensación de inseguridad respecto a la delincuencia e intervención del aparato estatal), para cuya solución se deben adoptar acciones claramente diferenciadas, aunque congruentes entre sí. Por otro lado, definir una estrategia en la materia, que asuma la responsabilidad política de reducir, en el más

²¹ René Jofré, *La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno*, en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): *Seguridad Pública en los países...* op cit.

²² Rafael Sanseviero, «Entre las intenciones y las tensiones» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.), op cit.

²³ Andrés Baytelman Entrevista en diario *El Mercurio*, 14/07/07, Santiago de Chile.

breve plazo posible, los niveles de temor e inseguridad de la ciudadanía con políticas públicas eficaces, concientes de que el fenómeno delictivo responde a causas estructurales de largo aliento. Combinar adecuadamente ambos factores -urgencia de las soluciones y causas socio-económicas y culturales del delito-, es un desafío de la mayor relevancia para los sectores progresistas y de izquierda que hoy están presentes en varios gobiernos de la región.

Un debate sobre las posibles soluciones -siempre parciales- a la conducta delictiva y su impacto en la tranquilidad de los ciudadanos, que contraponga en un criterio de «suma cero» las intervenciones sobre las causas estructurales o iniciativas políticas, que reduzcan sus consecuencias, es a todas luces una discusión inconducente. Una estrategia para resolver los aspectos estructurales -pobreza, desigualdad, marginalidad y otros-, no tiene por qué estar en contradicción con la implementación de medidas como la prevención del consumo de drogas, la profesionalización de las policías, entre otras, que disminuyan las nefastas consecuencias del crimen.

Algo similar se observa en la discusión respecto a si corresponde privilegiar las tareas de control y represión del delito, en una especie de contraposición a aquellas políticas que apunten a las labores de prevención. Estas últimas han ido ganando terreno progresivamente entre los especialistas y se reflejan muchas veces en las propuestas programáticas, que plantean las fuerzas políticas a nivel regional y mundial.

En la actualidad, las labores de prevención del delito han ido superando el mero y exclusivo accionar de las instituciones públicas, tradicionalmente responsables de la seguridad, para incorporar crecientemente a otros actores sociales, como la comunidad, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones públicas y privadas. En cierto sentido, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado desde la esfera gubernamental a la pública.²⁴

La estrategia para enfrentar al delito, centrada en la prevención, se ha ido consolidando como una opción eficaz para limitar y disminuir la violencia y la intranquilidad ciudadana. A ello ha contribuido el desarrollo de explicaciones criminológicas, que destacan la importancia de los factores de riesgo en el surgimiento del comportamiento delictual. Así por ejemplo, políticas eficientes en materia de control y limitación del consumo de alcohol en sectores juveniles y restricciones al porte de armas de fuego, pueden representar avances relevantes para contener y reducir la violencia, el delito y la inseguridad de las personas.

No obstante, estas políticas preventivas presentan horizontes de eficacia de mediano o largo plazo y, por el contrario, la demanda ciudadana por seguridad presenta exigencias inmediatas a los respectivos gobiernos. Por ello es que se torna indispensable contar con una estrategia que permita, simultáneamente, armonizar tanto las urgencias por enfrentar y reducir el temor de la población, como ir potenciando iniciativas preventivas

²⁴ Lucía Dammert, en «Participación Comunitaria de la Prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos? CED, Santiago (2002).

que reduzcan las posibilidades de generación de violencia y delito.

Fortalecer la presencia policial en sectores vulnerables de la población, avanzar en el vínculo entre comunidad y policía y combatir drásticamente el microtráfico no se contradice con políticas que mejoren los espacios públicos, que incentive la mediación como mecanismo de resolución de conflictos locales y domésticos, ni con un plan para reducir el consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes. Todas aquellas constituyen líneas estratégicas para cualquier gobierno que pretenda abordar la intranquilidad de los ciudadanos. Esta es una perspectiva que los sectores progresistas pueden y deben desarrollar programáticamente. Es cierto que es un camino dificultoso, que tal vez no arroje resultados espectaculares en el corto plazo, pero es el mejor camino para imprimir una concepción integral a un fenómeno sociopolítico que es multicausal y complejo.

Por desgracia, las consecuencias en el aumento de la criminalidad aparecen en forma nítida y clara, pero no son tan evidentes las múltiples causas que la gene-

ran. Vincular directamente la pobreza como génesis de la delincuencia es, en ocasiones, el argumento más difundido, más allá de las razones ciertas que sostendrían esta afirmación. Es evidente que no existe comprobación empírica que correlacione causalmente estos factores, sobre todo porque se observa que algunos países pobres sufren altos índices de criminalidad y otros no. Rusia, por ejemplo, es mucho más rico que Costa Rica, pero muestra proporcionalmente más crímenes, asesinatos y violencia.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales se ha intentado buscar explicaciones al comportamiento delictual, estableciendo vinculaciones entre determinados fenómenos sociales y la generación de conductas humanas violentas. En el siguiente cuadro se pueden observar los resultados obtenidos por una investigación realizada por el Centro Internacional para la Prevención de Criminalidad de Montreal en 2002, donde se enumeran un conjunto de factores que aparecen relacionados con el aumento de la criminalidad.

Estos datos confirman la complejidad que está presente en la criminalidad y el delito.

CORRELACIONES

Centro Internacional para Prevención
de Criminalidad (Montreal) 2002

1. Más población joven	= Más delito
2. Más ocio en jóvenes (tiempo fuera de familia y escuela)	= Más delito
3. Más desempleo	= Más delito
4. Más inequidad en distribución del ingreso	= Más delito
5. Menor consumo per cápita	= Más delito
6. Más urbanización (mayor concentración urbana)	= Más delito

Dejar que las soluciones sólo respondan a medidas de corto plazo tiende a privilegiar visiones tecnocráticas²⁵, que se asientan en la supuesta eficiencia de un aparato penal represivo.

Cuando en la vida cotidiana de las personas se pretende abordar el tema del crimen y sus consecuencias, es necesario considerar en toda su magnitud la complejidad, dimensiones y características que presenta. Reconociendo la presencia de una multiplicidad

de factores estructurales, que están en la génesis del delito, es preciso entender que la criminalidad y la violencia no son sólo síntomas de la estructura social. En muchos casos, el accionar delictual como fenómeno social, puede tender a autonomizarse, adquiriendo una dinámica propia que en ocasiones incluso es situacional. Por tanto, si los delitos violentos se relacionan a microdinámicas locales, las políticas deben atender esta microdinámicas para prevenir y contener su funcionamiento²⁶.

²⁵ P. Scalia, *op cit.*

²⁶ E. Soares, *op cit.*

III. ALGUNOS CONTENIDOS DE UNA POLÍTICA PROGRESISTA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Como ya se ha señalado, es una responsabilidad política ineludible que las fuerzas progresistas asuman una preocupación por los problemas de la seguridad ciudadana y formulen iniciativas que permitan resolver, gradual pero sostenidamente, los elevados niveles de intranquilidad y temor que presenta gran parte de la población latinoamericana. Ahora bien, en el ámbito de la seguridad ciudadana ¿qué podría entenderse como formulaciones progresistas y qué elementos la diferenciarían de los actuales planteamientos que prevalecen en la región?

Responder esta interrogante no parece ser una tarea fácil, pero existen aproximaciones teóricas y prácticas que deben considerarse en el esfuerzo. En los últimos años, es posible observar una creciente presencia de variados grupos de reflexión política y académica sobre la problemática. Al mismo tiempo, se aprecian experiencias locales, que han sido eficaces en reducir la intranquilidad de sus poblaciones y en varios países se ha ido configurando una capacidad técnica básica en asuntos de seguridad. En suma, existen bases significativas de una masa crítica de conocimiento, gestión y experiencias entre los «civiles» que torna posible un adecuado manejo profesional de los campos de la seguridad.

Para ello, se ha señalado que las fuerzas progresistas y democráticas de la región

deben estimular la conformación de una política de seguridad ciudadana, cuyo eje central permita transitar desde una perspectiva y orientación, basada en la mera represión de la criminalidad y la excesiva penalización, hacia un paradigma conceptual en cuyo centro se ubica a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos democráticos, junto con la responsabilidad del Estado por entregar seguridad a la población, con el uso legítimo de los recursos institucionales y con apego irrestricto de los derechos humanos fundamentales en toda convivencia democrática.

Paralelamente, se requiere fortalecer la profesionalización de las reparticiones de la seguridad ciudadana; dotarlas de una doctrina institucional en el marco del Estado de Derecho democrático; asegurar el control ciudadano sobre los diversos elementos del dispositivo de seguridad ciudadana; armonizar la aplicación de planes y programas preventivos de carácter social con la intervención y el control de las expresiones de violencia en zonas vulnerables; impulsar una estrategia integral que aborde toda la complejidad del fenómeno delictivo y criminal. En suma, reconocer que la disminución de la inseguridad ciudadana y la violencia cotidiana no se resuelve con la aplicación de medidas de «mano dura» o solamente de carácter policial.

Por otro lado, conceptualizar la complejidad

del fenómeno delictivo con una mirada multifacética, intentado comprender integralmente las causas y las consecuencias del crimen, armonizando los aspectos preventivos y los represivos, asumiendo tanto la dimensión objetiva como subjetiva de la seguridad, constituye parte de una política pública de la seguridad ciudadana que, sin duda, permite apartarse de la hegemonía de la «mano dura» como única receta para abordar la intranquilidad ciudadana. Es más, se debe coincidir con la afirmación que sostiene que una diferencia sustantiva entre los sectores progresistas y las fuerzas conservadoras es, precisamente, contar con una política pública en materia de seguridad ciudadana²⁷. La elaboración de una política que oriente, dirija y organice los diversos ámbitos e instituciones comprometidos en el plano de la seguridad es una forma clara de superar las visiones conservadoras de corto plazo y esencialmente represivas. Estos sectores no muestran interés por desarrollar una política pública, y radican la responsabilidad junto con los mecanismos de solución principalmente en sistemas penales restrictivos, entregando el monopolio de la respuesta gubernamental a la demanda social de seguridad al accionar casi exclusivo de los aparatos policiales.

Por el contrario, las fuerzas progresistas deben acometer el desafío de dotarse de una política de seguridad ciudadana, que emerja de un proceso de planificación estratégico a mediano y largo plazo, elaborada en base a principios técnicos sólidos, con la incor-

poración y participación de todos los actores involucrados en el problema, que provengan del aparato estatal y del seno de la sociedad civil. Política pública que, además, debe ser objeto de escrutinio social y evaluación permanente a sus avances y resultados. Estas características nada tienen que ver con las posturas de «mano dura», lo que en muchas ocasiones implica afectar claramente los derechos humanos de importantes sectores de la población, en especial de los jóvenes, los marginados, los pobres o las minorías étnicas.

Las fuerzas progresista y de izquierda cuentan con un capital ético indesmentible, en cuyo centro está el respeto irrestricto de los derechos humanos, en la aplicación de las medidas propias para una gestión democrática de la seguridad ciudadana. Como señala Marcelo Saín, la despreocupación del progresismo por hacerse cargo y gobernar los asuntos de la seguridad pública, así como por liderar las definiciones doctrinarias de las policías, no hace más que alentar el discurso autoritario de la derecha.²⁸ Dicho de otra forma, si las fuerzas progresistas logran conformar una eficiente y eficaz política pública para resolver -o al menos reducir- la intranquilidad de la ciudadanía, ello tendrá un impacto central en la calidad de vida democrática de la población.

Por tanto, para la vida de los latinoamericanos no es lo mismo si su tranquilidad, personal, familiar y comunitaria está en manos de los sectores conservadores o si esa política es conducida y liderada por las

²⁷ J. Faroppa Fontana, *op cit.*

²⁸ Marcelo Saín, «Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): *Seguridad Pública... op cit.*

fuerzas progresistas. En suma, no da lo mismo. La autoridad, la legitimidad, y la legalidad no se expresan de igual manera, ni tienen los mismos efectos, cuando corresponden a un ejercicio de talante autoritario o a uno humanista²⁹. Del mismo modo, una visión progresista de la seguridad ciudadana debe fomentar y promover discursos pedagógicos ante la ciudadanía, contextualizando en toda su complejidad el fenómeno social de la delincuencia y desensambrando a aquellas posiciones «facilistas» y populistas que en ocasiones, cada vez más frecuente, se observan en nuestros países.

En América Latina, dentro de los diferentes procesos de recuperación democrática, ocurridos durante los últimos veinte años, se puede observar una tendencia a entregar y delegar en las agencias policiales un monopolio para administrar la seguridad. Cuando las instituciones uniformadas, entre ellas la policía, no es conducida ni liderada por la estructura política, ocurre que esas organizaciones tienden a generar sus propios marcos doctrinarios, una conceptualización autónoma de la seguridad y, más complicado aún, definen la forma en que enfrentarán al crimen y la intranquilidad de la ciudadanía.

Si el Estado no sabe o no puede responder a la demanda social de seguridad, lo que podría estar en juego es la potestad estatal del monopolio de la fuerza, condición básica de todo estado de derecho.

1.- La Seguridad Ciudadana es una responsabilidad de todos

Esta premisa ha sido ampliamente difundida en diversos foros políticos y académicos. Debe ser entendida como un punto de partida para la generación de cualquier política pública en materia de seguridad ciudadana. En cualquier sociedad, el manejo de todos los recursos para la aplicación de una política pública, que pretenda responder a una demanda ciudadana no corresponde exclusivamente a la gestión de un solo actor, en este caso el gobierno. Se amplía a la participación de varios actores, ya sean públicos, políticos, privados, de la sociedad civil, de sus organizaciones y sus representantes.

1.1.- Actores públicos y privados, estatales y de la sociedad civil

Se puede afirmar que en la actualidad las tareas de seguridad ciudadana no son sólo responsabilidad de las instituciones públicas y que la competencia en la gestión se ha ampliado a otros actores: comunidad, privados, organizaciones no gubernamentales, académicos y especialistas, entre otros. En otras palabras, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado desde la esfera gubernamental al ámbito público³⁰. Sin embargo, es necesario hacer una precisión. Si bien la ampliación de responsabilidades más allá del aparato estatal en los asuntos de la seguridad es efectiva -y también necesaria-, ello no puede ser pretexto para que se diluya la indelegable responsabilidad política, que le corresponde

²⁹ Santiago Escobar, en «La Seguridad Ciudadana como política de Estado», PROSUR 2004, FES-Chile.

³⁰ L. Dammert, *op cit.*

al aparato gubernamental, en reportar a la ciudadanía un bien social que, como se ha señalado, es esencialmente público. Puede utilizarse, por ejemplo, en la participación comunitaria, como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.³¹

1.2.- Participación de la comunidad en los asuntos de la seguridad

Varias experiencias de los últimos años muestran avances relevantes en materia de reducción de la inseguridad, cuando se ha incorporado la participación de la comunidad en dichas iniciativas. Resulta evidente que la inseguridad pública es uno de los principales problemas que aqueja a la comunidad, siendo un factor importante a la hora de definir e implementar políticas públicas para prevenir y reducir la violencia y el delito.

En esta perspectiva, han sido dos los aspectos desde los cuales se entiende la búsqueda de una mayor «participación de la comunidad» en los asuntos de la seguridad ciudadana. Primero, la incorporación de la comunidad en el diseño, elaboración e implementación de propuestas para enfrentar la intranquilidad y el delito. Segundo, establecer mecanismos y fórmulas para configurar un vínculo de nuevo tipo entre las instituciones policiales y la comunidad.

La comunidad ha adquirido un papel más preponderante en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad,

como se observa en varias iniciativas desarrolladas en algunos países latinoamericanos, especialmente en el plano local y municipal. Allí se ha buscado incorporar a la ciudadanía organizada en las soluciones de los asuntos de la seguridad o de expresiones de violencia que afectan a dichas comunidades. Varias de estas experiencias muestran resultados halagüeños, pues han logrado reducir en grados importantes la intranquilidad ciudadana como ha ocurrido, con experiencias de prevención del delito en el municipio de Santa Tecla en El Salvador, Diadema en Brasil y en la ciudad de Bogotá, por sólo citar algunos casos.

En general, estas experiencias han considerado incorporar la presencia activa de la comunidad en todas las fases de esos proyectos de intervención: diagnóstico, elaboración; implementación y evaluación. No obstante, existen claros matices en la seriedad con que se intenta incorporar a la comunidad en los esfuerzos por reducir el delito y la violencia. En algunos casos, la relevancia de participación comunitaria ha quedado reducida solo a promesas electorales o de impacto mediático, tanto de actores políticos como gubernamentales.

En otros casos, se ha observado que el involucramiento comunitario quedó reducido a una participación artificial y meramente administrativa. Esto parece ocurrir con la proliferación de plebiscitos y consultas ciudadanas, en los cuales «se pide la opinión» de la comunidad ante determinadas iniciativas, proyectos o inversiones

³¹ Claudia Laub, *La Seguridad ciudadana en una sociedad democrática*, IGC, noviembre 2002.

en materia de seguridad. Ello no es más que un tipo de actividad local, que pretende otorgar un supuesto ambiente democrático y participativo a la gestión de ciertos representantes locales. En otros casos, se ha entendido la participación ciudadana desde una perspectiva esencialmente clientela reduciéndola a mecanismos que sólo pretenden «capturar la cooperación de la población para hacer más eficiente el poder de punición del estado»³².

En otro plano, en varios países de la región, la creación de comisiones de seguridad ciudadana municipales o por barrios ha ido transformándose en expresiones de exclusivo corte burocrático. Si bien en su origen significaron espacios nuevos de participación de diversos agentes locales y administradores públicos y privados que pretendía ampliar las visiones y la comprensión del problema de inseguridad en el plano local, desafortunadamente estas experiencias asumieron un curso formal y reglamentario, porque había que crear estas instancias, sin tener claras las razones ni el marco político que orientara su funcionamiento. Ello ha generado, en muchos casos, una suerte de deslegitimación social y local de estas comisiones de seguridad ciudadana barriales o municipales. No obstante, se debe rescatar que, en muchos otros casos, la participación ciudadana y la gestión local en los asuntos de la seguridad es indispensable, y muchas iniciativas han mostrado ser eficaces.

El concepto de comunidad se ha transformado en uno de los más utilizados en

política pública. En seguridad ciudadana se ha centrado en el ámbito de las tareas de prevención del delito y de la violencia, en cuyo contexto la participación comunitaria puede ejercer un rol crucial. Varios autores sostienen una evidente relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, una comunidad con buenos niveles de organización y participación estará en mejores condiciones de prevenir crímenes y violencia entre sus miembros y reducir las oportunidades para cometer delitos. Comunidades que promueven espacios sociales homogéneos, con culturas de diálogo y solución pacífica de los conflictos, obviamente podrán reportar ambientes de mayor tranquilidad y convivencia ciudadana entre sus miembros.

La participación comunitaria en la gestión del bien público seguridad se torna más evidente en tanto se refiere a la administración de los gobiernos de las ciudades. Cuando se entiende que gobernar una ciudad implica, necesariamente, gobernar sus niveles sociales de «vivilidad», es indispensable asumir que toda acción política de esa administración debe incorporar la producción material y simbólica de seguridad³³. Un gobierno local que gestiona el espacio de la ciudad, debe abordar especialmente tareas de carácter preventivo de la criminalidad y la violencia. A ello colaboran las iniciativas de descentralización de las competencias administrativas y que la autoridad radique en la gestión local para otorgar seguridad urbana a la población.

Un conjunto de iniciativas que privilegian la prevención en una multiplicidad de

³² S. Escobar y J. Ensignia J (ed.): *Seguridad Pública... op cit.*

³³ P. Scalia, *op cit.*

ámbitos sociales pueden evitar, o al menos reducir, la aplicación de medidas de corte penal-represivo y de «mano dura», propias de los sectores conservadores de la sociedad. Entre estas iniciativas se pueden considerar: adecuados planes de urbanización; habilitación y uso de los espacios públicos; iluminación de zonas de riesgo; actividades recreativas y culturales con amplio acceso; campañas para limitar el uso abusivo de alcohol; prevención del uso de las drogas, etc.

Una visión progresista de la seguridad debe impulsar la participación ciudadana en los múltiples y variados ámbitos que involucran la seguridad. Este involucramiento se potencia cuando emerge de la comunidad organizada y suma a líderes y actores comunitarios. Las amenazas y riesgos presentes en un determinado territorio sólo pueden ser diagnosticados **con** la comunidad. Son las personas que habitan allí, sus organizaciones y líderes los que mejor conocen dichos riesgos y la forma de resolverlos desde una perspectiva preventiva.

Por último, una participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a la intranquilidad e inseguridad de la ciudadanía va aparejada con el incremento en los niveles de descentralización de la gestión en seguridad ciudadana. Ello implica fortalecer y consolidar mayores atribuciones y poder de los gobiernos locales, para resolver sus problemas específicos, entre ellos los de inseguridad. Son los ciudadanos, sus organizaciones, sus líderes y representantes locales quienes mejor entienden los problemas de su comunidad y, por tanto, quiénes mejor pueden colaborar para

iniciativas integrales de prevención de la violencia y el delito.

2. Las instituciones policiales y su relación con la comunidad

Nadie pondrá en duda el papel relevante y crucial que juegan los cuerpos policiales en todo el entramado de la seguridad ciudadana. Aunque suene obvio, las fuerzas progresistas deben reconocer que cualquier esfuerzo para reducir el crimen y la violencia requiere de las policías, aún cuando sean conocidas las serias limitaciones y problemas que hoy presentan estos órganos policiales en varios países de la región, que se relacionan con grados inquietantes de brutalidad; altos márgenes de corrupción y elevado desprestigio ante la ciudadanía.

Sin embargo, resulta vital para cualquier gobierno progresista adoptar medidas para que, de manera gradual pero sostenida, se resuelvan los problemas señalados. En efecto, es indispensable pensar en una reforma policial, que permita **reinstancionalizar los aparatos policiales en el marco del sistema democrático.**

Las dolorosas experiencias del terrorismo de Estado, que afectó a la región entre los años '70 y '80 del siglo pasado, con su secuela de masivas violaciones a los derechos humanos, han dejado también huellas en los marcos doctrinarios y culturales de los organismos policiales de la región, tanto en sus procesos de formación, como del trato a los detenidos, tipo de operaciones para mantener el orden público o para investigar los crímenes. De allí que sea necesario introducir modificaciones

sustantivas en varios de los aparatos policiales de la región. Para ello las fuerzas progresistas, especialmente aquellas que se encuentran encabezando gobiernos de la región, deben realizar un proceso de planificación, evaluación y seguimiento, que ayude a identificar el objetivo y función de las policías, definir sus marcos doctrinarios, engarzar sus procesos de formación y capacitación con la política pública de educación del país y reportarle los recursos financieros para un desempeño profesional de sus actividades. Todo lo anterior en el contexto del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.

Con respecto a los sistemas de control de las actuaciones policiales, esencial en un Estado de derecho, en Latinoamérica se observa la ausencia de mecanismos efectivos de fiscalización, que permitan no sólo mejorar su eficacia sino también proteger al ciudadano de los abusos en que pudiera incurrir la institución policial.

El progresismo percibe a las instituciones policiales y de justicia criminal como sujetos de arbitrariedades y discriminación, nunca como posibles agentes de garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como promotores de una convivencia pacífica. Parece posible, en las actuales condiciones de nuestro desarrollo político, concebir una estrategia respecto de las policías que permita avanzar en su adaptación progresiva a las necesidades del estado de derecho democrático.

En Chile, varias mediciones de opinión pública consignan que ambas policías presentan altos niveles de prestigio

ciudadano. Es sin duda motivo de orgullo para el país. Al mismo tiempo, presentan bajos niveles de corrupción y su profesionalismo ha tenido un sostenido avance desde 1990 a la fecha. Sin embargo, es indispensable resolver la anómala doble dependencia que hoy tienen ambas policías: por un lado, administrativamente están bajo la dependencia del Ministerio de Defensa y, por el otro, operativamente dependen del Ministerio del Interior. Un proyecto legislativo enviado por el Gobierno de la Presidenta Bachelet sobre la materia, ha sido objeto de debate parlamentario. Sin embargo, no está del todo claro que pueda concretarse en el corto plazo.

También, debieran abrirse espacios políticos para una revisión de las leyes orgánicas de ambas policías, especialmente en lo concerniente a la carrera de los oficiales y a nuevos y mejores mecanismos de control externo de sus actividades y gestión administrativa.

Desde una perspectiva progresista, en el marco de una política de seguridad ciudadana resulta esencial y prioritario promover un proceso gradual, pero sostenido, de **reforma policial** que la oriente, fije sus objetivos, permita ir variando la cultura de las instituciones policiales y las adecue a los avances del sistema democrático. Los rasgos jerárquicos, militarizados y los altos niveles de autonomía que aún pueden observarse en muchas de las policías de la región, constituyen serios obstáculos para una real adecuación de estas instituciones en el contexto democrático de nuestros países. Se sabe que ésta no es una tarea fácil, pero no se puede soslayar. Por el contrario, de no

acometer este desafío estratégico, cualquier propuesta progresista en materia de seguridad ciudadana enfrentará serias dificultades para una eficaz implementación, especialmente en lo referido a la prevención y participación de la comunidad.

En la mayoría de los países de la región latinoamericana, esta reforma policial debe considerar, inicialmente, un proceso gradual para reducir sus grados de autonomía, para luego consolidar y fortalecer una dirección política, que asuma la conducción de toda la estrategia de seguridad pública, en cuyo centro se ubica la subordinación de las agencias policiales al poder político, ya que «la dirección superior y la administración general del sistema policial son funciones indelegables de las autoridades gubernamentales».³⁴

Esta reforma de las policías exige una dirección civil capacitada técnicamente para asumir sus desafíos, que debe ser orientada desde el gobierno. Además, estas reformas requieren ser concebidas como procesos y no como un solo momento de cambios definitivos.³⁵

Algunos ejemplos en América Latina han significado la implementación de las llamadas «policías comunitarias», como forma de abordar una transformación de los cuerpos policiales e intentar mejorar sus vínculos con la comunidad, aumentar su eficiencia operativa y reducir los abusos en sus accionar. Sin embargo, estas expe-

riencias han tenido resultados muy variados, prevaleciendo una clara resistencia de las estructuras policiales a los cambios propuestos que han convertido a estas iniciativas en experiencias de un valor principalmente simbólico.³⁶

Otro aspecto que debe ser incorporado en los debates y propuestas de las fuerzas progresistas, es la inquietante incorporación, en años recientes, de las **Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna**, especialmente en el control del narcotráfico o del crimen organizado, como ha ocurrido en El Salvador, Brasil, Perú, México y Argentina. Esta tendencia constituye un uso impropio del contingente militar, desvirtúa su rol profesional en un sistema democrático y expone a los gobiernos a severas críticas. El progresismo debe cuestionar dicha participación de las FF.AA. No obstante, algunos gobiernos de corte progresista la han impulsado, a pesar de que las tareas de seguridad interna nada tienen que ver con las de defensa nacional.

Las doctrinas institucionales son completamente distintas, los contingentes son preparados e instruidos para misiones diferentes, cuentan con una logística también distinta y el uso que hacen de la fuerza es diametralmente opuesta: unos (militares) deben aplicar la violencia para acabar con el enemigo, los otros (policías) deben saber dialogar con los ciudadanos, buscar salidas pacíficas a situaciones de conflictos y operar con una fuerza gradual

³⁴ M. Saín, *op cit.*

³⁵ Hugo Frühling, «El desafío de la reforma policial en América Latina» en *Agenda Pública*, Año V: N° 8, enero 2006. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

³⁶ L. Dammert, *op cit.*

ante eventos de violencia. Por último, se debe considerar que la de los militares en las tareas de seguridad interior puede representar un menoscabo para las instituciones policiales, cuyos miembros pueden -y con razón- argumentar un menoscabo de sus roles profesionales en las tareas de prevención y el control del delito y la violencia.

Cabe recordar que la incorporación de las FF.AA. a las tareas de seguridad interior cuenta con el patrocinio y el apoyo de la actual política exterior de Estados Unidos, que considera al narcotráfico y a las pandillas juveniles como «amenazas emergentes en la región».³⁷

3. Liderazgo civil - político sobre las tareas de la seguridad ciudadana

Uno de los problemas recurrentes, que en la actualidad mencionan los expertos de la región, es que se torna indispensable contar con una mayor capacidad de conducción política de los temas de la seguridad ciudadana. La tendencia señalada respecto de la autonomía de los cuerpos policiales, el desinterés de los partidos políticos progresistas, la falta de equipos civiles técnicos especializados, son asuntos vinculados con la falta de un efectivo liderazgo civil y político de la seguridad ciudadana.

Es más, en ocasiones, la dirigencia política ha descuidado por completo su responsabilidad en la gestión de los asuntos de la

seguridad y ha optado por delegar en las estructuras policiales el monopolio de administrar el sistema de seguridad, generándose con ello amplias cuotas de autonomía de éstas para definir sus propios contenidos doctrinarios y operacionales. A esta situación, observada, por ejemplo, en Argentina, Marcelo Saín la ha calificado como el «desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad ciudadana».³⁸

Este liderazgo civil se debe sustentar en la conformación y consolidación de equipos técnicos especializados que diseñen, implementen y evalúen las diferentes iniciativas tendientes a enfrentar el delito y la violencia. Además, debe garantizar una conceptualización política de los desafíos de la seguridad ciudadana, es decir, cómo estas labores se vinculan al conjunto de esfuerzos que realizan los gobiernos por consolidar y fortalecer la democracia, otorgar mejores y mayores condiciones para la vida de los ciudadanos, reducir y superar la exclusión y la marginalidad. En suma, se trata del liderazgo civil y político para conducir los delicados asuntos de la seguridad, en el contexto de una política de Estado, en cuya generación, desarrollo y evaluación, resulta indispensable la participación de técnicos y especialistas del mundo civil, quienes junto con o dentro de los organismos de control generen las condiciones para un eficaz gobierno de la seguridad.

Muchos autores han señalado las limitaciones que hoy existen en los países de la región para conformar una verdadera capaci-

³⁷ Dammert, Lucía y John Bailey. 2005. «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19(1): 133-152.

³⁸ M. Saín, *op cit.*

dad de liderazgo civil y político en las tareas de la seguridad. Esta exigencia de liderazgo civil debe basarse en la conformación y fortalecimiento de equipos técnicos especializados que potencien dejar como una gestión gubernamental de la seguridad y estén en condiciones de elaborar una política pública de seguridad ciudadana de carácter integral, multifacética e interdisciplinaria. Este liderazgo debe tener concepción política que engarce los esfuerzos del Estado por otorgar tranquilidad a la ciudadanía con las demás políticas públicas, que buscan garantizar una convivencia solidaria y pacífica para proveer condiciones de vida que reduzcan el individualismo, las inequidades y la marginalidad de amplios sectores sociales de los países latinoamericanos.

Además, el liderazgo civil, técnico y político, debe materializar una efectiva voluntad política por concebir a la seguridad ciudadana como una política de Estado, de la que emane un diagnóstico certero del problema de la criminalidad, que incorpore la más amplia participación activa de todos los actores involucrados, permita garantizar el control de sus resultados, recoja la heterogeneidad de los factores presentes en el ámbito local, asegure la necesaria gestión de los gobiernos locales y, por último, posea un alto grado de legitimidad social y política. Además, la estructuración de un liderazgo civil-político de los asuntos atinentes a la seguridad ciudadana, requiere para su impulso y consolidación de un «servicio civil de seguridad pública», integrado por funcionarios y profesionales

capacitados y especializados para ejercer el gobierno de la seguridad.

En general, pareciera que existe una inhibición del liderazgo político en el ámbito de la seguridad ciudadana. Al respecto, Marcelo Saín ha señalado que «resulta significativa la ausencia de estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad pública»³⁹ no se observa una conducción sistemática y cotidiana del aparato político-gubernamental sobre los asuntos de la seguridad y la criminalidad, como es posible constatar respecto a la política de vivienda, salud, economía, transporte y las finanzas, por mencionar algunas áreas en las cuales es evidente la gestión política de dichos asuntos. Esta situación resulta paradójica, por cuanto la seguridad y los problemas del delito constituyen en la actualidad uno de los temas de mayor relevancia en la agenda política de los gobiernos de la región.

La capacidad civil y política para conducir y gobernar los asuntos de la seguridad permite la apertura de canales de participación en la sociedad civil. Ésta debe ser convocada a una presencia activa en un marco para limitar experiencias riesgosas que deriven en «la justicia por mano propia», posibilidad que tiende a irradiarse en el imaginario de algunos sectores sociales de los países latinoamericanos.

Un aspecto crucial en el desafío de conformar un liderazgo civil y político del ámbito de la seguridad ciudadana es el mayor compromiso que deben asumir los partidos de izquierda y del progresismo con los temas de la inseguridad y la búsqueda

³⁹ M. Saín, *op cit.*

de soluciones frente al incremento de la criminalidad en América Latina.

4. Institucionalidad en forma: articulación interinstitucional

Como se ha señalado, en la actualidad existen serias limitaciones en los gobiernos de la región para acometer las tareas de la seguridad, básicamente, por dos conjuntos de dificultades. Por un lado, las estructuras institucionales responsables de la seguridad ciudadana se encuentran dispersas en innumerables cuerpos normativos, bajo la responsabilidad de un variado y difuso cuerpo de organizaciones estatales. Por el otro, se aprecian bajos, por no decir nulos, mecanismos de articulación de todas estas agencias que poseen responsabilidad en el campo de la seguridad.

Cualquier esfuerzo político por enfrentar los problemas de la seguridad y temor de la población, exige potenciar las capacidades del «gobierno de la seguridad», entendido como «el conjunto de estructuras y procesos institucionales abocados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo».⁴⁰

Por el contrario, lo que se puede constatar en la región, es la ausencia de estructuras políticas para gestionar y conducir los asuntos de la seguridad, tanto en el ámbito central como en los gobiernos locales y regionales. Estas limitaciones implican serias dificultades para gobernar todos los

procesos y mecanismos que involucra una política pública de seguridad ciudadana: definiciones conceptuales, diseño y planificación, objetivos y metas, responsabilidades institucionales, controles de las operaciones, evaluaciones y rectificaciones que correspondan, entre otros asuntos.

En algunos casos se observa una mayor capacidad de los gobiernos para liderar esa política pública de seguridad, pues existen las agencias y estructuras institucionales adecuadas, aún cuando con gran frecuencia ese dispositivo institucional se encuentra disperso, con escasas vinculaciones de colaboración y esté fundado en una variedad enorme de cuerpos legales y reglamentarios. En Chile, resulta sorprendente que los municipios posean escasas atribuciones para administrar el gobierno local de la seguridad pública, no obstante constituir el barrio y el espacio municipal la principal fuente de demanda ciudadana por seguridad y tranquilidad. Los alcaldes son permanentemente evaluados por los vecinos con relación a los niveles de seguridad e intranquilidad que presenta su comuna, pero poseen exiguas atribuciones para implementar soluciones, ya sea en el plano de la presencia y accionar policial, en el diseño de conjuntos habitacionales, planos reguladores o en el manejo de los espacios públicos. En general, existen disposiciones que radican la competencia sobre estos aspectos en órganos del gobierno central, ya sea en ministerios o servicios públicos. Es indispensable revisar dichas normativas y buscar vías por las cuales se potencien los liderazgos comunales de sus representantes en materia de seguridad ciudadana en el

⁴⁰ M. Saín, *op cit.*

contexto de las particularidades que se presenten en cada uno de los países. Pero para la situación de Chile resulta a todas luces un camino que es posible comenzar a recorrer.

Se requiere entonces un impulso sistemático para «poner en forma» la institucionalidad de la seguridad ciudadana, como condición básica para la aplicación e implementación de cualquier política pública en este campo, especialmente si se desea articular con un proyecto progresista en la región y pueda confrontar los contenidos que impulsan los sectores conservadores en materia de seguridad.

En varios países de la región se han introducido reformas significativas a los sistemas de justicia, que eran lentos, obsoletos y poco transparentes, que representan, sin duda, avances importantes en la modernización de la justicia. No obstante, en varios casos persisten serias limitaciones institucionales para su plena aplicación. Los grados de coordinación y trabajo compartido entre órganos de la justicia y la seguridad siguen siendo lentos o inexistentes. Un caso reciente en Chile mostró las debilidades del trabajo interoperativo en materia de información y manejo de datos entre los tribunales de Justicia, el Ministerio Público, las policías y la entidad nacional de registro de identidades.⁴¹

Al respecto, Moisés Naím⁴² señala que para aumentar la eficacia gubernamental en materia de lucha contra el delito y el crimen

se debe «desfragmentar los gobiernos», ya que en la mayoría de los países, una institución se encarga de enfrentar a las drogas, otra persigue el lavado de dinero, otra repartición previene las migraciones ilegales, una distinta es responsable de la prevención de la violencia. Esta disparidad de organismos con responsabilidades diversas, y a veces contradictorias, termina por dificultar la implementación de políticas, proyectos e iniciativas en el plano de contener los delitos, la violencia y la criminalidad. Especial mención ameritan los sistemas de información y registro de datos, que poseen casi nulos mecanismos de traspaso y cooperación entre las instituciones del gobierno de la seguridad. En suma, una trama de organizaciones públicas con competencias diversas sobre similares asuntos de la seguridad ciudadana, que no se coordinan entre sí, que no cooperan en sus tareas, que presentan dificultades para intercambiar información y que, por último, son claramente recelosas de aceptar y promover cambios para mejorar sus respectivas gestiones. Ésta ha sido una de las dificultades y barreras que han mostrado los procesos de modernización judicial y penal impulsados por varios gobiernos de la región en los últimos diez años. En el caso de Chile, la reforma procesal penal aún es deficitaria en esta materia, ya que no se ha logrado articular un sistema fluido de información que pueda ser compartido entre los diferentes actores policiales y penales.

Lograr éxitos y mejorar la gestión de los actores institucionales en materia de seguridad ciudadana no implica necesariamente

⁴¹ *Un detenido por asalto logró burlar a la justicia entregando una identidad falsa (julio 2007).*

⁴² *M. Naím, op cit.*

incrementar el aparato del Estado, sino que potencia la articulación de un «sentido de red y flexibilidad interinstitucional para lograr un compromiso integral en el tema».⁴³

En materia de seguridad, la coordinación entre las instituciones con responsabilidad ha sido uno de los principales obstáculos, para materializar iniciativas para prevenir la criminalidad y la violencia en los últimos años. Así por ejemplo, en Chile han surgido varias iniciativas y prácticas creativas y oportunas, especialmente en materia de prevención, que han comprometido la participación e intervención de varias instituciones (policías), agencias de gobierno y órganos locales como las municipalidades, que exigen superar las ópticas parciales y de compartimentos estancos, para pasar a un enfoque integral y de mayor intersectorialidad, que logren mejores niveles de eficiencia y perdurabilidad en el tiempo de muchas de estas iniciativas.⁴⁴

5. Una visión integral de todos los factores vinculados a la seguridad

Tal como recoge la bibliografía disponible, para la correcta definición e implementación de una política de seguridad ciudadana, se requiere considerar todos los ámbitos de acción que dicha política demanda, especialmente si pretende alcanzar un sentido progresista y apartarse de la corriente conservadora, que sólo recurre a la dureza de las penas, a las medidas de control y represión de la criminalidad y del delito.

En tal sentido, es posible buscar la articulación de planes y programas que aborden con eficacia el control, la contención y la reducción de los altos niveles actuales de criminalidad urbana y, al mismo tiempo, desarrollar proyectos que intenten limitar las condiciones sociales y culturales que promueven las conductas ilícitas y potencian comportamientos violentos en las ciudades. Todo ello debe ser encauzado en una política pública con fuertes componentes de participación integral y coordinada, de los actores sociales, políticos, gubernamentales y del mundo privado de la sociedad. Prevención y control del delito no deben ser considerados esfuerzos esencialmente antagónicos entre sí, por el contrario, ambos son parte de una misma acción política programática, esencial en la forma que un sistema democrático asume su responsabilidad para responder a la demanda social de mayor seguridad y tranquilidad ciudadana.

En la misma perspectiva, una propuesta progresista de seguridad ciudadana debe velar porque en sus principios y consideraciones fundacionales se incorpore una visión integral, que refleje una atención prioritaria tanto por los elementos estructurales que están en la génesis del fenómeno criminal, como por las consecuencias concretas y, a veces, profundamente dramáticas que resultan del accionar violento y criminal de los delincuentes en parte significativa de la población. Compartimos la óptica según la cual la criminalidad constituye un problema social, en el cual se conjugan variados

⁴³ S. Escobar, en «Fundamentos políticos de la seguridad ciudadana» en S. Escobar y J. Ensignia (ed.): *Seguridad Pública en... op cit.*

⁴⁴ Ministerio del Interior. *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Serie Libros, Chile, Marzo 2004.*

elementos de desigualdad y exclusión en un sistema que promueve el individualismo, que exagera la competencia y genera enormes espacios de marginalidad, pero ello no debe ser un límite para observar con pasividad e inmovilismo político y gubernamental las graves consecuencias de inestabilidad social, que se manifiestan por efecto de la violencia del crimen y el delito.

En la Unión Europea se ha logrado arribar a un cierto consenso sobre esta materia, y han optado por privilegiar la relevancia de un enfoque multidisciplinario respecto de las tareas de prevención de la criminalidad, especialmente, la juvenil. A su vez se comparte la idea según la cual «la pobreza en sí misma no constituye un factor de criminalidad»⁴⁵, no obstante, reconocen que en las expresiones delictuales participa un número importante de personas provenientes de los sectores pobres de la sociedad, ya sea como víctimas o como victimarios.

Para Eduardo Soares, «la lucha por aspectos estructurales no está en contradicción con la lucha de políticas específicas que pueden salvar vidas y procurar evitar inequidades. No hay contradicción entre la lucha por la construcción de justicia social y equidad y la seguridad pública».⁴⁶

En síntesis, una política progresista de seguridad ciudadana pretende reducir la delincuencia y la intranquilidad de la

ciudadanía, pero al mismo tiempo debe promover condiciones para recuperar la confianza y la interacción solidaria entre las personas. Es consciente del conjunto de factores estructurales que están detrás de la criminalidad y el delito (pobreza, exclusión y desigualdad), pero no puede esperar a que estén resueltos para intentar otorgar mayor tranquilidad a la ciudadanía. Entiende a la seguridad ciudadana como una política de Estado y, al mismo tiempo, como un derecho y un bien público irrenunciable. Estima que no son incompatibles las tareas de control y la eficiencia del sistema de justicia, con el respecto irrestricto de los derechos humanos. Considera crucial el papel de la comunidad en las labores de prevención local y el control que pueda ejercer sobre los gestores de la seguridad, promoviendo el desarrollo profesional de las policías en un estado democrático. Cree posible compatibilizar las directrices centrales del gobierno con la participación directa de las autoridades locales en la gestión de la seguridad. Comprende que tanto las tareas preventivas como represivas o de control de la criminalidad y el delito son parte de un mismo esfuerzo. Por último, una política progresista de seguridad ciudadana busca soluciones para los delitos tradicionales, pero también se preocupa por los nuevos tipos de delitos que se generan o se han manifestado en la sociedad contemporánea, en especial la violencia doméstica y particularmente la violencia de género.

⁴⁵ *Min. Interior, ibid.*

⁴⁶ *E. Soares, op cit.*

Publicaciones de la Serie PROSUR

**Flexibilización y regulación
del mercado del trabajo:
Experiencias internacionales y opciones**
Ulrich Walwei

**Latinoamérica hacia
la economía mundial:
Condiciones para el desarrollo de la
«competitividad sistémica»**
Dirk Messner

**El municipio y la Democracia
Moderna: 10 tesis**
*Ricardo Solari y
Santiago Escobar*

**Coordinación Macroeconómica
en el Mercosur:
Ventajas, desventajas y la práctica**
*Marcelo Garriga y
Pablo Sanguinetti*

**Los desafíos después de Beijing
en los países del Mercosur**
*Margarita Percovich y
Rosario Aguirre*

**Libertade Sindical nos
países do Mercosul e Chile**
José Francisco Siqueiro Neto

**La Modernización del Estado
y la Gerencia Pública**
*Carolina Tohá y
Ricardo Solari*

**La cuestión laboral en el Mercosur:
Procesos, opciones y posibilidades**
Guillermo Campero

**Reformas a los sistemas de
pensiones en los países del
Mercosur y Chile**
Jaime Ruiz Tagle

**Evolución y Reforma de los
Sistemas de Protección de la Salud
en los países del Mercosur y Chile**
Cecilia Acuña

**Los países del Mercosur buscan
su lugar en el mundo
El ALCA y la nueva agenda de
negociaciones internacionales**
Guillermo Rozenwurcel

**El impacto de la globalización
en los mercados laborales
Políticas de empleo en los países
del Mercosur y Chile**
*Cecilia Montero y
Pablo Morris*

**Desempleo juvenil en el Cono Sur
Causas, consecuencias y políticas**
Víctor E. Tokman

**La seguridad ciudadana
como política de Estado**
*Santiago Escobar
Jacqueline Muniz
Rafael Sanseviero
Marcelo Saín
José Marcelo Zacchi*

**Políticas locales de Juventud.
Experiencias en el Cono Sur**
*Sergio Balardini
Oscar Dávila León
Alvaro Paciella
Raquel Souza
María Virginia de Freitas*

El artículo publicado es de la exclusiva responsabilidad del autor y no representa necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial del presente trabajo, como asimismo sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la institución.

Todas las publicaciones están disponibles en internet:

www.fes.cl

www.fes.org.ar

Coordinación editorial:

Jaime Ensignia

Impreso en Chile, mayo de 2008.

Reedición, diagramación (sobre un diseño de Idelfonso Pereyra y Virginia Nembrini),
prerensa electrónica e impresión:

Graphos Comunicaciones Ltda.

Antonia López de Bello 321, casa 4.
Teléfonos (562) 7322648 y 7776398
Santiago, Chile