

COMPONENTES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD: VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Patricio Tudela Poblete (Ph.D.)*

I. LA INSEGURIDAD COMO PROBLEMA DE GESTIÓN PÚBLICA

El panorama de la criminalidad y la violencia en los países de la región y la búsqueda de estrategias de contención para elevar los niveles de seguridad implican una serie de desafíos a los gobiernos y las instituciones públicas. El desafío más importante es asumir la necesidad de impulsar transiciones y cambios institucionales claves, superando debilidad de las respuestas y de los organismos públicos del sector justicia-seguridad, que al abordar los desafíos se rigen con un paradigma de actuación obsoleto.

Hay al menos 4 situaciones o factores que justifican y exigen respuestas innovadoras y eficaces ante el perfil y naturaleza de los problemas actuales:

- *El lugar del delito y el temor a este han adquirido mayor relevancia en la sociedad.* Basta examinar las cifras que entregan encuestas de percepción, temor y victimización para constatar que la inseguridad es generalizada y específica en ciertos segmentos sociales. Lo que antes era situacional y focalizado hoy ha llegado a ser un problema social extendido y característico de las urbes contemporáneas en Latinoamérica.



* Dr. en Antropología (Universidad de Bonn, Alemania), Master en Gestión y Dirección de la Seguridad (Universidad de Barcelona, España), Profesor de la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL) y miembro del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL), Policía de Investigaciones de Chile. E-mail ptudela3@yahoo.es

- *La preocupación, la sensación de vulnerabilidad y el miedo al crimen violento son problemas en sí mismos.* Cada vez son más necesarias intervenciones que apunten tanto a reducir el delito como a la inseguridad subjetiva. El temor al delito es un problema social y político importante
- *Crimen, violencia y temor son fenómenos vinculados, pero no idénticos.* Diversos estudios sobre los niveles de criminalidad muestran que los delitos violentos se relacionan más a determinados conjuntos de factores sociales que a otros que se asocian a delitos contra la propiedad.

Se ha demostrado, por ejemplo, que las acciones desarrolladas para reducir la violencia, pueden asociarse a aumentos de los delitos contra la propiedad (hurto). De igual forma, ciudades con bajas tasas de victimización, comparativamente, muestran altos índices de inseguridad ciudadana. Esto obliga a respuestas diferenciadas.

- *Hay una estrecha relación entre la criminalidad y la violencia y diversos tipos de “factores de riesgo” vinculados al desarrollo social y humano.*



Esto nos remite a observar las políticas sociales como un factor decisivo para superar la inseguridad objetiva y subjetiva, pero no se pueden confundir la relevancia de los componentes y tampoco la situación se puede abordar mecánicamente (alta desocupación juvenil, familias desarticuladas, bajos niveles de educación, desigualdad social, etc.).

¿Cómo armonizar las diferentes demandas y las respuestas dentro de un marco de actuación pública eficaz?

II. MARCO DE REFERENCIA FUNDAMENTAL

Los enfoques contemporáneos de la seguridad ciudadana anuncian una categoría potente, tanto conceptual como metodológica, que más allá de las manifestaciones de violencia y criminalidad, invoca también la calidad de vida para los ciudadanos, en un estado social de derecho. Esta nueva visión involucra una doctrina, supuestos, principios rectores

y condiciones fundamentales que deben guiar la actuación de cada referente.

Las políticas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. En otras palabras, se trata de la formulación, diseño e implementación, desde el Estado, de una estrategia técnico-política para enfrentar un problema social.

Es decir, la(s) política(s) puede(n) entenderse como un conjunto de cursos de acción, programas o proyectos que se ejecutan a través de organismos públicos -del Estado- y que buscan intervenir en un área o espacio social en beneficio de un número significativo de personas, estableciendo incentivos para acción colectiva entre aquellos que comparten metas (gobierno y ciudadanía).

En esencia, el carácter “público” de una política radica en su capacidad de abrir espacios de participación que ayudan al empoderamiento (empowerment de la sociedad civil organizada), más que en su publicación y su capacidad de responder a un problema o demanda social extendida.

Recientemente, las nociones de “governabilidad”, “capital social”, “espacio público” y “sociedad civil”, otorgan un nuevo marco para la aplicación de políticas públicas en la región. La “governabilidad” está asociada con el desarrollo de condiciones de gestión social que enfatizan la participación, la corresponsabilidad y la transparencia. El concepto de “capital social”, por su parte, “guarda relación con las nociones de confianza, cooperación y solidaridad. La idea del “espacio público” se proyecta sobre lo abierto, lo explícito, lo supervisado y sujeto a escrutinio, lo auditable, rasgos que darían mayor transparencia y menor margen de manipulación a determinadas acciones sociales. Finalmente, el concepto de “sociedad civil” está ligado al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y formas organizativas que otorgan unidad a los sujetos en un territorio dado, oficiando de soporte hegemónico en una sociedad política estructurada por los aparatos y las instituciones estatales.

En general, se distinguen 5 grandes pasos en la formulación e implantación de las políticas:

- i. La definición del problema
- ii. La formulación de las alternativas de solución
- iii. La elección de una alternativa



- iv. La implantación de la alternativa elegida
- v. La evaluación de los resultados obtenidos

Sin embargo, una cosa distinta es cuando se intenta diseñar políticas y programas para reducir o contener la inseguridad. La experiencia y el análisis de políticas públicas nos llevan a constatar que el proceso descrito es una descripción racional que normalmente no se ajusta a la realidad. Posiblemente porque se trata de un sector emergente sin mayor acumulación de experiencia y porque el paradigma clásico resulta disfuncional.

La formulación de una política pasa normalmente por un complejo proceso de cruce de intereses contrapuestos que influyen decisivamente en un diseño muy distinto del pensado originalmente. En muchos casos las políticas tienden a no introducir cambios sustantivos debido a que la situación actual es predecible, mientras que un escenario de fuerte transformación arriesga a las autoridades a encontrarse con situaciones no previstas (en la cultura política dominan conceptos tales como “administrar problemas para que los solucionen otros, cuando puedan” y “ineficiencia antes que incompetencia”).

44



Es por eso que necesariamente la perspectiva racional e incrementalista que se menciona más arriba deberá combinarse con el pragmatismo realista, dependiendo de las condiciones socio-institucionales y políticas, para dar origen a políticas controlables en sus procesos de implantación y resultados.

Entonces, ¿cómo revertir el fenómeno de la inseguridad ciudadana?. En el contexto de la prevención del crimen y la violencia se han formulado una serie de caminos y recomendaciones que se insertan en “políticas y programas”.

En primer paso, sin embargo, radica en la elección o definición de un enfoque integral de la seguridad: *la doctrina de la seguridad en democracia*.

El establecimiento de una doctrina, coherente con los principios de un Estado de Derecho, es fundamental para una política de seguridad ciudadana. La doctrina de la seguridad –a diferencia de lo que ocurría en décadas anteriores– se funda en el moderno Estado de Derecho y la vigencia de un orden democrático.

Por ello, las acciones y actuaciones deben realizarse conforme al apego irrestricto a **principios éticos** claros y precisos. A partir de la conjugación de estas dos concepciones políticas (Estado y Democracia), la

doctrina que inspira la labor de los órganos del Estado, de sus autoridades y de los distintos actores involucrados debe asumir los siguientes preceptos:

- a) En primer lugar, que la labor del Estado, enmarcada en la permanente búsqueda del bien común, debe proteger el orden –como bien jurídico–, la tranquilidad y paz social, así como a cada ciudadano, su vida y sus bienes. En consecuencia, la seguridad no es superior a la libertad, la justicia y la igualdad.
- b) En segundo término, que el Estado de Derecho impone límites claros y precisos para su actuar. La potestad punitiva y la coerción concedidas a la autoridad, deben tener como límite el respeto de la convivencia social y de los derechos y libertades de las personas. Es en su modo de actuar, en los recursos y procedimientos, donde la autoridad pone en juego la legitimidad de su acción.
- c) En tercer lugar, que el Estado y el Gobierno deben garantizar la existencia de condiciones permanentes –sociales, políticas y jurídicas– para que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos esenciales y materializar el bien común.
- d) Por lo anterior, el logro de la seguridad debe ser consecuente con una ética democrática de respeto a los derechos de las personas, adecuándose permanentemente esta búsqueda al ejercicio de sus tareas de servicio público.



A partir de lo anterior, surge un amplio espectro de “políticas de prevención y control de la violencia y el delito”¹.

La prevención más allá de las distintas formas de clasificación², considera una significativa variedad de acciones orientadas a evitar que el delito ocurra no sólo a través del sistema formal de justicia criminal (sistema oficial), sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales

¹ Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. A/CONF.187/15. Julio de 2000, nº 3 y 103.

² Cf., por ejemplo, **Principios y práctica de la prevención primaria y secundaria en programas de reducción de la demanda**. Comisión de Estupefacientes, 39º período de sesiones. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas E/CN.7/1996/6, 27 págs.; Torrente, Diego: *Desviación y delito*, Alianza Editorial, 2001, pág. 223 y ss.

(sistemas oficiosos)³. En la última década ésta ha adquirido tanta relevancia como el control formal, por cuanto abre un espacio de actuación a diferentes actores, a la luz de la necesidad de enfoques más integrales y la aplicación de estrategias e iniciativas en diferentes frentes, y la promoción de la participación activa de diversas instituciones del Estado, junto a organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía misma⁴.

De lo anterior se infieren un conjunto de consideraciones a tener presente en el diseño y ejecución de la política de seguridad ciudadana (Tudela 2006)⁵:

- a) La criminalidad y la violencia deben asumirse como problemas permanentes que demandan tanto una política clara y específica, como –a su vez- una respuesta y reacción de los órganos del Estado sólida, estable en el tiempo y eficaz, privilegiando la efectividad de las funciones institucionales propias en el área de la prevención delictual y social, el control y sanción, así como la reclusión y la rehabilitación-inserción; pero también atendiendo a las características y naturaleza de cada una de esas manifestaciones que preocupan a la sociedad.
- b) La seguridad y la intervención sobre los factores de riesgo para las personas y la propia sociedad no puede ser un asunto reservado al Estado, la policía y la justicia; la seguridad es un asunto de todos.
- c) Es clave para la implementación de políticas asumir la existencia del delito y la inseguridad como realidades sociales, y que esto obliga a llevar a cabo diagnósticos y estudios, a fin de asegurar y garantizar una mejor valoración del problema, tanto desde una óptica de la ciudadanía (desde los miembros de la comunidad hacia el decisor político), como también de identificar, conocer y comprender sus orígenes y factores sociales, culturales, económicos y estructurales y circunstanciales intervinientes.



³ **Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones.** Documento de trabajo preparado por la Secretaría del Xº Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. A/CONF.187/7, diciembre de 1999.

⁴ **Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.** A/CONF.187/15, julio de 2000. N° 13.

⁵ Tudela, Patricio: “Conceptos y orientaciones para políticas de Seguridad Ciudadana”. Policía de Investigaciones de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo Policial. [Online]. 2005. [Citado 25 marzo 2007]. Disponible en World Wide <http://www.policia.cl/cidepol/documentos.html>>

- d) Sin desconocer la necesidad de asegurar mecanismos adecuados de control y sanción de la conducta delictiva, se debe poner énfasis en la prevención, atendida su alta rentabilidad social, en cuanto a la fórmula más efectiva. Más allá de que se ha demostrado que no basta un enfoque punitivo⁶, para el Estado y la sociedad siempre será más caro asumir la represión, sanción, reclusión y rehabilitación que la intervención preventiva y proactiva.
- e) Una política de prevención no debe ser un ejercicio aislado de las instituciones estatales responsables de la seguridad y el orden público. Es necesario comprender el problema a través de diagnósticos reales, escuchando la percepción de la sociedad civil, sus expectativas y necesidades concretas. Para ello debe existir la verdadera intención de involucrar a la comunidad organizada. De acuerdo a esto, una política de prevención exitosa será fruto de una cooperación entre la comunidad organizada, los municipios, la policía, los tribunales, y el conjunto de los servicios públicos relevantes en la materia.
- f) Una política efectiva en materia de prevención supone también corregir y poner énfasis en la superación de situaciones de empobrecimiento económico (pobreza, desempleo, etc.) y de deterioro de los mecanismos de socialización (educación, familia, asociatividad, etc.). Por ello, los programas deben, además de velar por los intereses de la colectividad, enfatizar en la protección de sus grupos más vulnerables y económicamente desfavorecidos.



⁶ Por cierto, una mayor represión no conduce necesariamente a una disminución de la delincuencia, eventualmente la desplaza o la reduce parcialmente, pero no elimina. La evidencia empírica de numerosas investigaciones demuestra que no existe correspondencia entre los distintos grados de represión de los sistemas penales y las tasas de criminalidad. (William Sherman et al, **Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What Promising**. Institute of Justice, Washington, 1997). Por ello, el sistema penal y penitenciario requiere de una pronta modernización, lo que implica profundizar los programas de rehabilitación y buscar medidas alternativas a la privación de libertad.

En esencia, los principios rectores que guían actualmente las acciones en el amplio campo de la prevención son:

- i) una prevención de base social;
- ii) la prevención basada en el delincuente;
- iii) la prevención basada en el delincuente potencial;
- iv) la prevención basada en la víctima real o potencial;
- v) la prevención basada en espacios y situaciones; y,
- vi) la reparación, restauración y mediación⁷.

De las medidas reconocidamente eficaces para la reducción de la inseguridad, criminalidad y violencia, el estudio comparado destaca los siguientes campos de acción⁸:

- i) Acciones socio-preventivas
- ii) Acciones orientadas a la organización y participación de la comunidad
- iii) Acciones en el contexto macrosocial
- iv) Acciones para el control de la delincuencia
- v) Acciones para ejercer justicia alternativa
- vi) Acciones en el ámbito de las informaciones
- vii) Reformas al sistema policial
- viii) Reformas al sistema judicial
- ix) Reformas al sistema penitenciario



⁷ Young, Jock *Recent paradigms in criminology*, en: **The Oxford Handbook of Criminology**, 1994, pág.69-124 y Ashworth, Andrew *Sentencing and criminal Justice*, 1995, pág. 71-81, citado por Torrente, Diego: *Desviación y delito*. Alianza Editorial, Madrid, 2001, Pág. 192 y 193.

⁸ Arriagada, Irma y Lorena Godoy: **Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa**. División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago, 1999, págs. 28 y 30; Shaw, Margaret: **El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades**. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC, Montreal, 2002; **Crime Prevention Digest II** Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC, Montreal, 1999; y Tudela, Patricio: **Seguridad ciudadana en Nicaragua: propuesta de política y plan nacional de convivencia y seguridad ciudadana**. BID, 2004. Proyecto NI-0168 (ATN/JF-8551-NI), Mariko Russell, Jefe de Equipo RE2/SC2.

Al respecto, es importante señalar que las líneas I, II, III y IV, dan origen a una importante gama y variedad de iniciativas, muchas de las cuales se aplican de manera dispersa, sin coordinación, sin evaluación y sin mayores reparos o adecuaciones a realidades particulares, cubriendo o involucrando sectores, tales como:

- i) educación;
- ii) salud;
- iii) desarrollo urbano y vivienda;
- iv) servicios sociales;
- v) policía;
- vi) justicia;
- vii) sociedad civil; y
- viii) medios de comunicación.

Por su parte, las acciones VII, VIII y IX, anteriormente citadas, se inscriben generalmente en el contexto de las “políticas de reforma institucional del sistema de seguridad”, compuestas por líneas de trabajo, tales como:

- Reforma y modernización policial,
- Estrategia de descentralización,
- Fortalecimiento de la gobernabilidad local,
- Fortalecimiento del control de la seguridad privada, y
- Reforma de la persecución penal.



III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Hay un conjunto de **factores vinculados a la capacidad institucional en los países** que facilitan una respuesta pública más eficiente y eficaz a los problema de criminalidad, violencia e inseguridad. En esencia éstos se refieren a:

- 1) competencias y responsabilidades de los diferentes actores e instituciones;
- 2) claridad de las políticas públicas y naturaleza de los programas de seguridad ciudadana;

- 3) diagnósticos y gestión de la información oportuna;
- 4) capacidades humanas y técnicas instaladas y medios apropiados;
- 5) involucramiento de autoridades y actores nacionales, intermedias y locales, así como de la sociedad civil; y
- 6) aspectos del sistema vinculados con la coordinación y articulación intra-institucional e inter-agencias para una gestión intersectorial, entre otras.

El análisis de casos sobre la base algunos indicadores y el examen de ciertas áreas de gestión ayudan a evaluar la capacidad institucional de los gobiernos para enfrentar la criminalidad y la violencia y revelan, por ejemplo, la ausencia de condiciones mínimas necesarias, tales como:

- 1) Existencia de un marco regulatorio suficiente para la seguridad pública y ciudadana;
- 2) Existencia y capacidad de gestión de un órgano ejecutivo encargado del diseño de políticas integrales;
- 3) Existencia de capacidades técnicas e información para elaborar un diagnóstico actualizado y monitoreo del delito, violencia y las distintas formas de inseguridad;
- 4) Existencia de una política clara y congruente con la política criminal del país y de cogestión con la política social;
- 5) Existencia de órganos de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad;
- 6) Instancias de participación social y
- 7) Insuficiente gestión local de la seguridad;
- 8) Estrategia de fortalecimiento institucional para las policías; y
- 9) Existencia de comisiones parlamentarias de control.



El examen de estos atributos en países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) confirma la existencia de enormes dificultades y limitaciones para el diseño y ejecución de política de prevención y control del crimen y la violencia en América Latina.

IV. LOS ÉNFASIS DE LAS POLÍTICAS Y DE LAS ESTRATEGIAS

En países desarrollados, donde las políticas y estrategias nacionales de prevención del delito tomaron forma principalmente a principios de los años 80 y luego fueron objeto de revisión y reformulación en años recientes, ya a fines de los noventa destacan, por ejemplo⁹:

- 1) Que las políticas de prevención del crimen deben asumir un enfoque integral al tratar con problemas relacionados con el crimen, teniendo un marco de referencia de prevención primaria, secundaria y terciaria, movilizandando las respuestas en el área educacional, preventiva, disuasiva y represiva, dirigiéndose a una acción complementaria entre prevención social y situacional, combinando intervenciones de corto plazo y de más largo aliento (actuando sobre las causas fundamentales y los factores de riesgo que propician el crimen);
- 2) Que las comunidades locales deben ser el foco central para la prevención y que las acciones locales deberían ser encabezadas por un funcionario público, de preferencia el alcalde;
- 3) Que son necesarias coaliciones multi-sectoriales y multi-modales que apunten a factores de riesgo;
- 4) Que son esenciales un proceso riguroso de diagnóstico, un plan de acción, una implementación coordinada, así como el monitoreo y la evaluación del programa; y
- 5) Que entre los recursos financieros asignados a la prevención, uno de los mecanismos de financiación preferidos es el contrato de acción urbana.



⁹ **Urban crime prevention policies in Europe: towards a common culture?** European Forum for Urban Safety. Serie SECUCITIES LOCAL POLICIES. 2006. En: <http://www.fesu.org>

Por otro lado, también se señala que –en el marco de una acción exitosa– deben estar presentes los siguientes elementos¹⁰:

- 1) una coalición con un líder;
- 2) la identificación de los problemas y sus causas;
- 3) el desarrollo de un plan de acción que apunte a los factores de riesgo;
- 4) acciones multi-sectoriales;
- 5) un equilibrio entre las acciones de corto, mediano y largo plazo;
- 6) una implementación rigurosa y coordinada;
- 7) iniciativas de monitoreo y evaluación; y
- 8) comunicación de la estrategia y sus resultados.

En materia de institucionalidad gubernamental, se ha recomendado una estrategia integrada que involucra cinco elementos claves:

- 1) un centro responsable capaz de ejercer liderazgo, diseñar el plan de acción, influir sobre otros departamentos y organizaciones, y promover las coaliciones de socios para la prevención;
- 2) herramientas de análisis estratégico para identificar las tendencias del delito e incluir problemas sociales relacionados, apuntar a los factores de riesgo y evaluar las acciones;
- 3) recursos para sostener la acción, demostrados por medio de proyectos piloto y la difusión de las prácticas exitosas;
- 4) coordinación interministerial que incluya a otros ministerios en el esfuerzo de prevención y permita el acceso a información y recursos;
- 5) una estrategia de movilización para transformar las actitudes y las prácticas y promover un sentido de responsabilidad compartida.



¹⁰ Un análisis más extenso se encuentra en: Franz Vanderschueren, “Modelos democráticos de seguridad ciudadana”, Programa Sociedad sin Violencia. El Salvador. Publicado en: **Boletín Sociedad sin Violencia**; Boletín 16. Abril-mayo, 2006. www.violenciaelsalvador.org.sv.

V. LA EXPERIENCIA ANGLOSAJONA Y EUROPEA

Los enfoques contemporáneos de la seguridad ciudadana anuncian una categoría potente, tanto conceptual como metodológica, que más allá de las manifestaciones de violencia y criminalidad, invoca también la calidad de vida para los ciudadanos, en un estado social de derecho. Esta nueva visión involucra una doctrina, supuestos, principios rectores y condiciones fundamentales que deben guiar la actuación de cada referente.

Toda política pública, entendida como cursos de acción construidos sobre la base de programas y proyectos específicos que se ejecutan a través de organismos públicos para intervenir en un área-problema o ámbito social en beneficio de un número significativo de personas, incentivando la acción colectiva entre aquellos que comparten objetivos y metas (gobierno y ciudadanía), supone orientaciones generales, metodologías e instrumentos que promuevan acciones coordinadas e integrales en su implementación.

La experiencia de los países desarrollados indicaría que es necesario¹¹:

1. Generar ciertas condiciones, como la voluntad general en la sociedad, la visión de conjunto, equilibrios de largo plazo, entre otras;
2. Promover ciertas acciones para inducir mejoras en diferentes áreas, tales como coordinación a nivel nacional y la administración general; y,
3. Tomar en cuenta ciertos aspectos específicos para poder diseñar dichas políticas, prestando especial atención a la capitalización de experiencias, al desarrollo de capacidad local, a la legitimación de estas a través de mecanismos de consulta para garantizar un accionar eficiente y eficaz.



¹¹ **Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos.** Ministerio del Interior de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2004.

También existen consensos respecto del diseño y ejecución de una política de Seguridad Ciudadana. En general se pueden citar los siguientes:

- a) Las políticas para enfrentar diversos problemas de una sociedad deben entenderse como complementarias y especializadas, coherentes y consistentes con una política social eficaz y una política criminal eficiente.
- b) El conjunto de medidas debe caracterizarse por constituir una combinación de iniciativas orientadas a las víctimas y los delincuentes; así como estar orientadas a factores de riesgo y protección en personas, situaciones o contextos en los que se dan los hechos criminales, la violencia y la inseguridad que afecta a la sociedad.
- c) La política de seguridad debe orientarse y focalizarse en situaciones concretas en el plano local (Municipios y Distritos), donde se ubica el mejor contexto organizativo, puesto que la magnitud y la naturaleza de la delincuencia y la inseguridad difieren significativamente de un sector de la ciudad a otro, explicando muchas veces el carácter local de algunos problemas.
- d) Las experiencias exitosas parten de la base de que es de menor costo para el sistema y socialmente más rentable poner énfasis en la prevención, con un carácter proactivo más que reactivo.
- e) Una verdadera prevención debe adoptar medidas compatibles y coincidentes con acciones en el ámbito administrativo (policial y legal), social, económico y local, para armonizar todos los proyectos e iniciativas y garantizar un abordaje integral de la seguridad.
- f) No existe política exitosa sin el apoyo de estructuras nacionales de prevención del delito y de la violencia que promuevan la colaboración entre las autoridades responsables directa e indirectamente de la criminalidad y la violencia, tanto desde una perspectiva estructural como social.
- g) Es necesario asegurar rigor metodológico en la prevención de la criminalidad, utilizando la experiencia de otros en proyectos con probada eficacia en la reducción de la criminalidad y la violencia.



- h) Se deben promover acciones en el largo plazo, pero que también respondan a necesidades en el breve plazo, impulsando acciones sistemáticas y con fundamento científico.
- i) No existe política eficaz sin un sustento en una acción concertada (coalición y alianza) de diversos organismos y actores, que trabajan armónicamente sobre las causas y los efectos (integralidad) y en diferentes planos. Se trata, en otras palabras, de involucrar actores y organismos diferentes (Estado, Gobierno y Sociedad Civil) bajo el alero de un marco de actuación estratégica y focalizada en segmentos más vulnerables.

Finalmente, la revisión de diversas experiencias enseña que para una eficaz gestión en este campo, los siguientes conceptos constituyen guías en las políticas de seguridad ciudadana:

- 1) integralidad;
- 2) gestión eficiente y eficaz;
- 3) coproducción;
- 4) doble focalización;
- 5) participación social y coalición local;
- 6) énfasis socio-preventivo;
- 7) énfasis situacional;
- 8) desconcentración administrativa y territorialización;
- 9) coordinación y trabajo interinstitucional.

- *Integralidad.* La comprensión de la inseguridad, la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional -psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural- obliga a desarrollar un enfoque integral, que obliga al diseño de una estrategia y acciones intersectoriales para enfrentar el problema en todas sus expresiones.
- *Gestión eficiente y eficaz.* Las acciones derivadas de una política preventiva serán eficaces en la medida que cuenten con los atributos de una gestión eficiente,: a) coherencia, puesto que las medidas deben ser consistentes con las necesidades y prioridades; b) se adecuen a la exigencia de administrar los recursos públicos y de la cooperación internacional con un énfasis en la medición de los resultados y



las metas alcanzadas; c) sistematicidad, que exige que las acciones sean planificadas, dotadas de recursos suficientes y permanentes; d) concentración de esfuerzos y reducción de la duplicidad; y, e) sean sujetas a examen, seguimiento y evaluación constante.

- *Coproducción.* La implementación de una política que sea integral y que de cuenta de la multidimensionalidad y multicausalidad de la violencia y el delito, requiere del desarrollo de un enfoque político institucional de cooperación pública-privada, que promueve y facilita la acción multidisciplinaria. La coproducción implica la estrecha cooperación para una oferta de servicios públicos y comprende un trabajo mancomunado de estos con otros servicios privados reconocidos como aliados y no como competidores, permitiendo la complementariedad y coherencia en las actuaciones.
- *Doble focalización.* Dado que la existencia de factores socio-ambientales, como la pobreza, la cesantía, la marginalidad, y la desigual cobertura de servicios de justicia y prevención policial, entre otros, pueden contribuir a la aparición de conductas criminales y violentas, y la inseguridad misma, se debe procurar la intervención y concentración de los esfuerzos preventivos, atendiendo a variables tanto sociodemográficas y espaciales, como en segmentos en mayor riesgo, por ejemplo, en sectores sociales con un menor acceso a la justicia, o más vulnerables a la acción criminal e inseguridad -como ocurre en el caso de las mujeres, las personas de más edad, los jóvenes, entre otros.
- *Participación social y coalición local.* Las acciones deben responder a roles compartidos, pues las posibilidades de éxito serán mayores en la medida en que el conjunto de la comunidad se involucre en él, haciéndose parte de una acción concertada y consensuada, sostenible y validada públicamente. Los sujetos y actores para la seguridad ciudadana son varios: desde los propios afectados, los liderazgos locales, las comunidades y sus representantes elegidos democráticamente hasta las organizaciones no gubernamentales. La corresponsabilidad participativa asegura inclusión, diversidad y representación.
- *Énfasis socio-preventivo.* La preservación y mejoramiento de la seguridad y factores de protección no se circunscriben únicamente a medidas de control, juzgamiento y cumplimiento de las penas. Un componente fundamental de toda política integral es la ejecución de acciones en el marco de la prevención social, que tiene como características intervenciones de más largo plazo, orientadas a condiciones



que favorecen el desarrollo de conductas criminales y violentas, como también el desarrollo y fortalecimiento de factores de protección social y la promoción de habilidades comunitarias (desarrollo social). La acción de la propia comunidad es fundamental.

- *Énfasis situacional.* Si bien el eje central y articulador de la acción debe ser la prevención social, en la mayoría de los casos circunstancias específicas asociadas a una alta concentración de factores de riesgo y la escasa, o muchas veces nula, vigilancia no admite postergaciones para la acción; en el corto plazo deben desarrollarse y fortalecerse la intervención policial y responder a necesidades inmediatas para impedir que se produzca el delito, reducir las oportunidades u ocasiones que favorecen la comisión de estos en zonas de riesgo (zonas comerciales, escuelas, barrios, sistemas de transporte, sitios eriazos, etc.), aumentando el costo y los riesgos para el delincuente.
- *Desconcentración administrativa y territorialización.* Si bien es responsabilidad de las autoridades actuar con equidad social y procurar el bien común, la seguridad ciudadana se allana a la necesidad de conferir autonomía técnica para ejercer una intervención limitada a cierta materia a través de la entrega de recursos y autoridad a gobiernos regionales y locales, y a organizaciones de la sociedad, y aprovechar las estructuras existentes para llevar a cabo las acciones interinstitucionales y multisectoriales. De la misma forma, es necesario trabajar concertada y focalizadamente en territorios de municipios, distritos y barrios donde se produce mayor victimización y temor, con un enfoque y modalidad de gestión intersectorial y sobre la base de diagnósticos y prioridades en consonancia con cada realidad particular.
- *Coordinación y trabajo interinstitucional.* Más allá de que los factores que favorecen la inseguridad y la victimización por delitos y la violencia son múltiples y diferentes, las medidas a ejecutar deben involucrar a diversos sectores de la sociedad. La complejidad de las intervenciones exigen coordinación intra- e interinstitucional constituye una condición básica para una labor intersectorial eficaz. En este contexto, el liderazgo debe ser compartido.



VI. CONCLUSIONES

Al tenor de lo expuesto, surgen algunas ideas fundamentales que ameritan explicitarse, como son:

- La seguridad ciudadana promueve y fuerza la convergencia de dos políticas que antes no se relacionaban, a saber:
 - La participación, como herramienta de las políticas públicas modernas que busca incluir y potenciar la gestión democrática de los gobiernos, y asume estas como herramienta necesaria
 - La creación de espacios de colaboración de la sociedad civil en materias que antes eran exclusivas del Estado (como la prevención del crimen)
- Una política de seguridad ciudadana no es posible sin una política global y coherente del conjunto del sistema penal de justicia y una adecuada vinculación de esta con ella. En este contexto, es necesario:
 - Una acción conjunta y la colaboración coordinada de diversos organismos estatales involucrados en la problemática,
 - la obligada referencia al marco legal vigente, y
 - la activa participación de la sociedad



Si bien la literatura ofrece abundantes descripciones de experiencias exitosas y/o prometedoras en diferentes países y contextos¹², también resulta paradójico constatar que el problema de la inseguridad derivada de la criminalidad y la violencia, lejos de estar resuelto o controlado, en muchos de esos contextos de aplicación los problemas per-

¹² “Experiencias prometedoras en la prevención del delito en América Latina”, en: **Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos**. Ministerio del Interior de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2004, págs. 212-236; *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Lucía Dammert (editor), Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad. Urb-Al Valparaíso, 2004. *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Fernando Carrión (editor), FLACSO-Ecuador y OPS/OMS. 2002. **100 Crime prevention programs to inspire action across the world**. ICPC, Montreal, 1999. **Worldwide best practice in crime prevention. ICPC 100 best practices as of October 1997: what prevents crime, how to prevent crime and support for crime prevention**, ICPC, Montreal, 2004.

manecen y se acrecientan. Indudablemente es desconcertante observar que más que identificar “buenas prácticas” el problema es llevarlas a la práctica realmente (si todo lo señalado se hiciera y bien, podría pensarse que otro sería el panorama).

Lo anterior obliga a poner sobre el tapete la evaluación tanto de los diseños, la ejecución y la aplicación de mecanismos y estrategias, más que de los fundamentos criminológicos, sociológicos y políticos-doctrinales de estos.

De esta forma, a la luz de las distintas experiencias sería necesario que en las intervenciones en América Latina se aseguren diversas condiciones y requisitos que ayudarían a la eficacia del sistema de seguridad ciudadana¹³ (principal componente generalmente ausente en nuestros países), tales como:

- 1) trabajar sobre la base de un diagnóstico compartido, oportuno, fundado técnica y empíricamente, sobre la(s) naturaleza(s) del(os) problema(s), la(s) prioridad(es) y el (los) efecto(s);
- 2) una planificación y ejecución eficiente, guiada por indicadores e índices de resultado e impacto;
- 3) la reformulación e innovación en las estrategias atendiendo a las diversas realidades;
- 4) la implementación de “políticas públicas” donde el liderazgo, la coalición y la participación es efectiva y “productiva”; y
- 5) la existencia de una institucionalidad con respaldo político, jurídico, técnico y económico adecuado, entre otros factores.



¹³ “Apropiación de las experiencias internacionales”, en: **Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos**. Ministerio del Interior de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2004, págs. 249-343; y también *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la Policía*; M.Chalom, L. Léonard, F. Vanderschueren y C. Vecina (Edts.), UN-Habitat y Centro Internacional para la Prevención del Crimen-CIPC, Santiago, 2001.