

## Seguridad, Estado y políticas públicas: Tareas y desafíos<sup>1</sup>.

Patricio Tudela P. (Ph.D.)<sup>2</sup>

### Introducción.

La seguridad es una perentoria necesidad humana, tiene que ver con la condición humana básica. La atención humana se guía por el interés de sobrevivir. La necesidad de protección y certeza son algunos de los principales resortes de la vida social organizada.

No existe sociedad que no cuente con mecanismos institucionalizados para satisfacer la demanda de seguridad, como tampoco existe sociedad que no cuente con una noción -más o menos “colectiva”, y por ello subjetiva- sobre los riesgos y peligros de su medio. La manera de resolver dicha exigencia depende de la historia social y cultural de los grupos. Garantizar y responder adecuadamente a estas necesidades, en parte justifican y legitiman el actuar de los gobernantes.

Cada cierto tiempo, las ciencias sociales se ven desafiadas a dar respuesta a problemas candentes. En la década de los noventa e inicios del siglo XXI, una de las materias que más demanda un tratamiento urgente, profundo y amplio es la crisis de la seguridad o “época de la inseguridad”, tiempo en el cual cuestiones y situaciones tan preocupantes y peligrosas como estas se han transformado en parte de nuestro “sentido común social” o cotidianeidad.

Sin embargo, hasta el momento, somos testigos de una aparente “complicidad involuntaria” que escondería una falta de preocupación por estas materias, o bien, falta de una capacidad de respuesta eficaz. Esto es muy relevante, a mi juicio, porque el conocimiento social mide su rentabilidad en la medida que pone a disposición de la propia sociedad de la cual surge, herramientas y conocimientos útiles para la solución de sus problemas más urgentes.

Según diversos especialistas, la noción de *riesgo* es una de las categorías centrales de la inseguridad en las sociedades contemporáneas<sup>3</sup>. A la “vida moderna” en grandes centros urbanos se le asocia -casi inevitablemente- la inseguridad provocada por el vandalismo, la violencia y la delincuencia. La preocupación e inquietud de la ciudadanía y de la autoridad han llevado a la inclusión de esta materia en la agenda pública, acompañado de un debate hasta hoy no agotado sobre las causas, el rol de las instituciones del Estado, del gobierno y la ciudadanía, y su solución. A pesar de ello, parece haber consenso en cuanto a que un manejo reduccionista y simplista de la seguridad puede llevar a una inversión de recursos públicos y privados que sólo de manera tangencial contribuirían a la creación de un sentimiento de mayor seguridad y tranquilidad para las personas.

---

<sup>1</sup> Texto presentado en el Primer Simposio Internacional sobre Seguridad, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Carabineros de Chile, Asociación Chilena de Seguridad y CIADE, en Santiago de Chile. 25 y 26 de mayo del 2000.

<sup>2</sup> Doctor en Antropología de la Universidad de Bonn, República Federal Alemana; Prof. de Pre- y Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Coordinador del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. E-mail ptudela3@yahoo.es

<sup>3</sup> Beck, Ulrich Sociedad del riesgo, Edic. Paidós, Barcelona, 1997.

La búsqueda por más seguridad también ha dejado entrever su evidente vinculación con otros valores sociales relevantes. La mayor parte de la población no cuenta con los recursos y los espacios para acceder a una mayor seguridad. La seguridad es un bien público, un recurso necesario y fundamental para que todos los miembros de la sociedad puedan desarrollarse y realizarse de acuerdo a sus opciones. De esta forma, la seguridad no es una condición ajena al derecho, a la justicia y la equidad. Más aún, siendo ésta un componente esencial del bien común, merece un tratamiento similar al de otros valores sociales y ser abordada con igual responsabilidad (indelegable) por parte del Estado; explícitamente, de la autoridad política y los órganos responsables que componen el sistema de administración de justicia criminal, tarea que requiere -como en los otros casos- de la contribución específica de todos para su realización efectiva.

La seguridad, desde una perspectiva amplia, se relaciona con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores, tanto urbanos como psicosociales. Así, ella está relacionada con valores sociales como el respeto de la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, así como de sus libertades económicas, políticas y sociales. La seguridad se relaciona, de esta manera, con condiciones jurídicas, sociales y culturales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Abordar la seguridad desde esta óptica –una perspectiva integral- requiere atender tanto los factores objetivos de riesgo frente a la violencia, la delincuencia y la vida urbana, como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, afectada muchas veces por construcciones y representaciones colectivas, que confirman el carácter social y cultural de la seguridad.

Asimismo, exige una atenta mirada tanto sobre la ineficacia del sistema de administración de justicia, como sobre la precariedad de los mecanismos de ayuda, apoyo y formación de una cultura “preventiva” frente a una forma de inseguridad urbana, como es la delincuencia.

La correcta y eficiente implementación de medidas administrativas, socio-preventivas y de control, legislativas y judiciales, es fundamental para que sectores más desposeídos puedan acceder a este derecho. De no mediar un principio de distribución equitativa de este bien público, los avances en el perfeccionamiento de nuestras democracias serán insuficientes.

El debate público actual involucra una redefinición de principios claros para delimitar, por un lado, la acción eficaz y responsable de los poderes y órganos del Estado; y, por el otro, de la comunidad organizada y del sector privado en materia de seguridad.

Los desafíos que enfrenta una política intersectorial de seguridad ciudadana exigen poner el acento en la generación de sistemas de información más acabados, que permitan contar con focalizados y oportunos sobre una situación particular y las variables que inciden en la seguridad ciudadana. Además, se requiere necesariamente el mejoramiento de la coordinación de todos los órganos del Estado, especialmente aquellos que cumplen labores de prevención y control, entendiendo que se deben potenciar estrategias para fortalecer la relación entre las policías, los municipios y los propios vecinos. Por último, hace urgente lograr una mayor focalización en la detección de necesidades de seguridad y en la implementación de los planes que las satisfagan, aspecto en el que también la participación comunitaria resulta prioritaria.

En síntesis, la búsqueda de seguridad plantea la necesidad de implementar modalidades y mecanismos que fortalezcan la seguridad de las personas, independientemente de sus bienes y recursos, y de su grado de integración social. En otras palabras, plantean la necesidad de una política pública tanto a la hora de diseñar e implementar formas de participación y descentralización de las acciones. En Chile las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana son una temática reciente.

La seguridad ciudadana, entendida como una política pública, significa que no es fruto exclusivo de la acción del Estado y de los servicios policiales, sino que implica una tarea en la cual todos están llamados a colaborar responsablemente. Alcanzar mayores niveles de seguridad ciudadana es tarea de todos.

## **I. Reconceptualización de la Seguridad**

### **1.1 ¿De qué se trata?.**

Para una discusión fructífera en torno a los problemas que plantea la búsqueda de seguridad, necesariamente debemos plantearnos, al menos, tres preguntas relevantes, si queremos construir una plataforma conceptual común y un consenso que nos permita arribar a la otra orilla, o ribera de las acciones y de las implementaciones, en definitiva, de las soluciones: ¿De qué seguridad hablamos?, ¿Seguridad para qué?, ¿Cómo alcanzar esa seguridad?

En primer lugar, aún cuando pueda parecer una obviedad, debemos asumir una condición que es esencial a todo intento de respuesta a interrogantes tan fundamental como las que hemos formulado más arriba, a saber: No existe sociedad que no haya desarrollado mecanismos más o menos institucionalizados, más o menos formales, para satisfacer este imperativo del “ser social” y del “ser biológico”.

Toda sociedad tiene mecanismos propios para definir, producir y garantizar la seguridad. Como se señaló, se trata de una exigencia propia de la condición humana que se hace más evidente cuando reconocemos que su satisfacción varía según la historia, la sociedad y la cultura, sustratos básicos para entender las expresiones sociopolíticas y las formas de convivencia social que se autoimponen los grupos humanos.

Esto es relevante, pues permite afirmar que no existe una única forma, ni menos sólo una manera válida de garantizar o alcanzar la seguridad. La cultura, las historias sociales, los diferentes ordenamientos jurídico-políticos, son variables fundamentales que influyen en la valoración social y determinan los escenarios que hacen posible una estructuración u otra de los mecanismos institucionalizados para este efecto. En consecuencia, la respuesta de la sociedad a esa demanda es variable y, por ello, sujeta a innovación.

En segundo término -¡nuevamente una obviedad!- la seguridad puede entenderse en dos sentidos, igualmente importantes. Uno, como sinónimo de certeza y ausencia de duda; y el otro, como ausencia de temor, riesgo o amenaza. Según esto, la seguridad no se restringe al hombre como ser biológico (protección y subsistencia). Por el contrario, se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con “otros” (certeza, confianza, paz o “no-violencia” y tranquilidad o “no-amenaza”, entre otros). Desde esta perspectiva, la seguridad es un

problema político, en cuanto dice relación con un interés colectivo; y social, en cuanto implica un diseño de sociedad, de convivencia, de orden y de legalidad.

De lo anterior se desprende una tercera afirmación: el objeto de la seguridad puede variar, esto es, las acciones orientadas a dar protección pueden tener destinatarios distintos. En algunos casos, se le otorgará seguridad o "protección" a las personas, o un grupo de personas; a las instituciones, o al conjunto de éstas; a un Estado, o conjunto de estos; a una Nación y a un territorio, u otras entelequias o convencionalismos necesarios para mantener la unidad de ésta.

Compartir esta afirmación ayudará a estar de acuerdo en que -inicialmente- no es de suyo propio o intrínseco a ésta un componente ético o moral. Por ello, atendida su naturaleza, la seguridad demanda entonces una exigencia adicional, cual es: su valoración como "un medio para", como recurso; y no como "un fin en sí mismo". La respuesta del hombre a esa valoración -según nos enseña nuestra historia personal y social- tiene que ver con el "sujeto", con quien la ejerce y la busca, con quien la demanda y la otorga.

Estas reflexiones son relevantes, por cuanto es precisamente en este espacio donde se producen los grandes desacuerdos o desencuentros.

## 1.2.- Perspectivas sobre la seguridad.

El tratamiento de la seguridad es uno de los más profundos en el debate público, ya que en esa temática confluyen una gama de factores e intereses de tipo social, político, institucional y económico, así como la responsabilidad de los actores políticos, desafiando desde ya la capacidad para ponerse de acuerdo, pues en la base de este desencuentro subyace la permanente pugna entre el poder y los individuos, el Estado y derechos de los ciudadanos<sup>4</sup>.

Sólo la adopción de un enfoque holístico y multicausal, que reconoce, por un lado, la intervención de diversas variables, tanto estructurales como histórico-políticas -que influyen o condicionan la forma cómo la sociedad y el Estado se organizan-; y, por el otro, que reconoce o asume las características de nuestra sociedad -cuya configuración refleja una heterogeneidad producto de una historia social y cultural no exenta de traumas y frustraciones-, permite comprender y enfrentar los desafíos que impone la seguridad de las personas, la seguridad pública y la seguridad del Estado-nación.

La seguridad, como todo objetivo humano y social, no se construye aisladamente del resto del sistema en cual éste se inserta. Es un componente de un sistema mayor -del sistema social o de la nación, cualquiera sea la perspectiva desde la cual observemos nuestro "sistema". Es una parte de una totalidad mayor, más amplia y menos concreta. Por ello, podemos definirla como un fenómeno multicausal y multifacético. Esto es, no tiene una única fuente de origen, ni menos admite una única lectura por parte del sujeto.

---

<sup>4</sup> La superación de esta aparente confrontación obliga, necesariamente, a explicitar los fundamentos de una **política de seguridad ciudadana en democracia**. Un intento de respuesta a esta inquietud hemos formulado en: Tudela, Patricio "*Prevención del delito y seguridad ciudadana....*", 1998, pág. 87-111.

En un intento de objetivar el tema, la seguridad (S) puede ser abordada como una medida de la “aceptabilidad del riesgo”(R). Es decir, la probabilidad que tiene un individuo o una población de sufrir un daño futuro en su equilibrio vital. Los daños provocados estarán, entonces, íntimamente ligados a las condiciones de vida en las cuales viven las personas en un habitat determinado. En otras palabras, se la puede concepcionar como el producto de la probabilidad (P) del evento que regula la gravedad del daño (D), donde entonces  $S = R = P \times D^5$ .

Esta definicion -a mi juicio reduccionista, pero útil, dado que se trata de un convencionalismo, o artificio, que permite describir una realidad (aparentemente objetiva) y extraer consecuencias prácticas, desde el punto de vista de comprender y emprender soluciones- cumple la finalidad de objetivar el “riesgo” o “amenaza”<sup>6</sup>. Es una forma de mirar las cosas, donde las variables “probabilidad” y “la gravedad del daño” asociadas al fenómeno ayuda a calcular elementos aparentemente medibles por parámetros objetivos.

Este atributo de la seguridad confirma su naturaleza polivalente. En efecto, podemos hablar de “seguridad”, pero sería difícil un consenso sobre los énfasis, los valores asociados, o el “objeto beneficiado”, si no recurrimos a los adjetivos ya conocidos, como son: “humana”, “de los habitantes”, “personal”, “nacional”, “pública”, “ciudadana”, “integral”, “jurídica”, “económica”, “urbana”, “social”, “ecológica”, “interna”, “externa”, etc.

Brevemente expresado, los adjetivos vienen a expresar el objeto y el sujeto de la seguridad, el locus, el focus y el modus de la seguridad. Es decir, la seguridad se centra en la persona o en una entidad superior y más abstracta (**objeto**); aborda una faceta de la vida del hombre o diversos aspectos de individuo o el colectivo (el **locus** y el **focus**); varía según la manera de alcanzarla y garantizarla (proactiva o reactivamente; el **modus**); y, finalmente, quien o quienes la promueven o buscan (el **sujeto**).

Con este antecedente a la vista, una breve revisión de la realidad de nuestro país revela cómo ha ido cambiando el escenario de la seguridad, y cómo han ido surgiendo nuevos énfasis y nuevas terminologías, que reflejan la aparición de una perspectiva distinta y la transformación del escenario social de la seguridad.

En efecto, la década del 90 se caracteriza por un cambio significativo en el enfoque de la seguridad. El último decenio es testigo de una redefinición del concepto de seguridad, a partir de la participación cada vez más frecuente y extendida -tanto a nivel internacional como nacional- de círculos académicos, sociales y políticos en esta materia.

---

<sup>5</sup> Dauglas, Mary “*La aceptabilidad del riesgo...*”, 1996, pág. 44.

<sup>6</sup> Un ejemplo que refleja este enfoque es el caso del enfoque epidemiológico de la violencia, que no busca identificar las causas, sino más bien actuar sobre los factores que la producen o que están asociadas a ella, y que generalmente actúan de manera simultánea. Desde este punto de vista, la causalidad es equivalente a la probabilidad (a mayor presencia de factores asociados, entonces, mayor probabilidad que se den conductas violentas). Según esto, los factores de riesgo se pueden ordenar en tres categorías: a) **factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas** (sexo, edad, educación, socialización, consumo de alcohol y drogas); b) **factores sociales, económicos y culturales** (desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia); y, c) **factores contextuales e institucionales** (guerra o guerrilla, tráfico de drogas, corrupción, acceso y empleo de armas, celebraciones, etc.) Arriagada y Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia*....1999, pág. 10.

Lo anterior es producto de dos tendencias. Por un lado, el consenso de que -como científicos sociales que queremos ejercer un compromiso con nuestro tiempo- debíamos repensar la seguridad sobre bases más amplias que las puramente tradicionales -militares, policiales o legales- y, por el otro, el interés de nuevos actores, especialmente aquellos provenientes de la sociedad civil, de incorporarse en este proceso de reformulación de las bases ético-sociales de la seguridad, desde una perspectiva más moderna y atendida la historia de los derechos humanos en nuestro país.

Esto trajo consigo el progresivo abandono de la seguridad nacional en pos de destacar mucho más la seguridad de la gente; el tránsito de la seguridad mediante el armamentismo a la seguridad mediante el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad laboral y medioambiental, por citar sólo algunos ejes centrales. Ciertamente, en la actualidad, la mayoría de las veces el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor a un conflicto armado en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las verdaderas preocupaciones.

Este cambio obedece a la necesidad de superar algunas limitaciones de un paradigma tradicional de seguridad, proveniente de una visión agotada y restrictiva, que privilegia la seguridad del Estado sobre la seguridad de la persona; concepto -este último- doctrinariamente relevante y útil cuando se trata de poner en el tapete de la discusión el modelo de organización social que privilegiamos.

Hoy, el paradigma de la *seguridad humana* se presenta más amplio e integrativo de diversas variables, como la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la seguridad económica, entre otros igualmente relevantes.

La visión más renovada y acorde con los desarrollos políticos de las sociedades de fines del siglo XX, asume la *seguridad humana*, como concepto o doctrina que revela la mutación o transformación valórica observada sobre el enfoque de la seguridad. Esta es vista desde la perspectiva del desarrollo humano a la luz de los cambios y condiciones sociales, políticas, culturales y, económicas. Brevemente expresado, este enfoque -formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- pone la seguridad en directa relación con el desarrollo global de la sociedad<sup>7</sup>.

Como se apreciará, la seguridad es abordada, por un lado, de una manera más integral y global, y, por el otro, subordinado el desarrollo de las personas, trascendiendo el tema de la seguridad ciudadana y la delincuencia, los hechos violentos y el vandalismo. Ésta solo aparece como una de las dimensiones que componen el concepto global.

---

<sup>7</sup> El nuevo paradigma del desarrollo coloca al ser humano en el centro del desarrollo, considera el crecimiento económico como un medio y no como un fin, protege las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las generaciones actuales y respeta los sistemas naturales de los que dependen todos los seres humanos. Este paradigma posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política. También protege las opciones de las generaciones por venir. No debilita la base de recursos naturales necesaria para un desarrollo sostenido en el futuro; tampoco destruye la riqueza de la naturaleza, que contribuye en tan grande medida a la riqueza de la vida humana.

Desde esta perspectiva, existen otras variables también igualmente relevantes, como son aquellas que van desde el propio actuar de los organismos de prevenir el delito, su juzgamiento, la reclusión y la rehabilitación; hasta aquellas que tiene que ver con el nivel de participación de los individuos de los beneficios del desarrollo en todos los ámbitos de bienestar social<sup>8</sup>.

De esta forma, las dimensiones de concepto de seguridad humana serían seis: delincuencia, desempleo, previsión, salud, información y sociabilidad. En otras palabras, el riesgo y el peligro para las personas deben medirse a la luz de las condiciones y características que asumen estas variables fundamentales en el habitat de las personas.

A la luz de estos planteamientos, la promoción de la seguridad ciudadana es fundamental y esencial para la seguridad global. La primera no se restringe, como algunos creyeron ver, a un término distinto para referir lo mismo de antes, esto es: seguridad y orden público. Por el contrario, se refiere a los derechos de los individuos, las sociedades y los países a vivir en paz y prosperidad. De manera simple y directa, implica que dicha seguridad puede alcanzarse a través del respeto y garantía de los derechos humanos, la aplicación de la ley, el desarrollo democrático, la resolución pacífica de los conflictos y la gobernabilidad<sup>9</sup>.

En síntesis, la seguridad humana destaca la relevancia de diversas dimensiones y niveles de la seguridad, en especial el carácter subjetivo vinculado a la calidad de vida, la dignidad humana en términos de libertad, el acceso al mercado y las libertades sociales<sup>10</sup>. De la misma forma, tiene que ver con factores ligados a la criminalidad y la violencia, como también con el actuar de las instituciones del derecho y sus auxiliares. Desde esta perspectiva, la seguridad humana implica las nociones de “seguridad ciudadana” y de “seguridad jurídica”<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> “...un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de la seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio”. Tercer punto de la *Declaración Final del “Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes”* (ILANUD, San José de Costa Rica, 9-13 de Octubre de 1995). Cf. también Carranza, Elías *“Situación del delito y de la seguridad...”*, 1997, pág.24.

<sup>9</sup> “La seguridad ciudadana dice relación con el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes de las personas, frente a los riesgos que conlleva la vida en sociedad, especialmente la vida urbana. En un sentido amplio, tiene mucho que ver con el conjunto de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ecológicas, e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y convivencias ciudadanas” Afanador, Miguel A. *“Seguridad ciudadana en Colombia”*, en: *Persona y Sociedad*. ILADES, Vol 9, N° 3, Santiago, 1995.

<sup>10</sup> También se señalan consignan otros elementos vinculados a la seguridad ciudadana. Formulan una estrecha vinculación entre pobreza, falta de oportunidades, desempleo, hambre, deterioro ambiental, represión política, violencia, criminalidad y drogadicción como factores que constituyen amenazas para la seguridad ciudadana. Más adelante, lo vinculan con el sentimiento o temor a ser víctima de un asalto o agresión. Arriagada y Godoy *“Seguridad ciudadana y violencia...”*, 1999, pág. 9.

<sup>11</sup> No cabe duda que el concepto de *seguridad jurídica* es una conquista del Estado de Derecho. El debe proteger al ciudadano de actos arbitrarios del poder estatal. En efecto, las particulares intervenciones del Estado en los derechos de los ciudadanos pueden ser muy graves y a veces injustas. El principio de la seguridad jurídica tiene que ver con la protección de los derechos del ciudadano. La actuación estatal debe, en consecuencia, cuando afecta

De ahí que el éxito de los esfuerzos encaminados a una mayor seguridad es visto como variable dependiente de la implementación de soluciones comprensivas o integrales, abordando los diversos aspectos o variables substantivas, y que plantean amenazas o riesgos de naturaleza compleja y diversa.

Las tensiones sociales, los conflictos y las inequidades son factores que amenazan la seguridad de las personas, tal como lo hacen desde hace décadas diversas formas de explotación humana y fenómenos como la delincuencia, el crimen organizado, la violencia, el vandalismo, o la drogadicción. La mayoría de estos problemas están vinculados y ninguno de ellos es de solución simple. Por el contrario, cada una demanda una visión amplia y holística, una acción desde diversos ángulos y sobre diversos frentes, pormenorizada, reconociendo y focalizando las respuestas al amparo de un enfoque integral y preventivo, como al mismo tiempo innovador en cuanto a sus actores.

Es así como del propio anhelo por la seguridad se desprenden diversos ámbitos interrelacionados y que tiene que ver con la **calidad de vida** y los problemas surgidos de la vida moderna en una sociedad.

Hoy nadie discutiría que el espacio (locus) donde estos problemas se hacen evidentes es la ciudad. Los grandes centros urbanos generan condiciones que propicias para la violencia urbana y la inseguridad de sus habitantes.

Aun cuando la inseguridad urbana no es un fenómeno reciente (se le reconoce ya desde la década del 50), si la miramos desde la óptica de una demanda todavía insatisfecha que exige respuestas más complejas, así como acciones urgentes y concretas frente a los efectos de la inseguridad en las personas, es todavía una problemática no resuelta. El Banco interamericano de Desarrollo estimó que el costo total que involucra el robo asciende a 168 millones de dólares en la región, que equivale a casi un 14 % del PIB de la región. América Latina presenta una de las tasas más altas por hurto y robo con fuerza.

La ciudad de hoy es un espacio urbano que conjuga diversas formas de vida. Nuestras ciudades latinoamericanas son altamente heterogéneas, social, económica y culturalmente hablando. En ellas las relaciones tienden a ser cada vez más impersonales. El desarrollo, la desigualdad y la pobreza, la marginalidad, la estigmatización y segregación social, la individualidad y la falta de solidaridad encuentran variadas formas. Los centros urbanos tienen expresiones diferentes, pero al mismo tiempo tienen algo en común: desintegración, cesantía, drogadicción, violencia, delincuencia y vandalismo, entre otros riesgos y peligros<sup>12</sup>. La violencia y la inseguridad en las grandes ciudades y a través de sus

---

intereses jurídicamente protegidos del ciudadano, estar sujeta a reglas para hacerla evaluable, teniendo a la vista el interés general, el interés del particular afectado, y la juridicidad de la medida adoptada.

<sup>12</sup> Como lo expresara Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, "las ciudades no son inherentemente violentas". Sin embargo, existen varios factores que están asociados con dicha violencia y que incluyen "el desempleo, la proliferación y fácil accesibilidad de armas, el deterioro del medio ambiente urbano, la privación de servicios básicos, la falta de cohesión social entre los inmigrantes que han sido desplazado de las zonas rurales, las desigualdades entre ricos y pobres, los defectos en los sistemas policiales y judiciales, una descomposición de los valores tradicionales y, en un sentido más general, el anonimato y el individualismo característico de lugares en donde gran número de personas conviven en espacios pequeños" Kofi Annan, "World Habitat Day", 5 de Octubre de 1998.



diferentes formas, es la resultante de una multicausalidad, donde intervienen factores individuales y colectivas, sociológicas y culturales<sup>13</sup>, que influyen en las conductas sociales.

La desigualdad en los ingresos; la pobreza de los hogares urbanos; las tasas de desempleo; el porcentaje de jóvenes urbanos que no estudian ni trabajan; el déficit educacional y la baja escolaridad, entre otros, son factores de riesgo asociados a la violencia urbana<sup>14</sup>.

Para resumir lo expuesto, desde una revisión conceptual y “objetiva” de la seguridad, esto es, de sus distintas facetas, que van desde el objeto hasta el modus, desde el locus hasta el focus, progresivamente hemos ido ganando en comprensión de un fenómeno complejo y problemático estrechamente vinculado con la sociedad humana

Sin embargo, esta revisión sería incompleta si no abandonamos nuestra postura “desde afuera” y nos desplazamos “hacia adentro”, esto es, si no reconocemos la dimensión más relevante de la seguridad: la visión del propio “actor social”.

En efecto, el PNUD desglosa el concepto de seguridad en dos sentidos: *un sentido objetivo*, que consiste en que “cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegidas de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos; mientras que, por otra parte, en *un sentido subjetivo*, la seguridad humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de su existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico” (temor, inseguridad, etc.)<sup>15</sup>.

Si volvemos a la definición de seguridad formulada en un comienzo, comprenderemos que ella básicamente desconoce la dimensión subjetiva de la seguridad. En esencia, variables como riesgo y probabilidad son altamente opinables -sino relativas-, por cuanto la valoración de ambas depende del sujeto que vive el daño o de quien -en última instancia- “evalúa” la probabilidad y la gravedad. Y esto depende, en gran medida, del actor social inserto en un medio sociocultural específico.

En efecto, la antropología, amparada en la ciencia cognitiva de la percepción que afirma que la construcción y el consenso sociales influyen en gran medida en las percepciones humanas, enseña que las nociones de riesgo no están basadas únicamente en razones prácticas o en juicios empíricos y objetivos. Son nociones construidas culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros.

Es en el mundo social, entonces, donde se construyen los conceptos que sirven para pensar nuestro entorno. La percepción de peligro y la forma en que la gente se explica las desgracias tiene un

---

<sup>13</sup> Gartner, Rosemary “*Cross-cultural Aspects of Interpersonal Violence: A Review of International Empirical Evidence*” Paper preparado para la Conferencia Internacional “*Crimen y violencia: causas y políticas de prevención*”. Bogotá-Colombia, Mayo del 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 43 págs. Ver también Cooper, Doris “*Teoría del continuo subcultural de la delincuencia*”. *Revista de Sociología* N° 4. Universidad de Chile. Santiago, 1989.

<sup>14</sup> Arriagada y Godoy “*Seguridad ciudadana y violencia...*”. (1999, pág. 13).

<sup>15</sup> “*Desarrollo humano...*”, pág, 79.

componente subjetivo, resultante del pensamiento humano originalmente social. Según esto, debemos asumir la existencia de un sesgo social y cultural a través del cual percibimos los peligros. Existen así limitaciones socio-ambientales –construcción social de la realidad- en el conocimiento de los riesgos; por ello en determinadas circunstancias las personas sobrestiman algunas categorías de riesgo y subestiman otras. De ahí que la seguridad es también una construcción imaginaria de un medio social particular.

Esta perspectiva es muy interesante, pues introduce un elemento a la discusión pocas veces considerado en su real dimensión: la “cultura del riesgo”<sup>16</sup> y la intervención de los procesos sociales en la formación de los conceptos y categorías que empleamos, enfoque que hace que la definición de riesgo, peligro o amenaza que emplea un *sujeto*, varíe según la posición social de los actores<sup>17</sup>. De ahí que se ha dado en sostener que la seguridad es una creación cultural y social<sup>18</sup>.

Un ejemplo de lo que estamos señalando es el caso de la sobreestimación de peligros de sucesos poco o menos frecuentes, como el robo con violencia (19% de las denuncias de robo), y se subestiman los eventos más comunes como el robo con fuerza (81% de las denuncias por robo)<sup>19</sup>. Algo similar ocurre, por ejemplo, con el hurto y la violencia intrafamiliar.

Si bien podemos afirmar que la cultura es el principio codificador por el que se reconocen los peligros, también debemos asumir que es ella misma -la cultura de un tiempo y de un lugar- la que habla en favor o en contra de las soluciones de cuestiones sociales y ambientales. En efecto, la ciencia social enseña que el “interfaz” entre el individuo y la sociedad, acontece a través de las relaciones sociales y las representaciones sociales, esto es, a través de las ideas, imágenes, concepciones y visiones del mundo que los actores sociales poseen sobre la realidad, las que están vinculadas a prácticas sociales. Es decir, cada grupo social elabora representaciones de acuerdo a su posición en el conjunto de la sociedad, representaciones que emergen de sus intereses específicos y de su propia dinámica de la vida cotidiana, las que cumplen una función identitaria, cognitiva, orientadora y justificadora<sup>20</sup>.

La importancia de la dimensión subjetiva del fenómeno es tan cierta, real y trascendente, que muchos esfuerzos de las autoridades y una buena política criminal -integral y preventiva- pueden resultar “ineficaces” si no logran reducir la “inseguridad” y las representaciones o imágenes de desconfianza, ineficacia y corrupción de las instituciones del sistema de administración de justicia (alentando un

---

<sup>16</sup> En otras palabras, las intuiciones *aprendidas* que guían nuestros juicios en cualquiera de nuestros campos de competencia nos enseñan suficientes principios probabilistas y categorías de riesgo, pero todo ello siempre fuertemente ligadas a la *cultura*. Sin estas intuiciones culturalmente constituidas, estaríamos perdidos y sin parámetros de referencia.

<sup>17</sup> “...la cuestión de los niveles aceptables de riesgo forma parte de la cuestión de los niveles aceptables de vida... y no se puede hablar con seriedad del aspecto del riesgo mientras se evita la tarea de analizar el sistema cultural en el que se han formado los otros niveles”, en Douglas, Mary “*La aceptabilidad del...*”, 1996, pag.127. Ver también Bestard, Joan “Prologo”, en la misma obra de Mary Douglas, pág. 11.

<sup>18</sup> PNUD, *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago, 1998, pág. 128.

<sup>19</sup> La tasa nacional de denuncia de robo con violencia en 1999 alcanza a 135,2 cada 100 mil habitantes; mientras que la tasa nacional de denuncia por robo con fuerza alcanza a 622,4 cada 100 mil habitantes en el mismo período.

<sup>20</sup> Abric, Jean-Claude “*A abordagem estrutural das representações sociais*”, en *Estudos Interdisciplinares de Representação Social*, Antonia Silva Paredes Moreira y Denize Cristina de Oliveira (Edit.). A & B Editora, Goiania, Brasil, 1998, 27-46.

sentimiento de desprotección y orfandad), resultantes de la propia experiencia individual, terceros cercanos, medios de comunicación, actores políticos, u otros factores. En otras palabras, es perfectamente factible que los indicadores de criminalidad -estadísticas de denuncia, victimización, población penal, calidad de los servicios a la comunidad, entre otros- sean óptimos, y al mismo tiempo enfrentemos a la paradoja de que la gente, la ciudadanía, simplemente “no cree” que la situación sea positiva, y por eso siente temor -o a la inversa-, llegando a pensar que a las autoridades no les preocupa el problema o no les interesa. ¿Quién tiene la razón?. La verdad es que ambos, dado que existe una percepción diferenciada.

En consecuencia, resultaría incompleto -desde todo punto de vista- pretender “acotar” la seguridad a la dimensión puramente “objetiva” u “externa” del problema social.

Sólo después de haber asumido el verdadero significado de lo que hemos señalado, sobre la construcción cultural y social de realidades, entonces es posible comprender por qué la necesidad de “adjetivar” la seguridad y sus diversas conceptualizaciones.

Parámetros culturales diferentes, coyunturas históricas, políticas, económica y comunicacionales, entre otras variables también relevantes, ayudarán a establecer para una determinada sociedad qué “eventos” constituyen “amenaza” o “riesgo”, así también qué grados de inseguridad o riesgo se toleran. De esta forma, la percepción y aceptabilidad del riesgo en una sociedad son elementos unidos e inseparables.

## **II.- Estado y Seguridad.**

### **2.1 Sobre el rol del Estado.**

Si bien el creciente interés de diversos actores ha permitido alcanzar consensos mínimos y también posibilitado avances en la materia, existen puntos de vista y enfoques distintos respecto a las vías para mejorar la seguridad pública y ciudadana. No hay pleno consenso acerca del rol y la actuación de los responsables directos e indirectos en garantizar una mayor seguridad, definición que en última instancia exige claridad sobre el ámbito de competencia, como también sobre los límites.

Hasta 1990 la seguridad y el orden público se fundan en la doctrina de la seguridad nacional, que privilegia la defensa y estabilidad del sistema político-institucional frente a amenazas externas e internas y mira al ciudadano como un elemento más que debe subordinarse a este fin -en pos del orden-. Es decir, el concepto de seguridad -vigente al momento de asumir el gobierno democrático- obedecía a los requerimientos de un Estado autoritario y a la protección de una institucionalidad ad hoc que garantizaba su existencia, donde los valores centrales eran el orden y el disciplinamiento social para garantizar la seguridad interior.

Con el tiempo, este enfoque ha perdido legitimidad y respaldo gracias a una mirada más ética que subordina la seguridad a la democracia, situación que no acontecía en el paradigma anterior, en el cual la seguridad era vista como un fin último, en la práctica casi ajeno a los propósitos de una sociedad

democrática. Frente a esta dicotomía, debemos necesariamente adoptar una postura, ya que se trata de los propósitos de la seguridad.

Hoy en día el enfoque sobre la seguridad y sus formas de alcanzarla están en directa relación con el concepto jurídico de *Estado de Derecho*, que encuentra su referente ideológico en la *democracia moderna*. El examen de la relación entre ambos conceptos -seguridad y estado de derecho- es necesario, pues de este modelamiento emerge el marco que inspirarán las propuestas programáticas y sus consecuencias prácticas para una política pública de seguridad en democracia. Por ello, es forzoso detenernos en la definición no lata de uno y otro concepto.

La democracia, sin ser un término polivalente, de acuerdo a los abundantes testimonios bibliográficos, es un concepto equívoco puesto que su permanente adjetivación -recibiendo distintos sentidos- lo ha llevado tanto a una mitificación como a una distorsión. Esta sería desde una *forma de vida* hasta una *filosofía*. Definida nominalmente, la democracia es la forma de Estado en la cual los poderes políticos residen en el pueblo, organizados en cuerpos de ciudadanos que los ejercen, bien directamente, bien a través de sus representantes. Esta definición considera la democracia como una forma de Estado. Pero, también se le puede entender como un aspecto y componente necesario del orden político-social, un elemento constitutivo de un régimen de gobierno en el cual la ciudadanía participa (sociedad) en la vida política.

El orden político se funda en la prevalencia y existencia del bien común, el gobierno, la autoridad, la ley y el pueblo o nación; los que a su vez dan sentido al Estado. En otras palabras, el Estado -desde un enfoque ético-normativo- radica en una sociedad política organizada según derechos y deberes establecidos por leyes y costumbres legítimas en orden al bien común de todos sus miembros. Es por ello que sus normas deben ser acatadas, pues representan las causas o principios de la sociedad civil.

De acuerdo a esto, la relación entre democracia y orden político es el *bien común*. El Estado -desde una perspectiva sociológica- justifica su origen y su misión en las exigencias de la comunidad humana, en pos de la prosperidad de los *ciudadanos*; en otras palabras, en pos del bien común, consistente en garantizar los recursos necesarios para que los individuos puedan proporcionarse su prosperidad privada. Tales recursos son: la tutela del *orden jurídico* que garantice y concilie los derechos y deberes jurídicos de los ciudadanos en orden a obtener la pacífica cooperación de todos para alcanzar este fin, y los medios auxiliares para el bienestar individual inaccesibles al esfuerzo particular.

Así, la seguridad tiene como finalidad última servir a la misión del Estado. Su búsqueda debe ser coherente y complementaria con los de éste, cuyo objetivo último, como ya se afirmó, es crear y asegurar las mejores condiciones para la realización material y espiritual de *todos* los miembros de la sociedad.

La Constitución Política de la República de Chile (1980), en el Capítulo I, que se refiere a las Bases de la Institucionalidad, liga explícitamente el bien común con la seguridad. Sin establecer la prioridad de una por sobre otra, por un lado, afirma que sólo el bien común -que como veíamos pone como centro a la persona- concede sentido a la labor del Estado Chileno, haciendo de éste el fin último de sus agentes e instituciones; mientras que, por el otro, sostiene que la seguridad es un deber a cumplir y garantizar. En consecuencia, el derecho de las personas debe ser un componente central a inspirar la política del Estado chileno y sus gobiernos. Efectivamente, en el Artículo I, de la Constitución se puede leer:

- El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.
- Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

De lo anterior, y según la revisión que hemos venido realizando, se infieren los siguientes conceptos fundamentales, que hacen la visión de la seguridad en democracia:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Finalmente, la búsqueda de seguridad debe ser consecuente con una ética democrática de respeto a las libertades y garantías de las personas y grupos de la sociedad, por lo que el ejercicio de sus tareas de servicio público debe adecuarse permanentemente a éstos.

Si volvemos a formularnos una de las interrogantes principales, y que decía relación con el propósito (¿seguridad para qué?), la única respuesta éticamente sustentable es: *seguridad para la plena realización de los fines propios de cada individuo*, es decir, *seguridad para la dignidad humana*. Ampliando la respuesta a la pregunta, hay que agregar entonces que la búsqueda de seguridad adquiere sólo en la plena efectividad de los derechos humanos y la vida en democracia, cuando ella es expresión de una sociedad francamente comprometida con la vida, la persona humana y el bienestar social.

En el mismo sentido, y por extensión, la finalidad de la seguridad no se acaba en la estabilidad del orden social y político, sino que se traspa en favor del beneficiario último de la política: la comunidad

representada. Por ello, no puede descartarse y, por el contrario, es imprescindible atribuir al enfoque de la seguridad los preceptos derivados de la moral, el derecho, la justicia y la equidad<sup>21</sup>.

En efecto, un reciente estudio sobre la equidad en la cobertura de la seguridad pública en el Gran Santiago revela que existen claras diferencias entre las comunas pobres y ricas. Los municipios con mayores recursos pueden implementar planes de seguridad pública en coordinación con la policía, e incluso contribuir a un mejor equipamiento de las unidades policiales destinadas a su sector jurisdiccional, mientras que en los municipios más pobres no ocurre lo mismo. Más aún, de acuerdo a la unidad de vigilancia equivalente para cada 100 mil habitantes, se constata la inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en toda la ciudad. En síntesis, algunos sectores reciben mayor protección policial que otros; generalmente se trata del centro de la ciudad, áreas comerciales, bancos y financieras, en desmedro de la situación que viven otros centros poblacionales<sup>22</sup>.

Cabe entonces preguntarse, ¿de qué forma la autoridad política, los órganos del Estado y la ciudadanía misma contribuyen a este propósito?, y ¿cuáles los componentes y características de una política pública en materia de seguridad?

## 2.2 Modernización, políticas públicas y eficacia del Estado.

En la actualidad, el diseño e implementación de políticas públicas para la seguridad acontece en un contexto de transformación y modernización del Estado. Desde esta perspectiva, es necesario revisar algunos conceptos claves para entender los supuestos sobre los cuales se construye la primera.

Modernización y reforma del Estado son expresiones cargadas de sentido. Modernización alude a mejoramiento o eliminación de prácticas consideradas “viejas” y la formación de nuevas prácticas e instituciones “acordes” con los tiempos.

Modernización del Estado es un proceso multidimensional, que implica aspectos económicos e institucionales, pero también aspectos que están relacionadas con el bienestar social que es capaz de producir el Estado o su posibilidad de resolver por medios democráticos, los conflictos distributivos que se presentan en las sociedades.

Las fuentes de modernización del Estado son diversas y no necesariamente complementarias en las lógicas que impulsan. Ella no es producto exclusivamente de la reforma económica. Los estímulos provienen tanto desde las políticas económicas de inspiración minimalista, como de los procesos

---

<sup>21</sup> Así, la seguridad debe ser enfocada al menos en dos sentidos “en un sentido restringido,...se vincula al sentimiento de confianza de la población a no verse expuesta a hechos de violencia física. Así entendida, la seguridad está referida a la razonable expectativa de preservar y conservar los valores más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad corporal, la integridad sexual...; y en un sentido más amplio, se trata de obtener en la realidad, respecto por los derechos humanos que permiten la satisfacción de las necesidades y la realización de las potencialidades humanas”, en Mera, Jorge *“Seguridad ciudadana, violencia y delincuencia”*; en: *El Sol de la Ciudad*. Comisión Chilena de Derechos Humanos, Santiago, 1993, pág. 85.

<sup>22</sup> Silva, Iván *“Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia...”*, ILPES, Santiago, 1999.

políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todos estos confluyen en una transformación y perfeccionamiento de las capacidades y funciones del Estado.

La capacidad del Estado depende de la habilidad para establecer y mantener funciones técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Las funciones técnicas se asocian a la gestión macroeconómica y la capacidad tecnocrática y operativa; las funciones administrativas se relacionan con la capacidad de administración y desempeño efectivo de servicios económicos y sociales; las capacidades institucionales aluden, por un lado, a la formación de parámetros o normativas que regulan las “interacciones económicas y políticas”; y, por el otro, a las capacidades políticas que pueden asociarse a lo que en otros contextos se denomina “Buen Gobierno” y que se relacionan con la disposición de condiciones para la formación de demandas sociales, representación de intereses y resolución de conflictos.

La reforma supone la fundación de nuevas prácticas institucionales requeridas por racionalidades políticas y tecnocráticas en disputa, pero congruentes en su vínculo problemático con el Estado. Desde esta perspectiva, la eficiencia institucional se relaciona con la necesidad de crear nuevas prácticas estatales en territorios de la vida social anteriormente no abordadas, o dejadas al rigor de las fuerzas del mercado en el presente, como ocurre con la seguridad ciudadana.

Distinguimos, entonces, dos características fundamentales en el desarrollo de las estrategias de transformación del Estado. La primera se orienta a la reforma institucional y a la reducción del gasto público. La segunda tiene que ver más bien con el desarrollo de medios institucionales nuevos, que responden a la necesidad de fortalecer las funciones institucionales y políticas del Estado que incluso se relacionan conflictivamente con la lógica minimalista de las reformas económicas, dado que en buena medida implican la creación de instituciones y la ampliación de actividad pública estatal en ciertos ámbitos de la vida social.

Mientras la racionalidad tecnocrática afirma la necesidad del equilibrio fiscal preferentemente por medio de la reducción del gasto, abriendo la posibilidad a prácticas de exclusión y discriminación social (porque se limita la capacidad de supervivencia de quienes no ofrecen garantía de inserción dinámica en la modernidad); la racionalidad derivada del proceso de democratización intenta, alternativamente, crear medios de inclusión social y mecanismos institucionales y normativos especialmente necesarios para la resolución pacífica de los conflictos y la superación del déficit social generados por la desigualdad.

En resumen, la construcción de un estado moderno implica reconocer y valorar el principio de que, su proceso de modernización requiere el desarrollo armónico de sus capacidades. El modelo actual pone énfasis en el mantenimiento de un clima apropiado para los negocios por medio de la administración y control macroeconómico; pero, al mismo tiempo, también pone énfasis en el perfeccionamiento de sus capacidades políticas (intermediación y resolución de conflictos) y su compromiso activo en la disminución de los déficits sociales. En ese sentido, el acrecentamiento de esta función política es necesaria para aproximarse efectivamente al desarrollo integral a que se aspira.

Una primera consecuencia es que, en el plano socioeconómico, la modernización del Estado requiere fortalecer las capacidades distributivas y redistributivas. El Estado del siglo XXI tiene que ser social. De

no cumplirse esta condición, la mantención del statu quo ayudará a acumular déficits, especialmente sociales, y a deteriorar la legitimidad de las instituciones públicas, ante el fracaso de su gestión social y económica.

Una segunda consecuencia es que la modernización del Estado implica la modificación de su referente socioterritorial. El Estado moderno debe “funcionar” activamente en el nivel local, tanto por la exigencia de administración eficiente de los recursos (que concuerda con la orientación minimalista) como por la demanda de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el bienestar (que corresponde con el proceso democrático). Parte esencial de ese funcionamiento tiene que ver con la prestación local efectiva de servicios, así como con la realización de un proceso continuo de descentralización fiscal.

Sin embargo, hay que advertir lo complejo que es este requisito. Por un lado, la situación en el plano local es débil y precaria, se caracteriza por un esquema todavía centralizado del aparato institucional: Pocos recursos, prácticas clientelistas, rutinas administrativas artesanales y autorreferenciadas, poca autonomía, cierta desconexión respecto a los intereses generales de las colectividades locales son algunas de las manifestaciones de este perfil de municipalidad.

Por otro lado, este comportamiento se explica por la existencia de una cultura político-administrativa centralista que desborda la esfera institucional, instalada en el “sentido común” de la gente. Colectividades locales que no han tenido mecanismos de fiscalización de las prácticas municipales, déficits de legitimidad del ente gubernamental local como resultado el imponente peso las instituciones del poder central, fórmulas de democracia participativa y representativa poco eficaces y asimiladas como prácticas propias de la vida política y, finalmente, la costumbre de plantear las demandas sociales ante el poder central son rasgos también generalizados.

No puede desconocer, sin embargo, los esfuerzos de descentralización y de reformulación del esquema municipal de los últimos años. Efectivamente, se constata un proceso de desconcentración y la creciente demanda sectores de la sociedad civil que en pos de reformas orientadas al fortalecimiento del poder local y la descentralización fiscal y administrativa (“democracia local”)<sup>23</sup>.

En síntesis:

- I. La modernización del Estado implica un cambio en las relaciones del individuo con este, y viceversa. Este cambio, ya sea como causa o efecto, debe entenderse en el contexto de las relaciones del hombre con la política y sus propósitos.
- II. Un componente fundamental de ese giro radica en el fortalecimiento y perfeccionamiento de la capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo, a fin de

---

<sup>23</sup> De alguna manera los contenidos de la política local, entendida en sentido amplio como la forma que asume la relación Estado-localidad, constituyen un indicador de la existencia o no de prácticas democráticas en unidades territoriales claramente delimitadas. Tanto las grandes modificaciones globales que se producen en la política local (descentralización, reforma municipal, regionalización, etc. ), y el signo de las mismas, como el modo específico en que se relacionan el Estado y la municipalidad con una determinada colectividad local, ponen de manifiesto la salud de la democracia a esa escala.



garantizar la estabilidad del crecimiento y la democracia (sustentabilidad social al desarrollo o sustentabilidad social del modelo político económico)<sup>24</sup>. Por ello, modernización del Estado es igual a la ampliación y concreción de su compromiso con la inversión social y el desarrollo del capital humano.

- III. La modernización del Estado tiene efectos sociopolíticos, pero, al mismo tiempo, también requisitos de igual naturaleza, fundamentales desde el punto de vista de su gestión, como son las variables relacionadas con la dimensión territorial, las particularidades locales, las instancias de gobierno, las posibilidades de participación en el proceso, la contundencia de las acciones de descentralización, así como la legitimidad del proceso en la ciudadanía.
- IV. Modernización y desarrollo político son procesos relacionados que deben marchar a la par y que tienen como denominador común la participación ciudadana, ya sea como medio para elevar los niveles de desarrollo económico y social, o como un fin que busca el mejor aprovechamiento de las capacidades individuales y colectivas<sup>25</sup>. Esto es muy relevante, por cuanto si los actores sociopolíticos no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no habrá democracia.
- V. Por ello, si bien es necesario innovar en la construcción de políticas públicas en materias como seguridad pública y ciudadana, igualmente será necesario potenciar a los actores políticos y a los actores sociales autónomos como únicos garantes de un desarrollo y una democracia estables, a través del fortalecimiento de la participación.

Hay que advertir, sin embargo, que la democratización, a la luz de los procesos de transformación del Estado (descentralización territorial y funcional<sup>26</sup> y participación local), plantea un problema cultural, del cual sólo en los últimos años se ha ido tomando consciencia. La relevancia de la cultura en estas

---

<sup>24</sup> La **sustentabilidad social** del desarrollo tiene una estrecha relación entre los logros de un proceso social, económico, político o cultural y las demandas de la subjetividad de los actores, sean ellos personas o grupos, comunidades o países. Cuanto más se aproximen estos términos (subjetividad y sistemas funcionales), más sustentabilidad o legitimidad social tendrá un modelo político-económico. Ortega, Eugenio "**Sociedad, política y mercado en un mundo globalizado**"; en: Desafíos para Chile en el Siglo XXI. Reformas pendientes y desarrollo económico. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 1999, pág. 227.

<sup>25</sup> La **participación** está ligada al hecho de que las personas intervengan de manera concreta en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Es decir, los procesos participativos hacen que las personas se conviertan en sujetos de su propio desarrollo. Los **ejes claves** son: acceso o disponibilidad de mecanismos de participación; uso de los mecanismos de participación; eficacia de los mecanismos de participación para los ciudadanos. Cf. Irrarrázaval, Ignacio "**Participación y descentralización: ¿Mito o Desafío?**"; en: Desafíos para Chile en el Siglo XXI. Reformas pendientes y desarrollo económico. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 1999, pág. 103-105.

<sup>26</sup> La **descentralización** es la transferencia de competencias o poder entre distintas instancias, ya sea entre gobiernos regionales (descentralización territorial) o entre instituciones (descentralización funcional). Las políticas que promueven la descentralización buscan dos beneficios: mayor eficiencia, estando más cerca de los ciudadanos; y aumento del nivel de escrutinio de la gestión pública, ya que será más fácil para el ciudadano medio o común conocer e involucrarse en la gestión pública a nivel local. Cf. Irrarrázaval, Ignacio "**Participación y descentralización: ¿Mito o Desafío?**"; en: Desafíos para Chile en el Siglo XXI. Reformas pendientes y desarrollo económico. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 1999, pág. 107.

materias radica en que ella, como modelo semiótico estructurado y estructurante de representaciones y prácticas, en constante dialéctica transformadora de lo cotidiano y de la historia del sujeto, desempeña un papel importante en la construcción de visiones que van generando representaciones colectivas sobre esos cambios que acontecen a expensas o en torno al Estado, al mismo tiempo que configuran la voluntad colectiva en favor o rechazo de ellos<sup>27</sup>. En otras palabras, la resultante de la gestión estatal no es un producto inmutable preconstruido socialmente; los productos de la gestión pública están condicionados por los intereses dentro de la sociedad.

Desde esta perspectiva, la estrecha relación entre política pública, participación y seguridad ciudadana emerge del propio contexto y anhelo por alcanzar un estado moderno, eficiente y eficaz en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales.

### III.- Seguridad y Políticas Públicas.

Tradicionalmente la gestión en materia de seguridad ha radicado fundamentalmente en manos del Estado y sus órganos, como actores excluyentes y únicos. Sin embargo, los avances en la comprensión de la naturaleza de los problemas que aquejan a la ciudadanía, así como en las estrategias de solución, han terminado por sacar la seguridad de un tratamiento reduccionista, poniéndola en un plano y dimensión que involucra un tratamiento más colectivo.

El paradigma actual no descarta ni pretende desconocer el rol y el deber del Estado y sus autoridades en esta materia. No obstante, como se señaló, del interés de contar con un estado moderno y eficiente se desprende la noción de introducir y fortalecer el rol de la sociedad civil en propósitos de interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por organismos públicos especializados. Hoy el Estado moderno trata de crear una forma de organización e institucionalidad adecuada a la necesidad de la sociedad de abordar y manejar problemas “comunes”, lo que podemos calificar como una nueva forma de entender la relación entre Estado y sociedad civil.

En efecto, en la actualidad, tanto en otros países como en la sociedad chilena, se observan cambios en el modo en que se entiende el rol y la participación de la ciudadanía. En este contexto, ambas materias han comenzado a ser vinculadas. Así, la expresión seguridad y políticas públicas no debe ser motivo de sorpresa. Lo que si puede llamar a reflexión es que esto implica una innovación en la estrategia y accionar del Estado en la construcción de la seguridad de las personas, por cuanto esta se hará como implementación de “políticas públicas” ya no para la gente, sino con la gente<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> “Los valores, las predisposiciones y las formas de organización culturales no sólo influyen en la orientación del proceso de desarrollo y de las políticas públicas a través de las cuales el Estado procura promover ese proceso, sino que también determinan los modos de acción y de intervención en la realidad económica y social en una etapa determinada. Una manifestación de esta influencia es el ámbito de las políticas públicas”, en Tomassini, Luciano “*Cultura y desarrollo*”, en: Revista de la CEPAL, N° Extraordinario, 1998, pág. 18.

<sup>28</sup> En el marco de la labor del Ministerio del Interior en esta materia, este nuevo concepto fue desarrollado y profundizado a partir de una comisión interinstitucional, integrada por la División de Organizaciones Sociales, la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, que en Mayo de 1998 realizó un análisis multidisciplinario al amparo de una

Por “política pública” entendemos un curso de acción, programa o proyecto específico a través de organismos públicos -del Estado- que busca 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). Se trata, en definitiva, de la formulación, diseño e implementación por parte del Estado de una estrategia técnico-política para enfrentar un problema social.

En último término -aun cuando pudiera parecer sólo una expresión retórica- consiste en una acción concertada que debe representar o ser expresión de los múltiples análisis de costo-beneficio que realiza cada miembro de la sociedad y que equilibra todos los intereses de los individuos que dependen de las decisiones de otro<sup>29</sup>.

### 3.1. Participación, capital social y redes.

Si bien la Constitución Política de Chile garantiza el acceso a la participación ciudadana, señalando que el Estado reconoce y ampara grupos intermedios autónomos para sus fines específicos y el deber de asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional (Art. 1 Incisos 3 y 5 Bases de la Institucionalidad<sup>30</sup>), en la práctica, su implementación requiere de un ingeniería social compleja y difícil<sup>31</sup>.

Por un lado, observamos el riesgo permanente de un discurso oportunista de la participación (un lema), que obedezca más a una coyuntura político-social, y que pretenda instrumentalizarla para fines no siempre consecuentes con la necesidad y valor de que las personas intervengan en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas, transformándose así en sujetos de su propio desarrollo.

Por el otro, están las complejidades que plantea la intervención en un ámbito o dominio donde la subjetividad social y las variables vinculadas a la cultura política local juegan a favor o en contra. En

---

concepción revitalizada de la seguridad ciudadana sobre las distintas estrategias y orientaciones para una vinculación más estrecha entre distintos órganos que intervienen en materia de seguridad pública, privilegiándose instancias de interrelacionamiento de la policía y la comunidad. Cf. **“Plan Comunal de Prevención Delictual”**, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Ministerio del Interior, Agosto de 1998. El resultado de este trabajo permitió articular vías de participación social en materia de prevención del delito, es decir, introducir elementos comunitarios, y una respuesta policial adecuada más propia de los modelos especializados.

<sup>29</sup> Douglas, Mary **“La aceptabilidad del riesgo...”**, 1997, 108.

<sup>30</sup> Específicamente, en el ámbito municipal la participación se sustenta en la Ley Nº 19.602, que Modifica la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), en lo relativo a gestión municipal, refrendado en su Título IV “De la participación ciudadana”. Por su parte, la participación ciudadana en Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias está regida por la Ley Nº 19.418 (1997). En nuestro país, del total de organizaciones sociales, la mitad son juntas de vecinos, un cuarto son clubes deportivos, y luego los centros de madres. El 80% son las organizaciones está constituida por estos tres tipos.

<sup>31</sup> Para el caso específico de la seguridad ciudadana ver, por ejemplo, Araya, Jorge **“Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades”**. Cuadernos del CED, Nº 30, Santiago, 1999, págs. 40-61.

efecto, en este contexto la evaluación costo-beneficio juega un papel fundamental. En ambos casos se trata de factores que, al menos, deben ser considerados, no sólo por las limitaciones que imponen, sino también por el hecho que cualquier acción en favor de la participación será evaluada particularmente y desde la perspectiva de cuánto aumenta o no la capacidad de las personas para controlar sus vidas. El interés en participar depende de la eficiencia de los mecanismos y de sus resultados, es decir, del grado en que se contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan las personas, como ocurre con la seguridad. De no cumplirse esta condición, entonces, "participar" no es más que un discurso de algunos para intereses distintos a los de la mayoría de la gente.

La promoción de la participación ciudadana debe ser entendida como una acción estratégica que en sí aporta enormes dividendos para la democracia y sus instituciones. La construcción de una red variada y masiva de organizaciones, especialmente en los sectores de escasos recursos y marginales, obedece a la concepción basada en la participación activa de los sujetos colectivos y plantea reenfocar al *ciudadano común*, pobre y marginal, no sólo como "destinatario", sino también como "interlocutor". En consecuencia, debe valorarse y estimularse la representación de intereses y la participación organizada.

No obstante, hay que advertirse nuevamente que al reemplazar una concepción "asistencialista" por otra "más activistas", se corre el enorme riesgo de politizar el fenómeno, en el sentido que, formulada como una demanda, al *ciudadano común* no sólo le asiste la legitimidad de sus exigencias por más seguridad a raíz de su carencia, sino también por su carácter social y político. La seguridad y la justicia son "derechos" - más que en "privilegios"- que, al igual que la salud y la educación, deben ser manejados con un principio de equidad social.

No obstante estos riesgos, la relevancia y legitimidad de la participación ciudadana, como estrategia para la construcción e implementación de políticas públicas, radica a lo menos en dos fuentes de origen o fuerzas impulsoras<sup>32</sup>.

Por un lado, está el interés o búsqueda de un Estado moderno y eficiente, comprometido con el desarrollo de las personas, y que adecua las ofertas de políticas públicas a las demandas e intereses de los ciudadanos (escrutinio público), para -por esta vía- crear un mayor nivel de desarrollo y bienestar en ellos. Para ello, reconociendo que una mayor participación ciudadana difícilmente se dará en forma autónoma y natural, es necesario un rol activo del propio Estado en su promoción y en el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto a través del reconocimiento de diversos canales de participación no institucionalizados como en la revalorización de las instituciones tradicionales.

Por otra parte, desde una económico-social- está la creencia y confianza de que en la sociedad existe un recurso ("capital social") que puede ser empleado en pos de un interés colectivo, como ocurre con la seguridad y otras problemáticas igualmente complejas.

En efecto, diversos análisis comienzan a señalar la relación entre violencia y "capital social". Este concepto dice relación con las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza involucrada en las relaciones sociales, estructura social, y los ordenamientos institucionales, los cuales capacitan o ayudan

---

<sup>32</sup> En ningún caso se desconoce que el asentamiento de la noción de participación social se debe a factores igualmente importantes como son: la transición hacia economías de mercado; la privatización; el fortalecimiento de la democracia; la revolución de la información; y la acción de ONGs en grupos vulnerables.

a sus miembros a alcanzar sus propósitos individuales y objetivos comunitarios<sup>33</sup>. En otras palabras, se compone de aquellos rasgos o atributos de la organización social, tales como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas<sup>34</sup>

Algunas investigaciones ponen de manifiesto la relevancia del capital social para la participación (confianza y acceso a organismos públicos y privados)<sup>35</sup>, así como posibles canales a través del cual el capital social puede ayudar a reducir la incidencia delictiva y la violencia<sup>36</sup>. Según estos, el capital social de un individuo puede identificarse con el grado de simpatía y confianza que las personas le asignan a otra. Por lo tanto, el criminal potencial no tendrá incentivos para cometer un delito en contra de aquellas personas las que les tiene confianza. De la misma forma, se ha señalado que el capital social es distinto según la participación en subgrupos dentro de la sociedad o no (capital social comunitario), y que este se ordena también según las especificidades del grupo (capital social perverso)<sup>37</sup>.

En resumen, algunos estudios aportan información y conceptos teóricos relevantes respecto a la participación y la gestión pública. Desde un punto de vista práctico, las políticas públicas deberán tomar en cuenta, por ejemplo, el grado de especificidad (mecanismos e identidad) de los grupos sociales que se van formando<sup>38</sup> o interviniendo.

De igual forma, desde una perspectiva más sociológica, el análisis y empleo de redes ha demostrado ser de enorme utilidad en materia de políticas públicas. La característica más distintiva del análisis de las redes sociales es que se centra en las relaciones entre entidades sociales y los patrones que describen esas relaciones. Se interesa por la interacción entre actores o entidades sociales, y cómo esas interacciones constituyen estructuras. La investigación señala que los actores y sus acciones son interdependientes; que los vínculos entre los actores son canales para el flujo o transferencia de recursos materiales (dinero u otros bienes) y no materiales (información, apoyo, confianza, respeto, amistad, etc.); que la estructura (social, política o económica) es un patrón perdurable de relación entre actores<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> Narayan, Deepa *“Voices of the Poor : Poverty and social capital in Tanzania”*, en: *Environmentally Sustainable Studies and Monograph Series*. Nº 20, 1997, pág. 90 ; citado por Daniel Lederman, N. Loayza y A. M. Menéndez *“Violent Crime: Does Social Capital Matter ?”* Manuscrito del 28 de Julio de 1999, sin publicar. Pág 8.

<sup>34</sup> Putnam, Robert *Making Democracy Work : Civic traditions in mmodern Italy*. Princeton University Press, Nj. 1993, pág. 167 ; citado por Daniel Lederman, N. Loayza y A. M. Menéndez *“Violent Crime: Does Social Capital Matter ?”* Manuscrito del 28 de Julio de 1999, sin publicar. Pág 7.

<sup>35</sup> Moser, Caroline y Cathy McIlwaine *“Violence in Colombia and Guatemala: Community Perceptions of Interrelationships with Social Capital”* Paper preparado para la Conferencia Internacional *“Crimen y violencia: causas y políticas de prevención”*. Bogotá-Colombia, Mayo del 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 20 págs.

<sup>36</sup> Lederman, Daniel; N. Loayza y A. M. Menéndez *“Violent Crime...”*, 1999, sin publicar. 34 págs.

<sup>37</sup> Hay razones para pensar que el capital social también funciona en sentido negativo, esto es, puede posibilitar más crímenes. En ciertos contextos, una interacción social estrecha puede facilitar el intercambio de información y experiencias para reducir el costo del crimen. Además, la existencia de vínculos profundos con un grupo puede facilitar la influencia de un delincuente “exitoso” sobre este. Este “capital social perverso” ayudaría a explicar la inercia de las tasas del crimen las ciudades de Estados Unidos. Cf. Lederman, Daniel et al *“Violent Crime: Does Social Capital Matter ?”*, 1999, pág. 3.

<sup>38</sup> Lederman, Daniel *“Ciencia, investigación y políticas públicas...”*. 2000, págs. 4 y 5.

<sup>39</sup> Martínez, Víctor *“Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales....”*, 1996, pág. 41 y ss.

La participación social no es igual que la movilización social. Durante décadas se ha confundido la participación con la movilización. Se trata de dos cosas distintas. La participación es una manera de construir comunidad, haciendo sentido junto a otros del mundo circulante; mientras que la movilización es un fenómeno en que las personas convocadas a hacerse parte de un colectivo que busca imponer su fin, actúan regimentadamente.

La participación de la que hablamos es la que resulta en una sociedad civil más fuerte y rica en sus expresiones, donde los individuos y sus trayectorias empiezan adquirir un peso creciente y donde se diversifican asimismo sus formas de participación y asociación. En consecuencia, se trata de modalidades distintas al concepto tradicional de participación<sup>40</sup>.

No cabe duda que, frente al actual esquema de fragmentación, atomización e inmovilismo social, los temas de la democracia -la seguridad, la justicia, el medio ambiente, etc.- favorecen el desarrollo de esquemas diversos de acción y cambio. El carácter y la lógica que sigue hoy la asociatividad, cuestionando las formas históricas de representación de los intereses ciudadanos, merece ser tomada en cuenta a la hora de promover acciones fundadas en la participación<sup>41</sup>.

En síntesis, la participación para la seguridad supone involucrar a la población en el problema social, asumiendo roles más protagónicos en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas. Implica promover la creación de redes, reconocer el “capital social” disponible, fortalecer las relaciones y vínculos de confianza entre pares y grupos, y organizar la comunidad para la prevención y la denuncia de los delitos; la construcción de un vínculo estrecho entre la policía y la comunidad, entre los organismos estatales y la sociedad.

### **3.2. Políticas públicas para la seguridad de las personas (obstáculos y desafíos).**

Más allá de las conocidas limitaciones que enfrentan los países latinoamericanos para encarar eficazmente los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad -como es la ausencia de experticia y de información; así como las limitaciones presupuestarias y legales para intervenir en prevención y control- existen problemas de énfasis (o tentaciones) que deben superarse<sup>42</sup>, a saber:

- la búsqueda de estabilidad macroeconómico v/s la necesidad de desarrollo humano y social;
- la búsqueda de garantías en la política criminal v/s la necesidad de eficiencia;
- la búsqueda de control y represión v/s la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva de salud pública; y,
- la búsqueda de efectismo, provocada por la urgencia, v/s la necesidad de eficacia.

---

<sup>40</sup> Brünner, José Joaquín “*Participación y democracia: viejos y nuevos dilemas*”. Temas de Participación, Año 3, Nº 3, Julio 1996. División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

<sup>41</sup> Kymlicka, Will y W. Norman “*El retorno del ciudadano...*”, 1997, pág. 23 y ss.

<sup>42</sup> Laura Chinchilla, ILANUD- Costa Rica, Intervención en el Panel de Conclusiones de la Conferencia Internacional “*Crimen y violencia: causas y políticas de prevención*”. Bogotá-Colombia, 4 y 5 de mayo del 2000, organizado por el Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia.

La experiencia de países, como Canadá y Reino Unido<sup>43</sup>, Francia y Estados Unidos<sup>44</sup>, sobre el diseño de políticas públicas en materia de seguridad de las personas (seguridad ciudadana) y prevención de la delincuencia urbana, se fundamenta en los siguientes conceptos y apreciaciones que pueden ser muy útiles en nuestro caso:

- a) La seguridad es un constructo social y cultural, cuyos beneficios deben apuntar al desarrollo de las personas, traspasando de esta forma una visión reduccionista que la sitúa solamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos.
- b) Las amenazas a la seguridad de las personas surgen no solo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad. Una política de seguridad que no se base en una política que, de manera eficaz combata el desempleo, la pobreza, el déficit en la educación y la falta de oportunidades y de vivienda, así como espacios comunitarios, con los resultantes problemas de seguridad social, marginalidad, exclusión y estigmatización social, está condenada a tener sólo efectos limitados, efectos secundarios no deseados y muchos fracasos.
- c) Las políticas para enfrentar diversos problemas de una sociedad deben entenderse como complementarias y especializadas. No obstante, es evidente que la distinción entre una política criminal, que aborda los problemas de la aparición de conductas violentas y delictivas desde una óptica social y preventiva<sup>45</sup>, y una política social, que se ocupa de reducir la pobreza, la cesantía y la marginalidad, es sólo de sutil y difusa, ya que comparten eventualmente la misma función social y eventualmente una misma población-objeto. Se trata entonces de actores diferentes, de una institucionalidad diferente, en el marco de un propósito común<sup>46</sup>.
- d) El paquete de medidas debe ser una combinación de iniciativas orientadas a las víctimas y los delincuentes, y también a las situaciones o contextos en los que se dan los hechos delictuales, dado que la prevención del delito por sí sola no es solución al problema de la inseguridad. La problemática debe contrarrestarse mediante una política de prevención activa y una intervención en diversos planos.

---

<sup>43</sup> Waller, Irwin y Brandon C. Welsh *“Aplicación de las mejores prácticas de prevención del delito: tras comunidades globalmente más seguras”*, en: *Cuadernos de Criminología*, N° 8, Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile, Santiago, 1998, págs. 15-50; y, The Home Office by Crime Concern, *“Prevención de la conducta criminal”*, en: *Cuadernos de Criminología*, N° 8, Instituto de Criminología de la Policía de Investigaciones de Chile, Santiago, 1998, págs. 51-63.

<sup>44</sup> Baratta, Alessandro *“Política criminal...”*, 1997, págs. 80-98 ; Bonner, Kris *“Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa...”*, 1997, págs. 50-60.

<sup>45</sup> Una política criminal no se circunscribe sólo al control de la criminalidad, o la reducción de las tasas de denuncia y victimización a raíz de la delincuencia. Teniendo como principal objetivo a las víctimas y las consecuencias de delito, la política criminal de orientarse al control de las consecuencias del crimen y su prevención.

<sup>46</sup> Su diferenciación radica, más bien, en la intencionalidad del sujeto que implementa la acción, es decir, en un plano más subjetivo. Por ello, es perfectamente posible y aceptable que se elabore un plan de acción como estrategia de reducción de la criminalidad y de aumentar la seguridad de las personas; y, paralelamente, se desarrollen programas de lucha contra la marginalidad juvenil, para cambiar la situación de desventaja social, en función de la prevención de la delincuencia. Cf. Baratta, Alessandro *“Política criminal...”* 1997.

- e) La política de seguridad debe estar orientada y focalizada a situaciones concretas en barrios y comunas<sup>47</sup>. El mejor contexto organizativo se haya en el barrio y la comuna, puesto que la magnitud y la naturaleza de la delincuencia y la inseguridad subjetiva difieren significativamente de un sector de la ciudad a otro, explicando muchas veces el carácter local de algunos problemas<sup>48</sup>;
- f) 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<sup>49</sup>.

Adicionalmente<sup>50</sup>:

- g) Apoyar estructuras nacionales de prevención del delito y de la violencia que promuevan la colaboración entre las autoridades responsables en áreas vinculadas directa e indirectamente con la criminalidad y la violencia, tanto desde una perspectiva estructural como social (que actúan sobre focos criminógenos);
- h) Promover apoyo técnico y financiero a los gobiernos locales y promover “acuerdos de trabajo conjunto y coordinado” entre las instituciones públicas y privadas competentes en materia de prevención y que atiendan materias como planificación urbana, vivienda, escuela, juventud, servicios sociales, mujer, policía y justicia, entre otros.
- i) Asegurar rigor 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, acciones en el largo plazo pero que respondan a necesidades en el breve plazo, y acciones sistemáticas y con fundamento científico.
- j) Construir una alianza entre la ciudadanía, la policía y los tribunales de justicia introduciendo criterios de prevención participativa, en pos de un tratamiento conjunto y común de las causas y expresiones del delito (diagnóstico local).
- k) Establecer una política de estímulo y cooperación del ciudadano en materias de prevención, para que comprenda la importancia de poner en práctica medidas eficaces para limitar el acceso a los “facilitadores de la violencia y la delincuencia” (drogas, armas, medios de comunicación, etc.) y para lograr comunidades más seguras y reducir la criminalidad.

---

<sup>47</sup> Sandoval, Luis y P. Camus, *“Prevención de la delincuencia a nivel local”*, Cuadernos CED, N° 24, Santiago, 1993.

<sup>48</sup> El valor del modelo comunitario radica en el hecho de privilegiar al ciudadano como centro de su acción, y reconoce en él un aliado en la confección de estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo. Cf. Bureau of Justice Assistance, *“Working as Partners with community groups”*, Septiembre de 1994, págs. 11.

<sup>49</sup> Es un hecho de la causa que la mera acción de la policía y de la justicia es insuficiente e ineficaz. Las autoridades locales deben abrirse a un abordaje más abierto y comprensivo del fenómeno de criminalidad e inseguridad aglutinando los esfuerzos que se realizan desde diversos frentes, como ocurre con la atención de salud, los jóvenes, la educación, la recreación, la planificación urbana y ambiental, entre otros aspectos relacionados con la calidad de vida y que influyen en la delincuencia y la violencia. Booner, Kris *“Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa...”* 1997, pág. 55).

<sup>50</sup> Waller, Irvin *“Prevención del delito: La nueva...”*, 1997, pág. 73 y 74.



En nuestro país, en el marco de una política Nacional y de Estado para la seguridad ciudadana, el gobierno, a través del Ministerio del Interior, ha asumido esta tarea identificando los siguiente *principios rectores*, a saber: integralidad; coherencia; sistematicidad; simultaneidad; focalización; participación social; énfasis socio-preventivo, y coordinación.

- **Integralidad.** La comprensión de la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional -psicosocial, político y cultural- ha llevado a plantearse un enfoque integral como estrategia para enfrentar el problema en todas sus expresiones. Las acciones deben responder a los factores individuales, familiares, sociales y culturales, legales, judiciales y estructurales, por ello se contempla un conjunto de acciones en cinco ámbitos, a saber:

Ámbito Sistema Nacional de Información sobre criminalidad

Área Sistemas de Información

Área Estudios y Análisis de la criminalidad

Ámbito Instituciones Policiales

Área Modernización Policial

Área Control de la Delincuencia

Ámbito Sistema de Administración de Justicia

Área Legislativa

Área Judicial-Penitenciaria

Ámbito Prevención y Participación social

Área Educación Preventiva

Área Consejos Municipales y Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana

Ámbito Coordinación y Gestión del Plan

Área Coordinación, Seguimiento y Control de Gestión

- **Coherencia**, en cuanto a que las medidas que se han de implementar sean consistentes y se adecuen a la exigencia de administrar los recursos públicos eficiente y eficazmente;
- **Sistematicidad**, en cuanto a que las acciones sean permanentes y sujetas a seguimiento y evaluación constante;
- **Simultaneidad**, en cuanto a que la complejidad del problema y sus manifestaciones obligan a una acción coordinada y al mismo tiempo en diversos planos, para evitar postergar o desplazar el problema desde un ámbito a otro;
- **Focalización**, en cuanto a que es fundamental la concentración de los esfuerzos preventivos, atendiendo a variables socio-espaciales, en el corto y mediano plazo. Este principio es muy

relevante; ya que, en primer lugar, y desde un punto de vista terapéutico y social, la existencia de factores socio-ambientales, como la pobreza, la cesantía y la marginalidad, entre otros, pueden contribuir a la aparición de comportamientos delictivos; en segundo lugar, el reconocimiento de relaciones evidentes entre algunos delitos, determinados patrones de comportamiento y espacios o entorno físico- obliga a implementar medidas destinadas a reducir las ocasiones de favorecen la comisión de delitos o el riesgo (zonas comerciales, escuelas, barrios, sistemas de transporte, sitios eriazos, etc.); en tercer lugar, existe segmentos sociales que por razones diversas no tienen o gozan de un menor acceso a la justicia; y, en cuarto lugar, pero no por ello menos importante, desde el punto de vista de las víctimas, en nuestra sociedad hay, además, sectores riesgo o vulnerables a la acción criminal e inseguridad -como las mujeres, las personas de más edad, los jóvenes, entre otros-;

- **Participación social**, en cuanto a promover el involucramiento de todos los ciudadanos a fin de que asuman de manera responsable la necesaria cuota de contribución a esta tarea común, ya que -dadas las características y complejidad del problema- resulta evidente que las posibilidades de éxito de este esfuerzo serán mayores en la medida en que el conjunto de la comunidad nacional se involucre en él, asumiendo parte de la acción concertada, integral y permanente que su éxito requiere<sup>51</sup>;
- **Enfasis socio-preventivo**, en cuanto existe coincidencia entre los especialistas en que la preservación de la seguridad colectiva no se agota con medidas tendientes a asegurar la aprehensión, juzgamiento, condena y cumplimiento de la pena por parte de quienes infringen la ley. Por el contrario, resulta prioritario realizar acciones destinadas a impedir que el delito se produzca, sin perjuicio de adoptar todas las medidas conducentes a esclarecerlo una vez que ha tenido lugar. El eje central y articulador de la acción es la prevención.
- **Coordinación interinstitucional**, en pos de una simultaneidad de acciones por parte de la comunidad, los gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y de salud, entre otros.

En síntesis, de acuerdo a lo descrito, a nuestro juicio los principales ejes y criterios de acción para la implementación de soluciones son:

- a) El mejoramiento de la capacidad de administrar problemas ligados a la seguridad ciudadana, por vía de la implementación de una política criminal que involucre:

---

<sup>51</sup> De este principio se deduce la necesidad de destinar esfuerzos a *acrecentar la participación de la comunidad organizada*. El aporte de la comunidad en la reducción de la inseguridad producto del delito, complementario a los anteriores, privilegia los programas comunitarios (campañas de información y educación, creación de comités de prevención, entre otras modalidades) y tienen como finalidad -ante todo- sensibilizar a la población sobre el papel que pueden jugar en la prevención de la delincuencia, especialmente gracias a una colaboración eficaz entre la policía y la comunidad. Debe evitarse, sin embargo, que la comunidad asuma un rol represivo o asuma una labor de control social que no le corresponde, reemplazando a los órganos del Estado destinados a ese fin.

- una mayor disponibilidad de información;
  - que ponga tanto énfasis sobre la prevención como en el control de la delincuencia<sup>52</sup> (desarrollo social y reducción de oportunidades);
  - que asegure un eficiente acceso a la justicia para las víctimas, por vía de mejorar la eficacia del sistema de administración de justicia criminal, y
  - promueva el mejoramiento de la gestión de las instituciones de prevención, control, y rehabilitación.
- b) El establecimiento de una nueva forma, o forma más fructífera, de relación entre la sociedad y el Estado, o bien el ciudadano y la autoridad (participación y redes sociales);
- c)
- d) La intervención proactiva en los ámbitos social y estructural, armonizando el problema de la justicia y la seguridad con objetivos estratégicos como el crecimiento con equidad y la superación de la pobreza (desigualdad).

### 3.3. Acciones para reducir la inseguridad, la violencia y el crimen<sup>53</sup> (tareas).

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

- 1) Acciones socio-preventivas
- 2) Acciones orientadas a la organización y participación de la comunidad
- 3) Acciones en el contexto macrosocial
- 4) Acciones para el control de la delincuencia
- 5) Reformas al sistema policial
- 6) Reformas al sistema judicial
- 7) Reformas al sistema penitenciario
- 8) Acciones para ejercer justicia alternativa
- 9) Acciones en el ámbito de las informaciones

#### Acciones socio-preventivas:

---

<sup>52</sup> Algunos estudios revelan que un modelo basado esencialmente en acciones preventivas -estrechamente vinculadas a instancias socio-participativas, como la organización de los ciudadanos, la difusión generalizada de informaciones, entre otras- tiene casi nula respuesta en lo relativo a la contención del delito y sus manifestaciones más complejas, como el crimen organizado, el narcotráfico u otros, que causan igualmente alarma y temor, victimizando determinados grupos y sectores de la sociedad. Cf. Sherman, Lawrence "*Communities and Crime Prevention*" en: Lawrence W. Sherman et al. (edit), "*Preventing Crime: What Works...*", 1998, Cap. 3, págs. 9-10 y 28-30.

<sup>53</sup> Arriagada y Godoy "*Seguridad ciudadana y violencia...*", 1999, pág. 41-43 y 45; Ayres, Robert "*Crime and violence as Development Issues...*", The World Bank, Washington, 1998, pág. 23; Buvinic, Mayra y A. Morrison "*Notas técnicas...*", 1999, N° 5, págs. 5 y ss.; Blanco, Rafael y H. Frühling "*Proposiciones de políticas públicas...*", 1995, pág.26 y ss.; Frühling, Hugo "*Propuestas para el diseño de políticas públicas...*" 1995; Guzmán, Eugenio "*Políticas públicas y delincuencia...*", 1995, pág. 95 y ss.

- ✓ disminución de la deserción escolar;
- ✓ educación para la resolución pacífica y mediación de conflictos;
- ✓ inclusión de contenidos preventivos en los programas de educación formal;
- ✓ aumentar la cobertura de programas dirigidos a grupos en riesgo;
- ✓ desarrollo de campañas de información y sensibilización;
- ✓ desarrollo de programas de capacitación en materias de prevención y rehabilitación (especialmente en prácticas educativas, recreativas, laborales y de salud);
- ✓ establecer mecanismos e incentivos para la participación de organismos privados en materias de prevención.
- ✓ creación de redes de apoyo a las víctimas;
- ✓ incorporación de la seguridad pública y ciudadana en la política y planificación urbana;
- ✓ mayor infraestructura para el deporte, recreación y organizaciones sociales.

#### Acciones orientadas a la organización y participación de la comunidad:

- ✓ construcción y fortalecimiento de una relación de cooperación entre la comunidad organizada y la policía, fundada en la solidaridad, la participación, la complementariedad y el compromiso.
- ✓ desarrollo de códigos de convivencia urbana;
- ✓ desarrollo de programas e instituciones civiles para prevenir el crimen;
- ✓ fortalecer la descentralización para la participación de los gobiernos locales;
- ✓ generación de fondos concursables para la implementación de proyectos elaborados por la comunidad organizada (actividades deportivas, musicales, capacitación, etc.).

#### Acciones en el contexto macrosocial:

- ✓ combatir la pobreza;
- ✓ reducir la desigualdad a través de un crecimiento equitativo;
- ✓ aumento de recursos para la prevención, control y rehabilitación; y
- ✓ más y mejor educación y capacitación; y
- ✓ más empleo.

#### Acciones para el control de la delincuencia:

- ✓ aplicación de medidas para reducir la oportunidad de cometer delitos;
- ✓ control de venta de alcohol, tráfico de drogas y venta de armas.

#### Reformas al sistema policial:

- ✓ crear planes estratégicos;
- ✓ desarrollar capacidad proactiva y mejorar capacidad de respuesta;
- ✓ profesionalizar a la policía;
- ✓ reducir funciones de la policía, concentrándose en labores de prevención y control;
- ✓ aumentar dotación de personal;
- ✓ elevar remuneraciones del personal policial; y
- ✓ reforzar mecanismos de control del sistema y gestión policial.

#### Reformas al sistema judicial:

- ✓ perfeccionamiento de los cuerpos legales;
- ✓ flexibilidad en procedimientos;
- ✓ coordinación entre sistema judicial y policial;
- ✓ mayor asignación de recursos;
- ✓ creación de un sistema de justicia para jóvenes;
- ✓ proporcionalidad de las penas;
- ✓ atacar la corrupción e impunidad aumentando la penalidad neta esperada;
- ✓ tratamiento de las víctimas; y
- ✓ aumento de los servicios básicos de justicia.

#### Reformas al sistema penitenciario:

- ✓ aplicar instrumentos internacionales en sistemas carcelarios;
- ✓ realizar adecuada y efectiva asignación presupuestaria;
- ✓ agilizar procesos y eliminar sesgos en la administración de justicia;
- ✓ realizar programas para jóvenes infractores en riesgo;
- ✓ reforzar el uso del tiempo de privación de libertad a través de programas de capacitación; y
- ✓ promover sistemas de penas alternativas en libertad.

#### Acciones para ejercer justicia alternativa:

- ✓ crear centros de conciliación y mediación de conflictos (jóvenes y familia).

#### Acciones en el ámbito de las informaciones:

- ✓ desarrollo de sistemas de información criminal;
- ✓ bases de datos y sistemas información que permitan el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas;
- ✓ perfeccionar sistemas de diagnóstico y seguimiento de la criminalidad (estadísticas policiales y judiciales, georeferenciación, etc.);
- ✓ boletines de difusión;
- ✓ entrenamiento a periodistas y medios de comunicación;
- ✓ aplicación de nuevos instrumentos y fortalecimiento de la investigación relacionada con la criminalidad y victimización; y
- ✓ campañas de información orientadas a modificar los patrones de conducta que favorecen el conflicto y la violencia.

## **4.- Conclusiones.**

La necesidad de diseñar e implementar políticas públicas para la seguridad ciudadana surge tanto desde el Estado mismo (modernización), como de los desafíos que involucra la construcción de un clima de seguridad y tranquilidad adecuado para el desarrollo de las personas y el normal desenvolvimiento de las instituciones de la democracia, donde todos los sectores de la sociedad puedan colaborar. La urgencia de una estrategia de esta naturaleza se debe al creciente aumento del sentimiento de

vulnerabilidad y temor, como también a la mayor exposición de la población a mayores grados de violencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana es una de las prioridades del desarrollo, constituyéndose en un objetivo sustantivo y permanente; es una preocupación propia de todo país en crecimiento y, especialmente de las grandes y medianas concentraciones urbanas. La generación y mantención de un ambiente vital social seguro, debe hacerse a través de una política de Estado, que comprometa al conjunto de la sociedad nacional, incentivando la participación responsable y solidaria de todos en la prevención del delito, el auxilio a las víctimas, la sanción a los delincuentes y su rehabilitación.

Dentro de la compleja red de factores e interrelaciones que afectan la seguridad de las personas, generalmente resulta difícil distinguir entre causas y efectos de los mismos. Por ello, es fundamental el desarrollo de políticas comprensivas, interviniendo simultáneamente en los diversos factores. De igual forma, es esencial alcanzar un desarrollo social, humano y económico para abordar exitosamente el desafío de la seguridad, dado que ella aparece asociada a factores como la pobreza, la falta de oportunidades, las desigualdades socioeconómicas, la anomia y la falta de confianza, entre otros.

Por ello, sin olvidar que todas las causales y factores de riesgo deben ser estudiados y considerados, la compleja temática de la seguridad, y sus implicaciones para la sociedad, tiene que ser abordada al menos desde tres ámbitos: El socioeconómico, el jurídico-político, y el cultural, cada uno de estos ámbitos involucra problemas específicos, dada su naturaleza, y estrategias de solución distintas pero complementarias. Esto justifica, desde ya, un enfoque integral.

La experiencia internacional y nacional indica que es necesario una enfatizar la prevención, como política y estrategia permanente, dada la existencia de una multivariabilidad de causas, lo cual dificulta el aislamiento de factores concretos y definitivos. En un campo multivariante -como el de la violencia, la delincuencia y la inseguridad- las posibilidades de acciones preventivas son muchas, el grado de éxito que alcancen se dará en función de la coordinación de las mismas.

La prevención debe hacerse en forma estructurada, dirigida y estableciendo diferentes niveles relacionados con la aparición del problema. El acto preventivo puntual y aislado no resuelve el problema.

Otra vía, complementaria a la anterior, es que la sociedad debe mejorar la capacidad para manejar los problemas a través del capital social y participación a fin de recomponer la fragmentación social en las comunidades y la confianza.

La inseguridad, así como la violencia y la criminalidad, atañen muy directamente a la comunidad, por lo que es fundamental hacer de esta una "comunidad organizada", por ello deben impulsarse modalidades de estrecha coordinación entre las fuerzas policiales por una parte, y las juntas de vecinos, autoridades comunales, organizaciones religiosas, organizaciones juveniles y diversos actores sociales, por la otra, con el propósito de desarrollar una campaña educativa dirigida a la opinión pública, focalizándose en grupos de mayor riesgo, para ir paulatinamente conformando hábitos que se traduzcan en una cultura de prevención.

La intención es otorgarle protagonismo a los dirigentes sociales, de las organizaciones comunitarias y de los distintos sectores sociales que aportan en la implementación de acciones preventivas, en conjunto a la labor que efectúan las instituciones que por mandato legal les corresponde responder ante las situaciones de inseguridad.

Abordar la seguridad desde esta óptica –una perspectiva integral- requiere atender tanto los factores objetivos de riesgo frente a la violencia, la delincuencia y la vida urbana, como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, afectada muchas veces por construcciones y representaciones colectivas, que confirman el carácter social y cultural de la seguridad.

Asimismo, exige una atenta mirada tanto sobre la ineficacia del sistema de administración de justicia, como sobre la precariedad de los mecanismos de ayuda, apoyo y formación de una cultura “preventiva” frente a cada una de las formas de inseguridad urbana. La correcta y eficiente implementación de medidas administrativas, preventivas y de control, legislativas y judiciales es la única vía para que sectores más desposeídos puedan acceder a este derecho. De no mediar un principio de distribución equitativa de este bien público, los avances en el perfeccionamiento de nuestras democracias serán insuficientes.

Los desafíos que enfrenta una política intersectorial de seguridad ciudadana exigen poner el acento en la generación de sistemas de información más acabados, que permitan contar con focalizados y oportunos sobre una situación particular y las variables que inciden en la seguridad ciudadana. Además, se requiere necesariamente el mejoramiento de la coordinación de todos los órganos del Estado, especialmente aquellos que cumplen labores de prevención y control, entendiendo que se deben potenciar estrategias para fortalecer la relación entre las policías, los municipios y los propios vecinos. Por último, hace urgente lograr una mayor focalización en la detección de necesidades de seguridad y en la implementación de los planes que las satisfagan, aspecto en el que también la participación comunitaria resulta prioritaria.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Alvazzi del Frate, Anna Victims of crime in the Developing Word. UNICRI, Publicación, Nº 57, Roma, 1998, 157 págs.

Arriagada, Irma y L. Godoy "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas de los años noventa". División de Desarrollo Social, CEPAL-ECLAC, Serie Políticas Sociales, Santiago, Agosto 1999, 55 págs.

Ayres, Robert "Crime and violence as Development Issues in Latin America and Caribbean". The World Bank, Washington, 1998, 26 págs.

Baratta, Alessandro "Política criminal: Entre la política de seguridad y la política social"; en: Delito y seguridad de los habitantes. Elías Carranza, (Edit), ILANUD, Comunidad Europea, Siglo XXI, México, 1997, págs. 80-98.

Blanco, Rafael y H. Frühling "Proposiciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana"; en: Seguridad Ciudadana. Políticas Públicas. Rafael Blanco; Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (Edit). Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones. Univ. Nacional Andrés Bello, CED y ILD, Santiago, 1995, págs. 13-74.

Bonner, Kris "Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa. Políticas de seguridad en las grandes ciudades", en: Delito y seguridad de los habitantes. Elías Carranza, (Edit), ILANUD, Comunidad Europea, Siglo XXI, México, 1997, págs. 50-60.

Buvinic, Mayra y A. Morrison "Notas técnicas: Prevención de la violencia", Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, julio de 1999. 42 págs.

Buvinic, Mayra; A. Morrison y M. Shifter "La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción". Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano del Desarrollo. Washington, Julio de 1999, 33 págs.

Carranza, Elías "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", en Elías Carranza (Edit.), Delitos y seguridad de los habitantes, ILANUD, Comisión Europea, Siglo XXI Editores, México, 1997, págs. 23-49.

Cortés, Enrique y A. Reinoso "Violencia y Criminalidad en el Desarrollo Chileno". Primer Congreso Iberoamericano de Psicología Jurídica. Santiago, 1995, págs 493-512.

Domínguez, Andrés "Una política de prevención integral a nivel regional y comunal" El Sol en la Ciudad. Estudios sobre Prevención del Delito y Modernización Penitenciaria. Comisión Chilena de Derechos Humanos. Santiago, 1993.

Douglas, Mary La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Edit. Paidós Studio Nº 111, Buenos Aires, 1996, 173 págs.

Flisfisch, Angel "Hacia una política de Estado en materia de seguridad ciudadana". Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. DISPI-KAS, Santiago, Diciembre 1995.

Fruhling, Hugo "Propuestas para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana". Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. DISPI-KAS, Santiago, Diciembre 1995.

Glen, Jerome C. y T. J. Gordon. Estado del futuro 1998. Problemas y oportunidades. The Millennium Project. American Council for the United Nations University. Washington, 1998.



Tudela, P. (2000). Seguridad, Estado y políticas públicas: Tareas y desafíos. Primer Simposio Internacional sobre Seguridad. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Carabineros de Chile, Asociación Chilena de Seguridad y CIADE, en Santiago de Chile. 25 y 26 de mayo del 2000

Guzmán, Eugenio "Políticas Públicas y Delincuencia", en: Seguridad Ciudadana. Políticas Públicas. Rafael Blanco; Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (Edit). Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones. Univ. Nacional Andrés Bello, CED y ILD, Santiago, 1995, pág. 75-106, y anexos.

Hoecker, Loreto e Y. Bavestrello "Delincuencia y pobreza: Elementos para el debate de una política criminal". Cuadernos del CED N° 25, Santiago, octubre 1993.

Irrázabal, Ignacio "**Participación y descentralización: ¿Mito o Desafío?**"; en: Desafíos para Chile en el Siglo XXI. Reformas pendientes y desarrollo económico. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 1999, pág. 101-140.

Jiménez, María A. "Inseguridad Ciudadana y política criminal". Vida y Derecho. Aportes Jurídicos para la Democracia. FORJA N° 18, Vol. 7, Santiago, octubre 1995.

Kymlicka, Will y W. Norman "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía"; en: La política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad. Edit. Paidós, N° 3, Barcelona, pág. 5-39.

Lederman, Daniel "Ciencia, investigación y políticas públicas: el curioso caso del crimen y la violencia en América Latina". Paper preparado para la Conferencia Internacional "Crimen y violencia: causas y políticas de prevención". Bogotá-Colombia, Mayo del 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 16 págs.

Martínez, Víctor "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", en: Política y Cultura. Coyoacán, 1996, N° 7, pág. 37-60.

Nef, J. Human Security and Mutual Vulnerability : An exploration in Global Political Economy of Development and Underdevelopment. International Development Research Centre, Ottawa, Canada. 1995.

Neid, Rachel "Derechos humanos y seguridad ciudadana: el marco de un orden policial democrático"; en: Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior. Hugo Frühling (Edit.), Centro de Estudios del Desarrollo, Ediciones Segundo Centenario. Santiago, 1999, pág. 193-200.

Poulet, Wolf "La globalización y sus efectos en la seguridad y defensa nacional". Política y Estrategia. ANEPE, N° 79, Santiago, págs. 10-15.

Ortiz, Luis "La estabilidad del Estado y la seguridad ciudadana". Cuadernos del Foro 90, N° 3, CINDE, Santiago, 1992.

Salinas, Alejandro "Seguridad, Participación Ciudadana y Derechos Humanos." . Vida y Derecho. Aportes Jurídicos para la Democracia. FORJA N° 18, Vol. 7, Santiago, octubre 1995.

Salum, Elena "Estado, Seguridad Ciudadana, Pobreza y Criminalidad". Primer Congreso Iberoamericano de Psicología Jurídica. Santiago, 1995, págs. 547-552.

Silva, Iván "Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago", ILPES, Santiago, 1999.

Tomassini, Luciano La reforma del Estado y las Políticas Públicas, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago, 1994, 147 págs.

Tudela, P. (2000). Seguridad, Estado y políticas públicas: Tareas y desafíos. Primer Simposio Internacional sobre Seguridad. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Carabineros de Chile, Asociación Chilena de Seguridad y CIADE, en Santiago de Chile. 25 y 26 de mayo del 2000

Troncoso, Raúl "Seguridad ciudadana y construcción de una política pública integral". Intervención en ocasión de la Clase Inaugural del Primer Magister en Seguridad y Educación Social Preventiva de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. Santiago, Octubre de 1999, 9 pág.

Tudela, Patricio "Democracia, Desarrollo Social y Seguridad Ciudadana en Chile". Diálogos. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, septiembre 1995.

Tudela, Patricio "Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia". Cuadernos de Criminología, Instituto de Criminología. Santiago, Nº 8, 1998, pág. 87-111.

Tudela, Patricio "Seguridad ciudadana y policía comunitaria: un desafío pendiente". Seminario "Diálogos Sobre Convivencia Ciudadana". BID - I. Municipalidad de Santiago, Santiago, octubre de 1999; en: Banco Interamericano del Desarrollo, Página Web, Publicación 12/99, 17 pág.

Waller, Irvin "Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza (Edit.), Delitos y seguridad de los habitantes, ILANUD, Comisión Europea, Siglo XXI Editores, México, 1997, págs. 61-79.