



# Seguridad Pública

EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

## Los desafíos institucionales

*Autores:*

Santiago Escobar

Marcelo Sain

Rafael Sanseviero

René Jofré

Marcos Rolim

Jaime Ensignia

*Editores*

Santiago Escobar

Jaime Ensignia

**FRIEDRICH  
EBERT**  **40** años  
**STIFTUNG** en CHILE

**FRIEDRICH  
EBERT**  **40** años  
**STIFTUNG** *en* CHILE

# Seguridad Pública

EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

## Los desafíos institucionales

### Autores

Santiago Escobar

Marcelo Saín

Rafael Sanseviero

René Jofré

Marcos Rolim

Jaime Ensignia

Santiago - Chile

2007

**FRIEDRICH  
EBERT**  **40** años  
**STIFTUNG** en CHILE



# Seguridad Pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales.

## **Editores**

Santiago Escobar/Jaime Ensignia

## **Autores**

Santiago Escobar/Marcelo Sain/Rafael Sanseviero/René Jofré/Marcos Rolim/Jaime Ensignia

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert  
Darío Urzúa 1763. Providencia - Santiago  
[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

Impreso en Chile  
2007  
Inscripción N° 163585  
I.S.B.N. 978-956-7630-20-2

*Diseño y diagramación:*  
YUNQUE, de Ildefonso Pereyra  
E-mail: [yunque1@yunquemm.com.ar](mailto:yunque1@yunquemm.com.ar)

# Índice

<b>Introducción</b> _____	9
Jaime Ensignia	
<b>1. Fundamentos políticos de la seguridad ciudadana</b> _____	19
Santiago Escobar	
<b>2. Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública</b> _____	47
Deficiencias y perspectivas en el caso argentino. Marcelo Fabian Saín	
<b>3. Entre las intenciones y las tensiones</b> _____	93
Notas sobre la experiencia institucional y política en materia de seguridad ciudadana democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio. Rafael Sanseviero	
<b>4. La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana</b> _____	115
El caso chileno René Jofré	
<b>5. La seguridad como desafío moderno a los derechos humanos</b> _____	157
Marcos Rolim	



**Jaime Ensignia**

# INTRODUCCIÓN

*Jaime Ensignia*

Chileno, sociólogo, director del Proyecto Sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert de Chile y Coordinador Proyecto Regional FES de Seguridad Ciudadana Cono Sur.





## 1. Un marco global

Los altos niveles de desigualdad, marginalidad, violencia intrafamiliar y delincuencia que impactan al continente latinoamericano –en donde ningún país de la región es una excepción, pese a los niveles de crecimiento económico que algunas naciones experimentan– hace inevitable que el tema de la seguridad pública haya pasado a copar las primeras planas de las agendas políticas, sociales, ciudadanas y académicas. Los medios de comunicación, en particular la televisión, le entregan a estos hechos de inseguridad pública una cobertura extremadamente amplia, festinándose en algunos casos de estos sucesos delictuales de sobremanera. Según la máxima televisiva, hechos de sangre elevan los índices de audiencia en una forma notable.

Las grandes ciudades del continente observan las tasas de robos más elevadas del mundo, en donde además los índices de violencia intrafamiliar y de delitos sexuales son muy altos. Es conocido por todos que estos elevados niveles de delincuencia y violencia se traducen en significativos costos económicos y de fuertes pérdidas desde el punto de vista del desarrollo económico.

Estos desembolsos, según el BID –en violencia y delincuencia– llegaron en la década de los 90 a un 14% del PIB del continente. No sería una sorpresa que a fines de la primera década de este siglo, estos costos sean mucho más superiores que en los noventa del pasado siglo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Ernst Hillebrand: *El progresismo latinoamericano frente al desafío de la Seguridad Ciudadana. Reflexiones sobre un marco conceptual político*, FES- Actual, Santiago, Chile 2004. Hillebrand argumenta que la seguridad ciudadana en su relación con los valores progresistas se expresan a lo menos en cuatro dimensiones, las cuales las fuerza políticas progresistas del continente debieran preocuparse con urgencia y asumir este tema como un eje central de sus respectivas agendas políticas. Puesto que la delincuencia afecta en muchos sentidos valores y objetivos que son fundamentales y constitutivos para el pensamiento progresistas, es que una política de seguridad ciudadana es imprescindible de ser asumida por el progresismo de la región. Estas cuatro dimensiones tiene que ver con: la dimensión de los derechos humanos; la dimensión democrática; la dimensión de justicia social y finalmente, la dimensión política partidaria.

El tema de la seguridad pública debe ser asumido por el conjunto de la sociedad, pero en forma particular por los partidos políticos progresistas de la región y, de este modo, éstos deben asignarle máxima prioridad e importancia política y conceptual. El desafío en este marco es nítido: **es necesario desarrollar una política y un discurso progresista en este tema que rescate métodos, metas y valores compatibles con la tradición humanista de la centro izquierda.**

Se hace imprescindible tener una dimensión político partidario, puesto que el tema de la seguridad pública siempre ha sido un ámbito complicado para las fuerzas progresistas, no solo en nuestro continente sino también en los países industrializados. Precisamente y debido a que el progresismo reaccionó apenas y con lentitud al aumento de la criminalidad en las sociedades modernas, las fuerzas políticas conservadoras y de derecha lograron transformar este tema en una de sus mejores armas político electorales<sup>2</sup>.

El tema de la seguridad ciudadana es uno de los aspectos más sentidos, exigidos y requeridos por amplios sectores de la sociedad moderna, sobre todo de parte de estratos sociales populares, los cuales se encuentran enormemente desprotegidos frente a la delincuencia. De tal modo, este es un ámbito a ser abordado prioritariamente por las fuerzas políticas del centro izquierdo. La creciente importancia que los ciudadanos le dan al tema de la "in" seguridad pública, significa que la debilidad del discurso programático y político de los partidos de la izquierda democrática pone en riesgo la realización y continuación de gobiernos progresistas en la región.

En la búsqueda de un hilo conductor en materias de seguridad pública, se debería entregar una mirada integral sobre el concepto y las políticas públicas en esta área, asumiendo críticamente que un Estado policía o represor produce tanta inseguridad o temor como aquellos Estados permisivos o excesivamente tolerantes con la delincuencia.

---

<sup>2</sup> Idem, Ernst Hillebrand, pág. 3 y 4.

Esta mirada más global debería –en nuestra opinión– asumir los siguientes principios básicos en esta materia:

- La seguridad ciudadana es una función política básica, vital para el ejercicio de los derechos ciudadanos.
- El derecho de seguridad debe ser real para todos los ciudadanos. Una política progresista en seguridad pública tiene como meta superar la distribución desigual del bien público “seguridad”.
- El ejercicio de la fuerza legítima para la protección y el mantenimiento del orden legal en una democracia no es un acto de represión estatal, sino una dimensión necesaria e ineludible de las funciones del Estado.
- Los aparatos policiales deben ser objeto de un control político y democrático eficiente. Es inaceptable que las instituciones policiales lleven una vida autónoma fuera del control de las instituciones políticas y del Estado.
- Un trabajo policial eficiente y el respeto por los derechos humanos en democracia no son contradictorios.
- Una política de seguridad ciudadana tiene que ser eficiente y debe apoyarse en una mezcla adecuada de prevención, disuasión, represión del crimen y medidas de re-socialización.
- Medidas de prevención de carácter social no son lo mismo que macro políticas sociales. Aquí se trata de intervenciones específicas que se dirijan con precisión a grupos y territorios de riesgo. Confundir medidas de prevención con políticas sociales generales lleva a una deslegitimación de ambas.
- La baja de la violencia cotidiana no solo se logra a través de medidas de carácter policial o preventivo. Existen formas de intervenciones comunitarias como instituciones de mediación, jueces de paz, centros de familia, etcétera, las cuales pueden y deben ser utilizados para bajar el nivel de la violencia intracomunitaria e intrafamiliar<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver: Santiago Escobar et.al.: Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas, Editorial Nueva Sociedad, FES, Caracas - Venezuela, 2005.

## 2. La importancia de la seguridad pública en la agenda de la FES

La Fundación Ebert en América Latina y Centro América le ha entregado al tema de la seguridad ciudadana un importante lugar en las agendas de actividades nacionales y regionales, pese a no ser un tema de trabajo tradicional de la FES. En la gran mayoría de las oficinas no existían experiencias concretas en relación a una praxis y contenidos de una política de seguridad pública.

Es así que desde el año 2004 a la fecha, en algunas de las oficinas de la FES del continente se llevan adelante actividades no tan solo de reflexión sino también posicionamiento programático acerca de lo que implica el desafío político que el tema de la seguridad ciudadana representa para los sectores progresistas de la región. En este marco se manifiesta el interés que tiene la FES como Fundación de cooperación política cercana a la Social Democracia Alemana (SPD), de fortalecer y cooperar con las contrapartes políticas partidarias, Ong's e institucionales en la construcción de un discurso consistente y fundado sobre el tema de la seguridad pública.

En este marco, se han desarrollado proyectos destinados a fortalecer el intercambio de experiencias en el ámbito de la seguridad pública, para especialistas y expertos en políticas de seguridad de los países de la región, mancomunadamente con parlamentarios, dirigentes y partidos políticos, responsables del Estado central, en algunos casos policía pública, municipios, actores sociales, medios de comunicación, ONG's especializadas en estos temas.

Sería largo enumerar las diferentes actividades, ciclos de seminarios regionales, talleres de debates, asesorías, elaboración de papeles de trabajo, documentos, revistas y libros que se han publicado en relación a este tema. La FES Centroamérica es muy productiva en este sentido; sin embargo, a nivel de las oficinas del Cono Sur nos parece importante reseñar algunas de estas actividades llevadas a cabo en los últimos dos años.

Previo a las actividades del 2005 y 2006, en agosto del año 2004 se llevó a cabo en Chile un Seminario PROSUR titulado *La Seguridad Ciudadana como Política de Estado*, esta reunión es considerada como el inicio de esta línea de trabajo en el continente. Este evento internacional, que contó con destacados especialistas de los países del Cono Sur, tuvo en esa oportunidad la participación del entonces Ministro del Interior del Gobierno de Chile y actual Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza<sup>4</sup>.

También a nivel latinoamericano se realizó en la ciudad de Panamá, el 1º gran encuentro de la FES de Las Américas, destinado a diseñar una política regional en los temas de la seguridad pública. Este evento contó con importantes y destacados especialistas en materia de seguridad ciudadana de la región y de Europa.

Entre las actividades que el proyecto regional asumió por parte de las oficinas de la FES Cono Sur se podrían destacar las siguientes, comenzando el año 2005 con el seminario de:

- *“Seguridad Ciudadana en el Cono Sur: medios y estrategias de comunicación”*, llevado a cabo el 24 de mayo en Buenos Aires – Argentina.
- El segundo seminario se realizó entre los días 26 y 27 de mayo en Santiago – Chile bajo el tema: *“Seguridad Ciudadana en el Cono Sur: construcción de propuestas progresistas y el rol de los medios de comunicación”*.
- Un tercer evento se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo con el tema: *“La seguridad ciudadana como política de Estado: desafíos de una agenda nacional”*, entre los días 27 y 28 de julio.

---

<sup>4</sup> Como producto de este seminario regional, se editó en la Serie PROSUR de las oficinas de la FES del Cono Sur una publicación con el tema *Seguridad Ciudadana como política de Estado*, con los autores: Santiago Escobar, Jacqueline Muniz, Rafael Sanseviero, Marcelo Saín y José Marcelo Zacchi. PROSUR 2004, Santiago de Chile.

- El último de los seminarios regionales se realizó entre los días 10 y 11 de noviembre, en Sao Pablo – Brasil y su temática estuvo focalizada en *“Políticas Municipales de Seguridad Ciudadana en el Cono Sur”*.

Como producto concreto de los eventos señalados, tanto del PROSUR 2004, como de algunos seminarios de 2005, se publicó en la Serie PROSUR, *La Seguridad Ciudadana como política de Estado* (2005), el libro *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas* (Nueva Sociedad 2005) y *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación. La agenda ausente en el Cono Sur* (Centro de Competencia en Comunicación para América latina y FES-Chile, 2006).

Bajo la misma metodología del año 2005 se realizó un solo evento para el 2006, el cual tuvo como tema: *“El debate sobre la institucionalidad en las políticas públicas de la Seguridad Ciudadana”*, en Santiago de Chile. Los insumos entregados para este evento son los que se presentan en esta publicación.

Habría que resaltar que en septiembre de 2006 se realizó en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 2° evento de carácter continental destinado a evaluar la marcha de la línea de trabajo en seguridad pública.

### **3. La FES Chile y la línea de trabajo en seguridad ciudadana**

Las primeras actividades de esta área de trabajo se remontan al 2004, en donde se realizan algunos encuentros a nivel comunal con especialistas de Colombia y del Brasil en comunas de la Región Metropolitana. Insumos entregados por la FES en este ámbito es el *Manual de Propuestas Municipales Progresistas* (2004) y el *Manual Primeros Pasos de una Gestión Municipal Progresista* (2005), en donde se incorpora la temática de la seguridad ciudadana. Sin embargo, lo central de esta línea de trabajo se podría sintetizar en los siguientes ámbitos:

- Un fuerte impulso a este tópico de trabajo lo entrega la realización

del Seminario PROSUR del 2004 (anteriormente señalado). De este modo, se cristaliza en octubre de ese año, la constitución del Foro Progresista de Seguridad Ciudadana de Chile, integrado por parlamentarios, dirigentes políticos de la centro izquierda (PS-PPD Y PRSD), expertos en seguridad pública, académicos e integrantes de ONG que tratan este tema de la seguridad ciudadana.

- Un hito importante para el año 2005 (mayo) con relación a esta temática de trabajo en el ámbito nacional, fue la Presentación del PROSUR 2005 con la presencia de la entonces candidata de la Concertación y actual Presidenta de Chile, Michelle Bachelet.
- Se participa también en las jornadas programáticas de la Campaña Presidencial del Comando de Michelle Bachelet, en el tema de la seguridad pública.
- Con motivo de la puesta en marcha del proceso de la Reforma Procesal Penal, se realizó un Seminario Taller con organizaciones del Estado, Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) acerca del tema *“Un nuevo sistema de Justicia Penal Adolescente: responsabilidad y reinserción”*.
- Hacia mediados del año 2006 se reactiva de manera parcial el Foro Progresista de Seguridad Ciudadana, el cual juega un importante papel en la convocatoria y desarrollo del Seminario Cono Sur sobre el tema de la Institucionalidad en Políticas Públicas de Seguridad Pública. En el marco de este mismo encuentro es presentado el libro *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación. La agenda ausente en el Cono Sur*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver: Elisabet Gerber (Editora): *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación*, C3, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2006. Esta publicación detalla entre otros tópicos, el rol de las comunicaciones en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En síntesis y observando el tema en toda su globalidad, la seguridad pública se nos muestra como uno de los problemas centrales al interior de nuestras sociedades, no tan solo en el plano latinoamericano y nacional –en el caso de Chile–, sino también en el mundo entero. Instituciones como la Fundación Friedrich Ebert pueden contribuir sustantivamente junto a otras instituciones académicas, políticas, sociales y del Estado, al análisis, debate y difusión de políticas progresistas en este relevante ámbito de las políticas públicas.

De este modo, esperamos que con esta publicación dedicada al análisis de la institucionalidad en seguridad ciudadana en los países del Cono Sur, aportemos un nuevo grano de arena a la comprensión y esclarecimiento de este neurálgico tema<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Seguramente sobre el tema del diseño institucional o la institucionalidad que deben asumir las políticas públicas de seguridad ciudadana se seguirá discutiendo en el transcurso del presente y de los próximos años de manera cada vez más amplia. Al respecto, es interesante la idea desarrollada por Santiago Escobar en un artículo titulado *ROBOCOP y la estética del miedo*, en donde éste señala: "No me canso de insistir en las deficiencias conceptuales y políticas que exhiben los gobiernos -y en general toda la élite política- en materia de seguridad ciudadana. Conciben nuevos ministerios, nuevas leyes y nuevos procedimientos policiales. Pero no perciben que ello está siendo superado por una dialéctica social que tiene a la violencia espontánea y la marginalidad como motores de una contracultura delictual que no puede ser vencida solo mediante el uso de la fuerza. En la sociedad de la información, la nanotecnología, las redes globales, ninguna cárcel puede impedir la circulación de los mensajes y las ideas, buenas o malas. Por lo tanto, la batalla contra la delincuencia es en primer lugar una batalla en la cultura, en la manera de entender y actuar la política y la economía; de ver la ciudad en interpretar la ciudadanía y sus componentes de justicia e igualdad". Ver: Diario Electrónico, Primera Piedra 197 Análisis Semanal del 26 de marzo al 1 de abril 2007, Pág. 2 y 3.

# 1

**Santiago Escobar Sepúlveda**

## **FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

*Santiago Escobar Sepúlveda*

Chileno, abogado y cientista político;  
experto en temas de Seguridad Pública y Defensa Nacional;  
Consultor del PNUD. Director Ejecutivo del Instituto Igualdad;  
Profesor en Derecho Constitucional, U. Bolivariana





## 1. La seguridad ciudadana es un ejercicio de gobierno

La definición de la política como arte del gobierno sólo permite caracterizar los problemas que debe enfrentar un gobierno, aunque todavía de una manera muy preliminar, en primer lugar como problemas políticos. Ello indica que quedan para un segundo o tercer análisis, todas aquellas significaciones de carácter correctivo de la política, que tales hechos pudieran contener.

Aunque tal definición parezca vulgar y evidente, no es un asunto de importancia menor para la epistemología de la política moderna reafirmarla en su campo predilecto: el control del gobierno. Porque además es importante para definir lo que es el propio gobierno en la actualidad. Principalmente porque basados en las características de época, muchos teóricos del gobierno empiezan a sostener que se trata más bien de una especie de gerencia social, dominada por un definido marco de eficiencia técnica antes que de estructuras de decisiones que expresan jerarquías de intereses privados en lo público, además de intereses supuestamente compartidos por todos<sup>1</sup>.

Sobre el tema se ha discutido una enormidad en los últimos veinte años en América Latina. Sobre todo en el eje de la llamada modernización del Estado y su búsqueda de flexibilidad funcional, privatizaciones y disminución de tamaño. Siempre con la advertencia –que tiene validez como un sano principio de racionalidad política general- que los problemas de gobierno tienen dos dimensiones simultáneas que deben ser equilibradas al momento de abordarlos.

En primer lugar una dimensión política, que no puede ser exacerbada so pena de caer en el populismo. La política no lo puede todo, y la voluntad

---

<sup>1</sup> Yehezkel Dror: *La Capacidad de Gobernar*. Informe al Club de Roma. Fondo Económico de Cultura. México 1996.

política no puede ser el sustituto de los requerimientos técnicos en una decisión de gobierno. Existe, por lo tanto, una dimensión técnica indispensable, que debe respetarse y que, cuando se quebranta, debe serlo por razones excepcionales, como una catástrofe o un estado de emergencia nacional. Pero tampoco puede ella transformarse en el fundamento único de las decisiones hasta el punto de olvidar la política, so pena de caer en el otro extremo, que es la tecnocracia<sup>2</sup>. Es decir, hacer una lectura deshumanizada y simplemente estadística de los problemas sociales y de gobierno, sin un sistema de referencia valórica de selectividad, propio del juego de la democracia y del control ciudadano de las actuaciones de sus gobernantes.

Sin embargo, pese a lo avanzado tanto en los desarrollos teóricos sobre el Estado moderno, como en las consecuencias prácticas que los cambios tienen en sus dimensiones de administración y competencias, existe una especie de barrera mental en torno a determinados ámbitos de la actividad gubernamental, que impide someterlos al mismo escrutinio de modernidad y eficiencia que se aplica al resto del Estado.

Este es el caso de todo el complejo institucional, administrativo y técnico legal que corresponde al campo de la seguridad, y que engloba aspectos tan fundamentales del Estado moderno como lo son el orden público, la seguridad interna y la defensa nacional. Este ámbito de la gestión gubernamental, público por excelencia, ha permanecido prácticamente inmune a la radicalidad y profundidad de la ola de cambios y reformas del Estado de las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado. Incluso más, en la práctica su conducción se ha ido sustrayendo de lo público moderno, al desarrollarse expresiones corporativizadas en sus instituciones, con fuertes elementos de autogobierno y/o ausencia de control de las autoridades civiles, en defensa del *status quo*.

---

<sup>2</sup> Edgardo Boeninger K.; *Lecciones para la Gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello. Chile, 1997.

El debate político generado por el aumento de la delincuencia y de la violencia social, en tiempo relativamente reciente, ha puesto de relieve el requerimiento de una mirada crítica sobre las instituciones y mecanismos destinados a proveer seguridad ciudadana. En todo caso, sin ser la primera convicción sino la última en poner este ángulo en la mesa de debates. Fundamentalmente empujada por la evidencia de que pese al aumento de los presupuestos de seguridad y los medios policiales, los índices de inseguridad y violencia seguían aumentando y que, por lo tanto, había también un problema de concepción de políticas y de capacidad institucional.

Pese a los impactos que en los años setenta y ochenta del siglo pasado tuvo el desarrollo de una doctrina de seguridad nacional autoritaria, que llevó a las fuerzas armadas al ejercicio de una violencia extrema contra parte de su propia ciudadanía, la esfera de la defensa permanece casi totalmente autónoma, excepto en los desarrollos en materia de derechos humanos, los cuales aún no alcanzan estatus de doctrina institucional en muchos Estados. Todo ello sin perjuicio de los avances en los desarrollos democráticos experimentados en toda la región.

Hoy, la crítica más bien se centra en las policías y en los desarrollos de una política criminológica coherente por parte del Estado, cuyo resultado más notable en la región ha sido la reforma del procedimiento penal.

En todo caso, estas evoluciones que son de tiempo reciente en materia de seguridad ciudadana, equilibran en parte el debate hasta ahora dominado por la inercia y la mano dura, y genera la percepción de que están puestos sobre la mesa si no todos, al menos la mayoría de los antecedentes y opciones que presenta el tema. Aunque todavía sigue siendo un menú de especialistas y dista mucho de ser un debate social y ciudadano, informado y equilibrado.

Lo que sí es un debate social son las consecuencias que en materia de inseguridad ciudadana produce el aumento de la violencia social, de los delitos

y la ineficacia de las políticas. Porque introduce en las opiniones ciudadanas no solo los elementos objetivos de la victimización y la inseguridad, sino también elementos simbólicos y percepciones, incluso más allá de los hechos reales, de la mano de una ácida contienda política que lleva el tema a los primeros lugares de la agenda pública.

Incentiva este debate el aumento de una política editorial de los medios de prensa que exagera la truculencia y el consumo de imágenes dramáticas. Sin embargo, resulta excesivo culpar a los medios de la creciente preocupación ciudadana por el tema.

Si bien es efectivo que la pauta informativa predominante genera ampliificaciones de la inseguridad que no reflejan exactamente lo que ocurre en la realidad, sí existe un aumento efectivo de los delitos que indudablemente debe reflejarse en las noticias. Pero lo más relevante de la atmósfera social es que se han acelerado los cambios tecnológicos basados en las transmisiones, poniendo las comunicaciones en el centro de la inteligencia social, y generando un cambio estructural y no simplemente de forma en la política.

Ella adquiere un creciente componente mediático, lo cual apenas si ha sido percibido por los gobiernos y los partidos políticos hasta ahora, más allá de sus efectos electorales. En esencia, las políticas de comunicación de los gobiernos siguen ancladas en una visión publicitaria de la obra gubernamental y, en muchos casos, como el de Chile por ejemplo, las autoridades han llegado a sostener que “la mejor comunicación de un gobierno es no tener política de comunicación”<sup>3</sup>. La importancia de disputar en el espacio abierto de las comunicaciones modernas los significados simbólicos y prácticos que contiene la agenda pública no es percibida en toda su dimensión.

---

<sup>3</sup> Eugenio Tironi, Director de la División de Comunicación y Cultura del Gobierno de Chile, en declaraciones a la prensa en marzo de 1993. Lo curioso es que posteriormente este funcionario ha hecho una exitosa carrera como empresario consultor en materia de comunicación e imagen corporativa.

Y pese a que, como el caso anteriormente citado de la autoridad chilena, existe una apelación permanente a la modernidad y la eficiencia, en la práctica se excluye de ellos a la comunicación como componente esencial y permanente de las políticas.

La seguridad ciudadana como política no ha escapado a esta deficiencia. De manera que solo recientemente empieza a debatirse en serio la importancia de las estructuras de comunicación en el diseño y ejecución de cualquier política pública, no solo de seguridad. Especialmente aquellas más complejas, que involucran enormes dificultades para crear sentidos comunes en la población debido a que parte importante de su implantación está referida a interacciones microsociales<sup>4</sup>.

Finalmente, es necesario señalar que existe un enorme prejuicio respecto del significado microsocial de la política de seguridad ciudadana. Es posible que nadie lo haya expresado con mayor exactitud como Michel Foucault al referirse a la policía como la expresión microsocial del poder político<sup>5</sup>.

La seguridad ciudadana está referida al pacto constitucional de una sociedad; es decir, forma parte del conjunto de deberes, derechos y garantías que contiene la norma fundamental para todos los ciudadanos, no como sentido de mayoría como se piensa vulgarmente. En esencia, las garantías constitucionales los son, en primer lugar, para las minorías, que tienen en ellas un reflejo objetivado del pacto político fundante de la sociedad que les protege frente a la arbitrariedad de la mayoría.

Pues bien, la provisión del bien seguridad se hace con estrecha relación a ese pacto constitucional, de ahí la importancia de la política criminológica; y las acciones de las policías tienen que ver no solo con los derechos de las

---

<sup>4</sup> Elisabet Gerber, Editora. *Políticas de Seguridad Ciudadana y Comunicación*. Fundación Friedrich Ebert, 2006.

<sup>5</sup> Michel Foucault: *Vigilar y Castigar*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1977.

víctimas sino también con las de los victimarios. El debate que este tema plantea comienza a tomar un giro complejo, pues ante el aumento de la criminalidad y la violencia social hasta niveles intolerables, hace que en muchas partes se empiece a hablar de *restitución de equivalencia de derechos* entre víctimas y victimarios. Donde equivalencia no es lo mismo que igualdad, ni mucho menos simetría política. Es decir, junto al pago por el delito objetivo que deben acatar los delincuentes, el crecimiento de la violencia social y delictual crea una atmósfera en la cual los derechos de los victimarios no pueden ser iguales a los de las víctimas. Y, en consecuencia, deben verse limitados no solo por efecto de las consecuencias objetivas del delito individual cometido, sino también por el desequilibrio social que crean, lo que justificaría restringir sus garantías constitucionales. Es decir, a toda la teoría de la violencia social difusa y las zonas de indiferencia social<sup>6</sup> habría que agregar ahora una acerca de las exclusiones legales de ciudadanía, más allá de la penalidad objetiva que sigue a la comisión de un delito.

Es evidente que en sociedades con tasas de 40 o 50 homicidios por cien mil habitantes lo que ocurre es prácticamente una masacre y una guerra civil larvada, que afecta directamente a jóvenes de sectores pobres, y es en definitiva una emergencia social que requiere por lo tanto de una política de emergencia. Pero ello dista bastante de la necesidad de entrar en una interpretación restrictiva global de las garantías constitucionales. Cambiar control e intrusividad por terrorismo es ya una discusión en sí. Ampliar ello a cambios en la matriz de los derechos constitucionales es un tema mucho más de fondo todavía.

Pero independientemente de las soluciones de política que se construyan y ejecuten para enfrentar los problemas de seguridad, la experiencia indica que adquieren especial relevancia las capacidades de gobierno de la seguridad, es decir "...el conjunto de estructuras y procesos institucionales abo-

---

<sup>6</sup> Santiago Escobar, *El Futuro después de la muerte*, en revista de Estudios Internacionales. Universidad de Chile. N° 2 y 3, junio, julio de 2000.

cados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual ella se lleva a cabo”<sup>7</sup>. Para decirlo claramente, resulta inaceptable entrar en un debate sobre la restricción de las garantías constitucionales, sin siquiera haber hecho el intento de mirar el gobierno de la seguridad.

Ese enfoque referido preferentemente al espacio gubernativo y no a la delincuencia, resulta esencial para cambiar el eje de los debates sobre seguridad ciudadana desde una óptica fraccionada a una integral, bajo el convencimiento que la principal responsabilidad de proveer seguridad recae en el Estado y en sus aparatos de gobierno. Este cambio de eje no puede ser hecho sin analizar los fenómenos a la luz de los cambios epocales que ha experimentado la política.

## 2. Los cambios en la política

La política moderna se caracteriza por tres rasgos esenciales: descentrada desde el punto de vista del poder; elitista en la forma; veloz, compleja, mediática e incierta en sus resultados.

Descentrada significa que no es la principal fuerza de articulación en la conducción del gobierno. Esta fuerza proviene también de otros ámbitos, como los negocios, los centros de pensamiento científico, los aparatos de comunicación medial (es decir que intermedian significados) y, en general, de una red de organizaciones, estructuras e individuos, muchas de las cuales no solo presionan la conducción del Estado sino también expresan una voluntad de ordenamiento propio, sin mediaciones ni acciones con la política<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Marcelo Saín: *Notas sobre la Institucionalidad de Seguridad Pública. El caso argentino*. En el presente volumen. Junio de 2006.

<sup>8</sup> Manuel Castells: *La era de la información*. Siglo Veintiuno Editores. México, 2004.

Elitista significa que crecientemente es menos de masas, con estructuras representativas y formas delegatorias muy acentuadas, aunque de un carácter mucho más feble en contenido que los tradicionales lazos caracterizados por estos conceptos. No solo porque el ciudadano moderno tiene una multiplicidad casi infinita de intereses para ocupar su tiempo, sino porque la velocidad de funcionamiento del mundo moderno ha agotado las formas dialógicas y los debates tradicionales de la política, y los ha reemplazado por intercambios precarios de representación o delegación débiles, la confianza clientelar o simplemente la inhibición ciudadana.

A las características anteriores se agrega el fraccionamiento de intereses propio de una sociedad amplia y diversa, con fuerte tendencia a la espontaneidad social, y aparentes formas de acción directa, aunque éstas carecen de continuidad.

En tales circunstancias, la actuación política a través de partidos estructurados u organizaciones con fines políticos es algo muy complejo y difuso. Las formas se parecen más a clubes oligárquicos de redes y compromisos, especializados y cerrados en su funcionamiento, que a organizaciones donde primen los consensos y las decisiones de mayoría. La crisis más pronunciada ha sido la de aquellos partidos que representaban sectores sociales homogéneos (política de clases), pues han quedado reducidos a expresiones dogmáticas incapaces de articular propuestas de mayoría para alcanzar el gobierno.

La percepción es que crece la ola de movimientos políticos temáticos o monoprogamáticos, que permite que los gobiernos se independicen de su base política electoral, casi siempre expresada en coaliciones, una vez que adquieren el poder, apelando a una doctrina de responsabilidad ciudadana muy poco objetivada, y que se articulen en redes de intereses, personalizados o familiares, facilitando la tendencia al descentramiento. De ahí proviene la trascendencia que tiene para la democracia moderna temas como el control democrático formalizado en instancias regulares, la transparencia

en las decisiones, y los principios de responsabilidad objetiva por los desempeños públicos.

Finalmente la política es veloz en tiempo real por efecto de complejos cambios tecnológicos, y se integra en sus significados en un solo mundo global vinculado de manera instantánea<sup>9</sup>. Esta especie de cronopolítica es, al mismo tiempo, extremadamente compleja, pues se desenvuelve en una multiplicidad de temas técnicos, que tienen una relación sistémica que no siempre se hace evidente, y que debe ser relevada y coordinada en tiempo real, sin planificación previa. Quizás sí lo más complejo es que la política se hace mediática, lo que significa que está hecha de comunicación, preferentemente visual, para existir como argumento.

Todo esto la transforma en algo indeterminado e incierto, sobre todo en materia programática y casi completamente tautológica respecto del poder, con una tendencia creciente a expresar solo control y administración, y no metas. La política ha dejado de ser finalista y constructivista en sus planteamientos y difícilmente expresa sentidos radicales de cambio.

La pauta a través de la cual actúa la política moderna, y que es la que permite enlazarla al gobierno y a sus temas complejos, ha sufrido entonces un cambio radical por las circunstancias descritas. Pero sin que vaya acompañada de una reflexión de fondo, que mire de manera crítica sus propios mecanismos e interpretaciones. Ello es verdaderamente un problema en lo que se refiere a seguridad ciudadana, donde pese a los resultados se sigue produciendo la inercia de inyectar recursos en una política equivocada.

Vale la pena reflexionar aunque sea brevemente sobre los aspectos más importantes de esa pauta.

---

<sup>9</sup> Paul Virilio: *El procedimiento silencio*. Paidós. Buenos Aires 2001.

## A. El volumen gubernamental

En la época de la revolución industrial, la premisa básica de un gobierno poderoso eran vínculos físicos expeditos. El acento estaba puesto en un tipo de conectividad que potenciaba gobiernos cuya robustez estaba medida por el alcance del poder central expresado en carreteras y por la capacidad de ser la locomotora económica del desarrollo. Ello generaba una tendencia a administraciones amplias e intrusivas, basadas en principios de autoridad antes que de servicio.

¿Qué requiere un gobierno para ser poderoso en la sociedad informacional? En primer lugar evitar el exceso de volumen administrativo y legal junto con la ausencia de sociedad. Ello implica trabajar con un concepto de red y flexibilidad del accionar gubernamental, pone de moda principios regulatorios antes que interventorios y conceptos de mando integral<sup>10</sup>. Si tal criterio se aplica a la seguridad ciudadana significa que el éxito no está en el tamaño del dispositivo gubernamental sino en el sentido de red y flexibilidad interinstitucional para lograr un compromiso integral en el tema.

Ello toca también a los temas de diseño y equipamiento policial. La sociedad de la información no pone en el centro los transportes ni las tecnologías de desplazamiento o control situacional, sino la capacidad de coordinar en un solo acto y con la mayor eficiencia de focalización el conjunto de instrumentos con que se cuenta<sup>11</sup>. Ello significa mando, comunicación y control unificados y abastecidos de información inteligente. "Mientras la ingeniería de transportes transfiere volúmenes, que es lo propio de la sociedad industrial, la ingeniería de comunicaciones transfiere información, no acontecimientos, sino una relación pautaada entre acontecimientos."<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Cornelis A. De Kluyver: *Pensamiento Estratégico*, Prentice Hall, Pearson Education, Buenos Aires, 2001.

<sup>11</sup> Paul Virilio: *Cibermundo ¿Una política suicida?* Dolmen Ediciones. Santiago, 1997.

<sup>12</sup> Karl Deutsch: *Los Nervios del Gobierno Modelos de Comunicación y control políticos*. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1969.

Ello transforma a la información en un insumo crítico pues es la fuente que permite hacer la relación pauta de los acontecimientos, es decir ordenarlos, darle jerarquía y significación en la planificación.

## **B. El control de los mensajes**

Confucio sostenía que “aquel que es elocuente y halagueño no es un hombre virtuoso”. En términos modernos, el valor de la palabra depende en buena medida no de su significado intrínseco ni del emisor, sino de su vínculo con un medio de transmisión. Por diversos motivos se produce una desaparición de emisores y significados, instalándose una interfase social de comunicación que no es solo tecnología, sino control anticipado de significados. En ese fenómeno predomina lo que Paul Virilio denomina comunicación mostrativa frente a la comunicación demostrativa, es decir frente a aquella que está construida como un argumento de racionalidad encadenada y secuencial. La fotografía es el ejemplo de lo que es comunicación mostrativa. Está detenida en uno o múltiples significados, pero no es un argumento que se desarrolle. Es un desencadenante de significados en la mente de quien la ve. Muestra algo. El cine en cambio es demostrativo, es una narración y un argumento, y requiere de condiciones especiales para expresarse; tiempo, atención concentrada, etc.

La política moderna para comunicar requiere acercarse a la fotografía, desarrollar un estilo austero, corto, simbólico, elegante. Una escritura visual capaz de comunicar los significados más complejos de manera instantánea. Si aplicamos de nuevo el argumento a la política de seguridad ciudadana, es evidente que resulta más fácil mostrar inseguridad. Una sola imagen dramática deshace una campaña comunicacional de años.

Es una paradoja de la velocidad. Su aumento hasta experiencias límites ha hecho que la realidad sea percibida solo a retazos y como si estuvie-

ra detenida, aunque esté en plena evolución. El concepto del tiempo parece haberse detenido, generando la sensación de inmovilidad, al mismo tiempo que los significados cambian aceleradamente. Un estudio de periodismo on line hecho en Italia determinó que una noticia dura entre seis y doce horas en Internet y luego es reemplazada y olvidada, a menos que se trate de un suceso.

### C. El agotamiento de los relatos

La narración, tan propia de la cultura política de los años 60 del siglo pasado, terminó por declinar definitivamente con el término del siglo XX corto<sup>13</sup>. La caída del Muro de Berlín derribó el cerrado lenguaje de los programas políticos excluyentes. Esto refuerza el valor de las imágenes antes que el relato, y hace más complejo el trabajo de construir una política de gobierno basada en la adhesión ciudadana.

En el pasado las religiones fueron las dueñas espirituales de la representación del mundo, expresando un principio social de orden y aceptación que fundamentaba la conducción del gobierno. En el siglo XX ese papel lo monopolizó la política, pese a las divisiones y exclusiones programáticas que contenía<sup>14</sup>. En el siglo XXI el dominio de la representación del mundo lo exhibe la ciencia y la tecnología. Al menos así lo piensa la mayoría de las personas, aunque no sepan explicar bien por qué. Debido a que ese dominio de la ciencia y la tecnología se expresa con una racionalidad demasiado hermética para ser democrática, y se transforma en una trinchera de especialidad, fraccionamiento y autoritarismo. A menos que se instale un dispositivo de control ciudadano demo-

---

<sup>13</sup> Josep Fontana: *La historia de los hombres: el Siglo XX*. Editorial Crítica. Barcelona, 2002.

<sup>14</sup> Varios autores: *Problemas en torno a un cambio de civilización. Primeras Jornadas Internacionales sobre Modelos de Futuro, Nuevas Tecnologías y Tradición Cultural*. Ediciones Nuevo Arte Thor. Barcelona, 1988.

crático, que no puede estar basado en otra cosa que el conocimiento como capacidad de discriminación de mensajes.

Las controversias y los conflictos, si llevamos el tema al campo de la seguridad ciudadana, son para esta nueva interpretación simples accidentes, no realidades sociales inherentes a la pluralidad. Pues el mundo de la ciencia es de una racionalidad cerrada y lo que no opera con la regularidad esperada es un accidente y requiere de una solución tecnológica que lo devuelva a su cauce normal.

Hoy resulta casi imprescindible recuperar un concepto de trayectoria para explicar con un mínimo de racionalidad el funcionamiento de la sociedad y el concepto de gobierno. Es decir, recuperar la convicción de que nos movemos entre un punto de origen y un punto de arribo, que no marcan necesariamente meta o progreso, sino el espacio en que se desenvuelve la diversidad de la realidad social, de acuerdo a intereses, valores y sentidos comunes de orientación. El predominio de una visión basada en la perfección tecnológica en materia de seguridad, terminaría en una dictadura homogenizadora de la sociedad y en la eliminación de todas las libertades. Este es un problema de fondo cuando se habla de pacto constitucional y de las garantías que él contiene, en primer lugar, para las minorías sociales.

#### **D. El valor de la ciencia y la tecnología**

La reflexión anterior nos lleva a otro tema de enorme actualidad, cual es concluir que los viejos rituales de la política como comunidad han terminado. Mientras en el pasado la desacralización del poder ha sido un instante fundamental de la construcción democrática, hoy ella se da por efecto de la tecnología, que disuelve la autoridad y el poder, pero también los sentidos de comunidad, y pone las decisiones de la política y del gobierno en una especie de ecuación de resultados prede-

terminados. Esta interpretación tecnocientífica no crea ninguna pertenencia alternativa a la que desaparece, y el descontrol de lo político se torna de alguna manera espontáneo o queda entregado a la captura del actor más poderoso.

El problema más importante es que la ampliación de los espacios de incertidumbre instala una manera de ver la realidad social, muy propensa al temor, que otorga al miedo un papel cohesionador que antes lo tenían otros elementos, generalmente valores, como la solidaridad o la vecindad. El miedo, convertido en una cantera de disvalores, se transforma en un negocio permanente de la seguridad ciudadana, con un mercado siempre en alza de cientos de millones de ciudadanos que atemorizados se encierran en sus casas y barrios comunicándose del mundo<sup>15</sup>.

El punto central para una política democrática de seguridad ciudadana es desacralizar el conocimiento especializado y la securitización tecnológica de la sociedad, y no al revés, como ocurre en gran parte de las soluciones actuales. Para que ello pueda ocurrir es necesario poner la información como un bien público perfecto, cuya distribución como conocimiento debe ser igualitaria, garantizada en el pacto constitucional como derecho social a la información.

## **E. Control del territorio y entropía social**

La ciudad es el espacio natural de la política y lo político. Los conceptos *Política y Público* pertenecen a la *civitas*, al igual que el de *Gobierno*. Sin embargo, producto de la forma tecnológica y de los ajustes de velocidad y complejidad de la política actual, la ciudad empieza a fraccionar-

---

<sup>15</sup> Le Monde Diplomatique: *Seguridad ciudadana y vigilancia total: El negocio del miedo*. Editorial Aún creemos en los sueños. Santiago, 2005.

se en una especie de orden neofeudal, lleno de ciudadelas cerradas que niegan lo público. Sea que se estructuren como barrios dormitorios, como espacios culturales de ocio o entretención, o como sectores de producción, la pertenencia individual de los ciudadanos pierde contacto con lo público. El se instala en una *casa mundo* o un *barrio mundo*, donde los mecanismos básicos de comunicación son el Internet o la teleacción, y se encierra en sentidos de pertenencia cada vez más estrechos. En los sectores de mayores ingresos se vive como integración a lo global, y en los de menores ingresos como marginalidad.

Sus desplazamientos se realizan entre un punto y otro de la ciudad, a base de "corredores viales en trinchera", es decir pistas de alta velocidad, diseñadas como un mobiliario privado cerrado al uso de quienes no tienen dinero para pagar los peajes. Instalaciones abiertamente segregadoras pues en general carecen de franjas de transporte público que permitan una distribución equitativa de la velocidad entre los ciudadanos, no entre los vehículos, y sentidos de conectividad e integración.

Todo ello incide en una especie de desaparición de lo ciudadano, al perder densidad y consistencia los vínculos de las personas con el espacio público. Este queda crecientemente sustraído al uso lúdico e incluso estético y, en este vaciamiento de la ciudad como algo integrado, aparece una simbología cultural que niega el bienestar y su manifestación más evidente: el ocio. El ocio es demonizado como una pérdida de valores en una sociedad dominada por un individualismo productivista y queda literalmente entregado a la delincuencia. Ser ocioso es un antivalor social, que torna a quien lo ejerce en un actor indeseable para la autoridad.

De la misma manera que las elites se globalizan y desarrollan los mismos gustos y comportamientos en todo el planeta, las ciudades se vacían de ciudadanos en todas partes, apareciendo una especie de espacios de indiferencia social que se tornan peligrosos o terreno de nadie ocu-

pados de manera precaria por *gente*. Los ciudadanos se transforman en consumidores y clientes de pseudo espacios públicos, cuya encarnación más visible son los grandes centros comerciales. La seguridad se homogeniza en la vigilancia electrónica, la intrusividad y la mayor penalización, prescindiendo de todo capital social como elemento cohesivo y preventivo de la violencia y el delito.

De ahí al manejo de la ciudad bajo sistemas de protocolos, generales o especiales según el caso, pero predeterminados y estandarizados, con pretensión homogenizadora, hay solo un paso. Se centra todo el interés en la producción de un modelo cultural único, que elimina lo exótico y excluye lo diverso, y cuyas principales víctimas son los jóvenes y los pobres.

La ciudad adquiere entonces, además del carácter de espacio de contacto y convivencia que tiene por el roce y tensión naturales provenientes de ser un conjunto de interacciones sociales, también el carácter anticipado de ser un emplazamiento peligroso. En ese contexto no es extraño que la participación ciudadana en los temas de seguridad sea impregnada, desde la óptica de la autoridad y las policías, de un intento clientelar, más que de un efectivo desarrollo de poder local de decisión. Es decir se trata de capturar la cooperación de la población para hacer más eficiente el poder de punición del Estado.

La pauta sintéticamente descrita hasta aquí es la que induce a la reinterpretación del gobierno de la seguridad y de sus mecanismos. Ella está contenida en las ponencias que conforman el presente volumen. A veces, el desarrollo de los temas toma un punto de vista general y en otras lo hace de una manera más particularizada, al referirse a especificidades propias de los países que analizan.

Lo valioso, tanto de ellas como de los comentarios y debates que se generaron con su exposición, es que permiten visualizar no solo nuevos desarro-

llos teóricos sino también algunas conclusiones preliminares de política pública, que se pueden tomar como lecciones aprendidas de lo que va corrido del debate y el ejercicio práctico del gobierno de la seguridad, tanto en sus fundamentos políticos como en aquellos aspectos administrativos y operacionales, que permiten contrastar las diferentes opiniones y puntos de vista en una relación estrecha con la realidad.

Me atrevo a sostener, y creo no equivocarme, que una de las contribuciones más importantes para el desarrollo de la teoría del gobierno en la moderna democracia, junto a toda la doctrina de derechos humanos, proviene y provendrá de reflexionar los temas de la seguridad. Sobre todo bajo la óptica de la formulación estricta de una doctrina democrática sobre el uso de la fuerza, impregnada de las nuevas realidades, pero convencida de que el tema forma parte del bienestar y la libertad de los ciudadanos y no del control y homogenización de ellos.

### **3. Lecciones aprendidas**

Entre las conclusiones fundamentales que se puede extraer de los valiosos trabajos presentados está lo que podemos denominar seis problemas comunes en materia de gobierno de la seguridad, y seis paradigmas positivos para su conducción.

#### **Los problemas**

##### **■ Baja calidad de la conducción civil de la seguridad y autogobierno policial**

Como regla general, en todas partes se produce una inhibición de la conducción política en materia de seguridad ciudadana. A pesar de ser uno de los temas más importantes de la política pública de un gobierno, ella se

reduce a una dimensión puramente técnica, y se delega en quienes se considera los técnicos. Así, el diagnóstico se hace autónomo y el control institucional débil. Por conducción civil no se debe entender la capacidad de cambiar los mandos o jerarquía superior de la institución, sino controlar y calificar la calidad cotidiana del desempeño policial, terminando con el poder corporativo que exhibe ante el control político.

Los vicios derivados de una deficiencia de tal naturaleza son secretismo profesional y talante autoritario en el uso de la fuerza, con propensión al abuso de ésta e incluso a la brutalidad policial. El trabajo de Marcelo Saín sobre Argentina tiene un capítulo introductorio que resulta seminal, desde el punto de vista teórico, que deberá transformarse en lectura obligatoria para comprender el fenómeno.

### **Una administración política del miedo que genera una reacción en cadena que institucionaliza la violencia**

Normalismo penal le llama Saín en su trabajo, es decir creación de más leyes con penas más severas. Rafael Sanseviero analiza la tendencia como reactividad coyuntural de las agencias políticas. Ellas, dice, se rinden a la necesidad de mostrarse sensibles y eficientes ante una opinión pública cautiva en una ecología social del temor que llama "*miedo ambiente*". Siguiendo el discurso del filósofo y urbanista francés Paul Virilio, señala que "el discurso del pánico" es el argumento y núcleo estructurante de una "política de la emoción", que sustituye a la reflexión, el debate y aún a la "política de la opinión".

El discurso de la inseguridad domina toda racionalidad oscureciendo el valor de los datos y estadísticas. Ya sea para atacar al gobierno, ya para denunciar la "herencia" de los gobiernos anteriores, los discursos convergen en el estímulo a la inseguridad colectiva, generalmente criminalizando la marginalidad y la pobreza. Sanseviero insiste sobre este punto destacando la especie de reflejo social instalado en torno a el, y cita un trabajo –aún inédito–

de Fabienne Mainz: “El miedo a la violencia real o imaginada de los excluidos [fundamenta sin discusión] la violencia vindicativa de los integrados.”

Los gobiernos de la región, de manera casi idéntica, se remiten al paradigma de la contención esencialmente represiva con creación de nuevos tipos penales, aumento de las penas, elevación de las tasas de encarcelamiento, aumento de cárceles y fuerzas policiales, y compra de armamento y equipos de alta sofisticación. Según Marco Rolim, basado fundamentalmente en la experiencia de Brasil pero aplicable como antecedente en toda la región, esta conducta gubernamental lleva inevitablemente aparejada el aumento de la violencia policial. Todos los resultados sociales demuestran, y el reciente caso de Sao Paulo es un ejemplo claro, que la hipótesis represiva, centrada en iniciativas que refuerzan los medios persecutorios, supuestamente disuasivos, de prisiones masivas y del fin de la impunidad, está condenada al fracaso.

## **Multiplicidad de cuerpos legales, anomia jurídica o simplemente informalidad jurídica**

El trabajo de Marcelo Saín plantea con enorme claridad este tema, recurrente en toda la región. El resto de los ensayos también se refieren a él en diversas oportunidades. El punto principal es la ausencia de estructuras organizacionales de conducción política e institucional de la seguridad pública, tanto en el nivel central de gobierno, como en el resto de los ámbitos gubernativos de rango inferior, como departamentos, provincias o gobiernos locales. Organizaciones capaces en primer lugar de hacer un diseño y planificación de la política, a través de una visión integral y con instrumentos de coordinación interinstitucional que garanticen un mínimo de resultados. En segundo lugar, estructuras capaces de hacer la gestión de esa política en el sentido de controlar efectivamente los contenidos operativos de ella y, a continuación, efectuar la evaluación de esas políticas y determinar e implementar las correcciones pertinentes.

La existencia de un número indeterminado de leyes y normas, dispersos en los más variados cuerpos legales, lleva inevitablemente a una interpretación restringida y discrecional de las competencias, sobre todo de los aparatos operativos, principalmente policiales. No porque no existan reglas, sino porque son lo suficientemente dispersas para tornar efectivos los controles, pues la objetivación de responsabilidades es prácticamente imposible.

## **Bajo desarrollo profesional civil**

En este tema los diferentes trabajos también son recurrentes en señalar que constituye una de las principales deficiencias en materia de políticas públicas ciudadanas en la región. René Jofré y Marcelo Saín sostienen como recurrente la “inexistencia de un servicio civil de seguridad pública compuesto por funcionarios y agentes gubernamentales especializados y capacitados en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública, el diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, de la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente, de la dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias intervinientes”.

Es necesario capacitar un servicio civil no policializado, capaz de dar sustento técnico administrativo a las decisiones de la autoridad política civil. Atendida fundamentalmente la circunstancia de que el personal policial se mueve en estructura de mando, además de jerarquía, que implica nociones diferentes de disciplina laboral y responsabilidad que no pueden tener ciertos desempeños administrativos. Como ejemplo, asuntos internos es una especialización de control referida a la normativa reglamentaria, la probidad y transparencia de la función policial, mientras que transparencia y probidad administrativa vienen medidas con otros parámetros, especialmente de servicio externo, aunque parcialmente puedan quedar en la óptica de asuntos internos.

## **La fragmentación de la ciudad genera un cuadro de marginalidad, violencia social y un estado de estrés, desvinculación y propensión al roce físico**

Nos referimos más arriba a la fragmentación de la sociedad y de la ciudad. El trabajo de Marcos Rolim trata en profundidad este tema. El sostiene que los viejos paradigmas de la solidaridad y las formas comunitarias de resolución de conflictos han sido reemplazados por una mayor violencia estatal y vigilancia amparadas en algo que denomina el populismo penal. Ello ha traído aparejado el hecho de que los principios del garantismo penal, que resultan básicos en el pacto constitucional democrático, son presentados como instrumentos al servicio del crimen o debilidades de las cuales solo se aprovechan los “bandidos”.

El tema, también mencionado extensamente en el trabajo de Rafael Sanseviero, nos recuerda un debate que ocurre prácticamente en todos los países de la región en torno a “la puerta giratoria” para los delincuentes como consecuencia del nuevo procedimiento penal oral. Muy pocas veces se encuentra referido este debate a la eficiencia de la investigación policial o a la diversidad y falta de coherencia de los órganos del Estado. Simplemente se le asocia de manera fácil a “mano blanda”.

Se requiere una visión articulada de estado, comunidad y ciudadanos para que la dimensión de temas como la convivencia, el barrio y la identidad, se articulen a aquellos mayores, especialmente el sentido doctrinario de la política criminológica del Estado, expresada en un derecho punitivo sustantivo, cárceles, policías, etcétera, pero también sociedad.

## **Atraso doctrinario y profesional de las policías**

Sobreequipamiento respecto de tareas menores, baja flexibilidad, lentitud en tareas mayores, sentido obsoleto del trayecto entre una política criminológica

ca democrática y la garantía de seguridad individual y mezcla creciente de sus funciones con las de las fuerzas armadas. Este no es un diagnóstico muy halagüeño, pero con variaciones menores, es un problema de toda la región.

El atraso doctrinario está referido fundamentalmente a la carencia de una doctrina explícita sobre el uso de la fuerza, según las diferentes tareas que debe atender.

Existe una tendencia creciente a involucrar efectivos militares en ámbitos antes exclusivos de las fuerzas policiales. Si bien ambas corporaciones, la militar y la policial, trabajan en el campo de la seguridad como sentido funcional único en el Estado moderno, ellas son totalmente diferentes.

La función policial se desempeña en el campo del orden público y la seguridad con un marco doctrinario asentado en la política criminológica del Estado. Tiene en el régimen de libertades y garantías constitucionales y en el Derecho Penal sus fuentes interpretativas fundamentales, para desenvolver su acción en torno al delito. Su objetivo es investigar, detener y someter a la justicia a los infractores.

La función militar, en cambio, se desenvuelve en el campo de la defensa exterior, teniendo como marco doctrinario la directiva estratégica nacional y como marco legal la Constitución –en lo pertinente al régimen político– el derecho internacional y los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado. Su acción está encaminada a disuadir, contener o aniquilar cualquier amenaza en contra de la integridad política del Estado. Mientras la policía forma individuos, las fuerzas armadas forman cuerpos. La forma en la cual se usa la fuerza es diametralmente opuesta.

Lo anterior no significa que no pueda existir ámbitos de encuentro e incluso planificación conjunta. Pero las diferencias en las funciones son enormes y sustantivas para la democracia y la ciudadanía, y también para el presupuesto de la nación y la eficiencia del gasto público.

## Los paradigmas positivos

### **El paradigma sobre la formación democrática en precidadanía y la doctrina sobre el uso de la fuerza**

Formación en precidadanía o ciudadanía sustantiva, como llaman algunos a los modelos anticipados de formación e información entregados a los individuos, aparece como una de las mejores inversiones sociales de un Estado. Existe la convicción de que un modelo formativo de responsabilidad y confianza es fundamental para contar con un capital humano capaz de inhibir el uso propio y el institucional de la fuerza.

No es la policía la que controla un territorio, sino la población que vive en él. La policía es una representación profesionalizada de la autoridad en un campo específico del orden público.

En una democracia la doctrina sobre el uso de la fuerza es un tema fundamental, pues la tendencia natural debiera ser al ahorro y no al gasto de la fuerza legítima (dispendio). Ello requiere desarrollo de sistemas de autoridad basados en la institucionalidad y la confianza en la base social. Es a ellos que se agrega la fuerza o capacidad coercitiva legítima del Estado cuando se requiere y no al revés.

### **El paradigma de la información**

Sin información de calidad no hay política adecuada. Hay que tener un cuadro de situación de la violencia y el delito (Saín) que permita una comprensión táctica y estratégica del tema. Pero además vivimos en la sociedad de la información como bien público perfecto, con la necesidad estructural de informar e informarse, establecido como una garantía constitucional de equilibrio informativo, que podemos denominar un derecho social a la información.

## **El paradigma de la organización y el control estatal**

La autoridad debe ser capaz de demostrar de manera práctica que controla y ejerce los instrumentos de la autoridad. Para ello no basta la pura voluntad política, aunque esta es indispensable. Se requiere un diagnóstico institucional claro, consensos institucionales basados en el respeto a la democracia y coordinación interinstitucional eficiente. Para ello, el gobierno de la seguridad debe actuar en tres campos específicos con instrumentos diferentes para cada caso, donde el Estado siempre tiene responsabilidad. El ámbito microsocia l de la relación entre Estado y ciudadano, donde la política fundamental es formación, con información y prevención; el ámbito de la comunidad, donde la política fundamental es el fomento del capital social y la creación de ambientes de paz y prevención social del delito; y la institucionalidad global de la seguridad, en la cual la política básica es el control y la eficiencia de la policía, la represión y punición de los delitos.

## **El paradigma de la participación**

La responsabilidad por la seguridad corresponde de manera central al Estado. Pero ello no inhibe la responsabilidad de los individuos y, en especial, la de la comunidad. Esta se manifiesta como capital social activado en tareas que contribuyen a crear una ecología social de la paz y la prevención de la violencia y el delito.

La participación no puede ser activada como una relación clientelar de la ciudadanía organizada respecto de la policía, sino como una regla de cooperación y confianza.

El desarrollo de adecuados ámbitos de participación tienen en lo local o municipal un sistema de referencia o gobierno que ha sido hasta ahora poco analizado, pero se demuestra como un campo fértil para el paradigma de la participación.

## El paradigma de la dependencia única

Si una institución tiene dos o más sistemas de reporte a una instancia superior en la práctica generalmente no informa. Si depende al mismo tiempo de dos instancias, es derechamente autónomo. Demás está decir lo que ambos fenómenos generan en la eficiencia de una organización. La responsabilidad se diluye en la sospecha de que uno de los superiores (generalmente para identificar cual se aplica la paradoja del más inexperto o el convoy más lento) es el que determina el promedio de errores existente, y no la propia capacidad operativa de quien debe reportar o es el subordinado.

El requisito de la dependencia única es intransable a la hora de establecer una verdadera conducción del gobierno de la seguridad.

## El paradigma de la ciudad del futuro

La seguridad ciudadana se resuelve en el espacio urbano, en sus significados sociales, en la distribución de los bienes simbólicos de la ciudad, como la conectividad social, la recreación, el ocio, la estética del espacio, el inmobiliario de consumo urbano.

El trabajo de lo urbano devuelve los conceptos de integración social y bienestar a lo público, y transforma la seguridad ciudadana en un ejercicio democrático de creación de sentidos comunes.

Tanto los *seis problemas comunes* como los *paradigmas*, brevemente analizados más arriba, no agotan el universo de unos y otros a la hora de trabajar teórica y prácticamente la seguridad ciudadana. Pero permiten, a mi juicio, introducir una óptica más heterodoxa en los análisis, continuando y profundizando el interesante trabajo y contribución que sobre la materia viene desarrollando en América Latina la Fundación Friedrich Ebert.



# 2

Marcelo Sain

**NOTAS  
SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD  
GUBERNAMENTAL  
EN SEGURIDAD PÚBLICA  
DEFICIENCIAS Y PROSPECTIVAS  
EN EL CASO ARGENTINO**

*Marcelo Saín*

Argentino, doctor en Ciencias Sociales (Unicamp, Brasil);  
profesor e investigador de la Universidad Nacional  
de Quilmes y de la Universidad Torcuato Di Tella.





## 1. Notas conceptuales sobre las políticas y el gobierno de la seguridad pública

Argentina, al igual que la mayoría de los países de América Latina, cuenta con un sistema de seguridad pública tradicional, particularmente en todo lo referido al gobierno del mismo.

El *gobierno de la seguridad* comprende al conjunto de estructuras y procesos institucionales abocados a la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual ella se lleva a cabo.

Una *política de seguridad pública* es el conjunto de *intervenciones públicas* llevadas a cabo por diferentes *actores estatales y sociales –públicos o privados–* a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos *riesgos y conflictos*<sup>1</sup> –concretos o previsibles– de carácter *violento y/o delictivo*<sup>2</sup> que

---

<sup>1</sup> En la vida social, un *conflicto* es un fenómeno que se desarrolla en el marco de un *proceso de interacción*, articulado sobre la base de un *enfrentamiento, disputa o contienda* entre actores sociales (personas, grupos, organizaciones o colectividades) que intervienen en él para *preservar* ciertos bienes, relaciones o situaciones preexistentes o, por el contrario, para *producir* un nuevo conjunto de bienes y relaciones o *crear* una nueva situación social. De este modo, un *conflicto* es siempre un *proceso* debido a que, si bien se expresa a través de acciones, eventos u acontecimientos puntuales, se desenvuelve en el marco de una *trama o sucesión de hechos e interacciones sociales concatenadas* cuya manifestación global, como se dijo, refleja un enfrentamiento, disputa o contienda entre los actores protagonistas. Según las formas o medios a través de los cuales se manifiesta y canaliza predominantemente una interacción conflictiva, ésta puede adquirir el carácter de pacífica o violenta. Cuando las formas o medios típicos del enfrentamiento o contienda que priman en una interacción conflictiva implica alguna modalidad de agresión violenta contra otras personas, grupos, organizaciones o colectividades, esto es, mediante la utilización de medios coercitivos, y sin tener en cuenta las intenciones o preferencias del actor social victimizado, estamos ante un *conflicto violento*. La *inter-*

lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una *política de gestión de determinado tipo de conflictividad social*, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en *hechos de violencia y/o en acciones delictivas*. Todo ello mediante la *prevención, conjuración e investigación administrativa* de los mismos y/o la *persecución penal*, los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos.<sup>3</sup>

---

*acción social violenta* se consume contra la voluntad de quienes la sufren directa o indirectamente, y su particularidad está en un componente físico y/o psíquico esencial, dado por los daños o lesiones tangibles producidas sobre personas y cosas y por su concomitante impacto psíquico.

<sup>2</sup> Algunos conflictos sociales adquieren la impronta de *delitos* o, mejor, se expresan a través de *hechos delictivos*. Lo que en determinada sociedad se denomina *delito* resulta de un complejo proceso social que siempre se inscribe en el marco de un determinado conflicto social. El delito refleja o expresa alguna forma de conflicto social, y, como tal, su producción por parte de los actores sociales es siempre histórica, vale decir, tiene sentido en un tiempo y en un lugar. Toda sociedad construye una noción de *delito* a partir de la clasificación, distinción e identificación –cultural y jurídica– de aquellas *acciones sociales* no-deseadas y prohibidas que son consideradas generadora de algún tipo de *daño o lesión* sobre personas, grupos, organizaciones o colectividades. Ese daño o lesión puede significar un perjuicio violatorio de un conjunto de condiciones constitutivas de las personas, tales como la vida, la libertad individual y social, la integridad física o sexual, el honor, la privacidad o la propiedad. También puede cercenar ciertas condiciones colectivas como la seguridad pública y el orden público, los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública, la fe pública, la salud pública o diferentes aspectos de la vida social y económica. Por ello, dichas acciones tienen una impronta socialmente *reprochable*, es decir, constituyen una acción jurídicamente reprobable y, por ende, *ilícita*. La determinación de lo *delictivo* resulta de una operación simbólica y convencional de distinción y diferenciación o, dicho de otro modo, deriva de una *construcción conceptual y jurídica*. Lo que en determinada sociedad o momento histórico es conceptualizado y tipificado como delictivo, no necesariamente lo es en otro contexto social o temporal. Lo delictivo resulta, así, de una conceptualización jurídica mediante la cual se tipifica un conjunto de acciones violatorias del orden jurídico y que, en tanto reprobables y de valor negativo, demandan una *punición institucional*, bajo determinadas condiciones de legalidad. El carácter social del proce-

En este marco, toda *política de seguridad pública* se estructura sobre la base de tres componentes fundamentales, a saber:

1. La elaboración y actualización permanente de un *cuadro de situa-*

---

so de *criminalización* de determinados comportamientos está ratificado no solo por el hecho de la calificación de determinadas acciones como delictivas a través de la *ley penal –criminalización primaria–* sino también por la identificación de una *persona concreta* como infractor de la ley penal o *criminalización secundaria*. De este modo, el *delito* es un producto social y cultural que sólo en su expresión positiva y formal configura una infracción del orden jurídico merecedora de una *pena*, siempre que el carácter dañoso del mismo esté estrictamente dado por la lesión de un bien o un interés social jurídicamente protegidos. En este contexto, *el delito o el acto delictivo es la acción de violar las leyes penales*.

<sup>3</sup> Una política de seguridad pública se efectiviza a través del desarrollo de cuatro *acciones básicas*, a saber, (i) la *prevención* de los hechos que pudieran resultar delictivos o vulneratorios de la seguridad pública; (ii) la *conjuración* de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública que estuvieran siendo desarrollados; (iii) la *investigación administrativa* de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o consumados; y (iv) la *persecución penal* de los delitos consumados por parte de la justicia criminal. La *prevención* abarca las acciones tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar aquellos hechos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública. La *conjuración*, en cambio, engloba las acciones tendientes a neutralizar o contrarrestar en forma inmediata los delitos o hechos en ejecución que resulten atentatorios de la seguridad pública, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores. La *investigación administrativa* –esto es, *no-jurisdiccional*– de los delitos y hechos vulneratorios de la seguridad pública en desarrollo o ya consumados comprende las acciones tendientes a conocer y analizar los mismos, sus modalidades y manifestaciones, las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron, sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que lo protagonizaron como autores, instigadores o cómplices, y sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas. Y, finalmente, la *persecución penal* de los delitos consumados implica las acciones tendientes a constatar la comisión de los mismos y sus circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución; individualizar a los responsables de los mismos; y reunir las pruebas para acusarlos penalmente.

- ción de la violencia y el delito*, que permita conocer y comprender –estratégicamente y tácticamente– el conjunto de problemáticas que serán el objeto de las labores de prevención, conjuración o persecución penal propias del sistema de seguridad pública, sea en sus dimensiones *objetivas* como en las *subjetivas*.
2. El desarrollo de una *estrategia institucional* asentada en un *diagnóstico institucional* acerca del estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública, y de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso, con la consecuente puesta en marcha de un plan de *reforma y modernización legal e institucional* de dicho sistema.
  3. El desarrollo de una *estrategia de control de la violencia y el delito* articulada sobre la base de una *acción social de prevención y control de la violencia* gestionada por el sistema de prevención social de los mismos, así como de una *estrategia institucional de prevención y control de la criminalidad común y de la compleja* –según modalidades delictivas específicas– llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción.

La *estrategia de control de la violencia y el delito* constituye el núcleo fundamental de la política de seguridad pública. El *cuadro de situación del delito y la violencia* así como la *estrategia institucional* configuran dimensiones instrumentales básicas para la elaboración y puesta en marcha de aquella estrategia de control delictivo.

El *cuadro de situación de la violencia y el delito*, resultante de un proceso permanente de recopilación y sistematización de información y de abordaje analítico de la misma, debe dar cuenta tanto de la situación general como de aquella específica del delito y la violencia, existentes en un tiempo y espacio determinado. Su evolución, modalidades de manifestación, despliegue territorial e impacto social e institucional. Sin dicho conocimiento

resulta imposible desarrollar estrategias focalizadas y eficientes de prevención y conjuración de dichas problemáticas, así como también planificar acciones e intervenciones gubernamentales en la materia.

En consecuencia, su elaboración permanente debe brindar a las autoridades gubernamentales del área el conjunto de aspectos objetivos y subjetivos de la situación de seguridad pública de la jurisdicción. La importancia de ello reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado y actualizado posible del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas, y el necesario imperio de la ley. Dichas problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las políticas de seguridad pública y, en su marco, de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La *dimensión objetiva de la violencia y el delito* hace referencia a los hechos de violencia, los conflictos que vulneran el orden público y los eventos delictivos cometidos en la jurisdicción de referencia, cuyos aspectos fundamentales deben expresarse en algunos indicadores básicos, a saber, (i) la situación y evolución de los *conflictos vulneratorios del orden público*; (ii) la situación y evolución del *delito en general*, ya sea en términos absolutos y relativos; (iii) la situación y evolución de la *violencia delictiva*; (iv) la situación y evolución de las *modalidades de criminalidad compleja*; y (v) las *condiciones sociales e institucionales de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito* en sus diferentes manifestaciones. Asimismo, la *dimensión subjetiva de la violencia y el delito* se refiere a los aspectos simbólicos-culturales expresados en el conjunto de sensaciones, percepciones, valoraciones e interpretaciones sociales acerca de la criminalidad y de las respuestas institucionales del sistema de seguridad pública. Sus manifestaciones básicas deben suponer el conocimiento de algunos indicadores básicos, tales como (i) las *opiniones acerca de la problemática de la seguridad y el delito*, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, y su evolución temporaria; (ii) la *evaluación del desempeño y la actuación de la policía* en la prevención o conjuración de delitos así como también *de los gobiernos (nacional, provincial o municipal)* en la dirección del sistema de seguridad *o del poder judicial* en la persecución penal de las personas sospechadas de la comisión de delitos, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia; y (iii) la *percepción social* acerca de cualquier aspecto relevante referido a las problemáticas de la seguridad pública.

Por su parte, la *estrategia institucional* le otorga a las autoridades gubernamentales del sector un discernimiento detallado de la organización y del funcionamiento real de las estructuras de gobierno institucional de la seguridad, de sus agencias componentes y de los actores sociales que intervienen en las cuestiones de la seguridad pública. Pero también de las políticas, estrategias e iniciativas desarrolladas o en desarrollo. Esto es, un conocimiento pormenorizado de las condiciones institucionales de la respuesta estatal y social a las problemáticas delictivas y de violencia a ser prevenidas, conjuradas o penalmente perseguidas. Asimismo, dicho saber favorece el desarrollo de un proceso de modernización y fortalecimiento institucional –organizativo, funcional, doctrinal– de los diferentes componentes del sistema de seguridad pública a los efectos de desarrollar las estrategias de control de la violencia y el delito.

Dicha estrategia debe partir de la elaboración de un *diagnóstico institucional* acerca de la estructuración organizativa y funcional de los principales componentes del sistema institucional de seguridad pública. Esto es, el gobierno de la seguridad; el sistema de prevención social de la violencia y el delito; el sistema policial; el sistema de persecución penal; la participación comunitaria; y el sistema de seguridad privada. Tal evaluación, además, debe contemplar el desempeño y los resultados obtenidos por dicho sistema en el ejercicio del control –prevención, conjuración y/o persecución penal– de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito.

Como consecuencia de lo anterior y, en particular, de las eventuales desactualizaciones o anacronismos doctrinales, organizacionales y/o funcionales existentes en algunos de los componentes del sistema institucional de seguridad pública, la estrategia institucional también debe conllevar el diseño y desarrollo de programas y planes de *reforma y modernización legal e institucional* de dicho sistema o de algunos de sus componentes, a los efectos de adecuarlos a las estrategias de seguridad que se desarrollen.

Por cierto, tanto el cuadro de situación sobre el conjunto de problemáticas

de la seguridad como la estrategia institucional, constituyen las acciones instrumentales de las políticas de seguridad pública. Ellas están orientadas a sentar las bases conceptuales e institucionales de lo que, en verdad, conforma el núcleo básico de esa política, dado por el desarrollo de una *estrategia de control de la violencia y el delito*, asentada en dos tipos de modalidades básicas de intervención. En primer lugar, una *modalidad de intervención social de prevención y control de la violencia*. Gestionada por el sistema de prevención social de la violencia y el delito conformado por el conjunto de agencias y actores sociales que actúan directa o indirectamente sobre las condiciones sociales determinantes o que favorecen una gama de conflictos y delitos vulneratorios de la situación de seguridad pública. En segundo lugar, una *modalidad de intervención institucional de prevención y control de la criminalidad común y la compleja*, llevada a cabo por el sistema policial y judicial de la jurisdicción, sin excluir la intervención de otras agencias estatales no-policiales o no judiciales, y de otros actores sociales.

En la Argentina, la estructura del gobierno de la seguridad adquiere su organización en el marco del sistema institucional del Estado Nacional. De acuerdo con la *Constitución de la Nación*, la Argentina adopta para su gobierno nacional "*la forma representativa, republicana y federal*" (artículo 1º). En ese contexto, su organización política está integrada por 23 *provincias* y la *Ciudad de Buenos Aires*, que posee un gobierno autónomo. Cada una de las provincias cuenta con autonomía política y jurídica y, en función de ello, pueden *organizar su propia policía provincial a los fines de desenvolver las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal dentro de su territorio*, excepto la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el sistema policial federal está conformado por cuatro instituciones policiales y fuerzas de seguridad, a saber, la *Policía Federal Argentina*, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*, la *Prefectura Naval Argentina* y la *Gendarmería Nacional*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En su conjunto, los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales están integrados por un total de 84.582 efectivos, mientras que las policías provinciales en el 2004 agrupaban un total de 138.034 efectivos. En su conjunto, el sistema policial argentino concentra 222.616 efectivos.

El sistema institucional de *seguridad interior* está instituido en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*<sup>6</sup>, promulgada en 1992, en cuyo marco se establecieron los parámetros legales fundamentales del *sistema nacional de policía*. Allí se definió a la seguridad interior como “*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*” (art. 2), y se estableció que la misma implica “*el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación*” (art. 3). Asimismo, se fijó que “*la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo*” (art. 4) y se le dio a la misma ley el carácter de convenio tendiente a regular “*la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a la misma*”(art. 5)<sup>7</sup>.

El Presidente de la Nación Argentina es el titular del poder ejecutivo nacional y, en consecuencia, es “*el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país*” (art. 99, inciso 1 de la Constitución). En razón de ello, “*expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación*” (art. 99, inc. 2). Los despachos de los asuntos de la administración pública y de los negocios de la Nación son llevados por el *Jefe de Gabinete de Ministros* y los demás *Ministros* –cuyo número y competencia son establecidos por una ley especial–, los que refrendan y legalizan con su firma los actos del Presidente (art. 100 de la CN). El Jefe de Gabinete de Ministros ejerce “*la administración general del país*” (art. 100, inciso 1 de la CN).

Los asuntos relativos a la seguridad interior son desarrollados por *Ministerio*

---

<sup>6</sup> Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

<sup>7</sup> En la actualidad, las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires han adherido a la Ley de Seguridad Interior.

del Interior a través de la *Secretaría de Seguridad Interior*. Ello está contenido en la *Ley de Ministerios* –texto ordenado por *Decreto 438/92* y modificatorias– y en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, en cuyo marco se le fija a esta cartera ministerial el ejercicio de la “*conducción política del esfuerzo nacional de policía*”, mediante la coordinación de las fuerzas federales entre sí y con las policías provinciales, así como también la “*dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional*”(art. 8).

A través de la Ley de Ministerio –modificada al respecto por el *Decreto 1.066/04* y del *Decreto 1.067/04*, ambos del 20 de octubre de 2004–, el Poder Ejecutivo Nacional transfirió la *Secretaría de Seguridad Interior* y los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales desde el ámbito del *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* hacia la órbita del *Ministerio del Interior*, de quien dependieron hasta el año 2002. Allí, con relación a la seguridad interior, se le fijó a este ministerio la función de *asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la seguridad interior y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal*. Para ello, se lo dotó de funciones fundamentales referidas al ejercicio del gobierno sobre la seguridad interior y el sistema federal de policía, en particular, (i) entender en la *formulación de las políticas de seguridad interior* así como en la *ejecución de los planes, programas y proyectos* del área; (ii) entender en el *ejercicio del poder de policía de seguridad interna* y en la *dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones de las policías y fuerzas de seguridad nacionales, provinciales y territoriales*; (iii) *dirigir el esfuerzo nacional de policía*, planificando y coordinando las *acciones individuales y de conjunto de las fuerzas de seguridad y policiales*; atendiendo todo lo concerniente a su *preparación, , capacitación, doctrina y equipamiento*, así como a su *organización, doctrina, despliegue, equipamiento y esfuerzos operativos* y a la *producción de inteligencia e información*; y *supervisando su accionar individual o conjunto*; y (iv) formular el *diagnóstico de la situación de la seguri-*

*dad interior en el MERCOSUR e impulsar la coordinación de políticas de seguridad conjuntas con los países miembros*<sup>8</sup>.

Ahora bien, ¿cómo se han desempeñado las sucesivas gestiones gubernamentales en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública en la Argentina de los últimos años y qué impacto ha tenido esta institucionalidad en dicho desempeño?

## **2. Institucionalidad deficiente y policialización de la seguridad pública en la Argentina**

En el proceso de democratización política desarrollado desde mediados de los '80, en la Argentina, si bien resultó exitosa la reversión de la autonomía y la tutela militar sobre la vida institucional y se puso fin al ciclo de violencia que caracterizó la vida política local durante varias décadas, *no fue posible la estructuración de una situación de seguridad pública signada por la regulación y conjuración efectiva del conjunto de los conflictos sociales vulneratorios de los derechos y libertades ciudadanas básicas de toda democracia consolidada, en particular, de aquellos conflictos de impronta delictiva*. Es decir, el retorno de la democracia no solamente no ha significado la consolidación del *imperio efectivo de la ley* sino que, además, ha supuesto también el ejer-

---

<sup>8</sup> Por su parte, mediante la *Ley 24.059 de Seguridad Interior*, se creó el "*Consejo de Seguridad Interior*" con la misión de asesorar al ministro del ramo en la "*elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior*", así como también en la "*elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior*" –art. 9–. Actualmente, este Consejo está integrado por (i) el *Ministro del Interior*, en calidad de presidente; (ii) el *Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico*; (iii) el *Secretario de Seguridad Interior*; (iv) y los titulares de la *Policía Federal Argentina*, la *Policía de Seguridad Aeroportuaria*; la *Prefectura Naval Argentina*; la *Gendarmería Nacional* y cinco *jefes de policía de las provincias* que adhieran al sistema, los que rotarán anualmente de acuerdo a lo que se establezca en la reglamentación, procurando que queden representadas todas las regiones del país –art. 12–.

*cicio de un poder ilegal y arbitrario por parte de ciertas agencias públicas –en particular, las agencias policiales–, lo que ha redundado en situaciones de inseguridad objetiva y de violentos abusos de los derechos humanos*<sup>9</sup>.

De este modo, al igual que en otros países latinoamericanos, en la Argentina, la democratización política enmarcó la conformación de un *Estado deficiente*, esto es, un *Estado que se ha mostrado incapaz de asegurar la efectividad de sus leyes, disposiciones y políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social*, moldeando con ello un escenario en el que las relaciones entre ese Estado y la sociedad pasaron a estar signadas en muchos aspectos por un *bajo grado de institucionalización*<sup>10</sup>.

En este contexto, se hizo evidente el conjunto de *parámetros tradicionales* sobre la base de los cuales se fue estructurando en la Argentina el *sistema de seguridad pública*, del que el sistema policial configura apenas una dimensión particular del mismo, y que resultó de un largo proceso histórico<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Pinheiro, Paulo Sérgio: *La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina*, en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.), *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

<sup>10</sup> O'Donnell, Guillermo: *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*, en O'Donnell, Guillermo: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997; y O'Donnell, Guillermo: *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*, en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (comps.): *La (in)efectividad de la ley...*, op.cit.

<sup>11</sup> Al respecto véase Maier, Julio: *Breve historia institucional de la policía argentina*, en Waldmann, Peter (ed.): *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Diké. Medellín, 1996; y Maier, Julio; Abregú, Martín y Tiscornia, Sofía: *El papel de la policía en la Argentina y su situación actual*, *Ibid.*; Andersen, Martin Edwin: *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 2001. Sozzo, Máximo, *Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina*, en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps): *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial, Buenos Aires, 2002.

Tales parámetros no sólo no fueron revertidos a partir de la instauración democrática sino que se apuntalaron y adquirieron nuevos ribetes al amparo, principalmente, de la desatención política de los mismos<sup>12</sup>.

Por cierto, durante las últimas décadas, en nuestro país, el signo característico de la situación institucional al respecto ha sido el recurrente *desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública*, en cuyo contexto la dirigencia política local y, en particular, las sucesivas y diferentes autoridades gubernamentales *delegaron* a las agencias policiales el monopolio de la dirección y de la administración de la seguridad pública. Es decir, ésta configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónoma y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales no-policiales. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública, así como la organización y el funcionamiento del propio sistema policial, quedaron en manos de las agencias policiales, generando así una suerte de *policialización de la seguridad pública*.

Estas tendencias impidieron la estructuración de dispositivos normativos, organizacionales y funcionales apropiados para el ejercicio integral del gobierno político de la seguridad pública y trajeron aparejadas algunas *deficiencias institucionales* relevantes en esta dimensión de la institucionalidad democrática.

En primer lugar, es notoria la *falta de plexos normativos* adecuados para la conducción política sobre los asuntos de la seguridad pública. Los diferentes componentes del régimen legal y normativo regulatorio de la seguridad pública en el ámbito federal y de sus diferentes instancias resultan obsole-

---

<sup>12</sup> He trabajado este conjunto de aspectos en: Saín, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, cap. 2.

tos y/o desactualizados para afrontar eficientemente los desafíos que derivan de las complejas problemáticas que actualmente se ciernen al respecto. Dicho régimen no solamente refleja los anacronismos funcionales y organizativos del sistema de seguridad pública nacional sino que datan de algunas décadas atrás, en particular, de épocas dictatoriales o pos-dictatoriales y han sido formulados para atender situaciones y conflictividades substancialmente diferentes de las actuales.

En segundo término, resulta significativa la *ausencia de estructuras organizacionales de conducción político-institucional de la seguridad pública* en el marco de la rama ejecutiva de los gobiernos administrativos abocadas exclusiva y profesionalmente al diseño, planificación, gestión y evaluación de las políticas de seguridad pública. Las estructuras existentes son generalmente endebles en el desempeño de esas labores, y existe una pronunciada desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre sus diferentes instancias componentes, muchas de las cuales dependen de diferentes carteras ministeriales o secretarías de Estado.

En tercer lugar, es recurrente la *inexistencia de un servicio civil de seguridad pública* compuesto por funcionarios y agentes gubernamentales especializados y altamente capacitados en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, de la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente, de la dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias intervinientes. En general, estos menesteres han sido llevados a cabo por efectivos policiales o, en su defecto, por funcionarios y agentes sin experiencia alguna en los estos temas, en muchos casos seleccionados de acuerdo exclusivamente con su pertenencia partidaria, generando una suerte de politización del sector.

Y, por último, es significativa la *ausencia de mecanismos institucionales de mando civil sobre el sistema policial*; esto es, la inexistencia de instrumentos, procedimientos y capacidades para que las autoridades gubernamenta-

les ejerzan la conducción institucional superior y la administración general del sistema policial de la jurisdicción.

A su vez, estas deficiencias institucionales impidieron el desarrollo de abordajes integrales de las problemáticas del sector, lo que se reflejó en la *ausencia de políticas de seguridad pública* articuladas básicamente en torno de *estrategias de control del delito* destinadas a la prevención, conjuración y punición del delito en todas sus manifestaciones o de neutralización o atenuación de situaciones y hechos de violencia vulneratorios de las libertades ciudadanas y los derechos humanos, así como también en torno de *estrategias institucionales* que apunten a producir profundas reformas institucionales tendientes a modernizar el sistema institucional de seguridad pública. Durante los últimos años, las orientaciones y el accionar que las sucesivas gestiones gubernamentales nacionales han hecho de los asuntos de la seguridad pública han estado signado por ciertas tendencias que obviamente resultaron deficitarias y parciales, tales como:

1. El recurrente *normalismo penal* basado en la promoción de reformas legales en materia penal y procesal-penal como basamentos centrales de las iniciativas y políticas de seguridad, a tono con los reclamos que al respecto a formulado insistentemente los sectores de la derecha.
2. El exacerbado *coyunturalismo reactivo* dado por la adopción de iniciativas y medidas decididas como respuestas o reacciones puntuales a hechos o situaciones específicas de crisis de fuerte impacto en la opinión pública pero que, en general, no se inscriben en iniciativas o políticas de mediano y largo plazo referidas a las cuestiones estructurales de la seguridad, puesto que estas están ausentes.
3. La permanente *fragmentación formativa* asentada en la formulación de políticas y medidas parciales, diversificadas y desconexas

entre sí sobre las mismas problemáticas o sobre cuestiones y aspectos vinculados o determinados entre sí.

4. La sistemática *compartimentalización institucional* expresada en la constante desvinculación y/o descoordinación organizativa y funcional entre los organismos y agentes encargados de la implementación de las políticas y medidas decididas.

En este marco, fueron insignificantes y parciales las iniciativas tendientes a que las autoridades gubernamentales ejercieran un *gobierno eficiente en materia de seguridad pública*, lo que ha vulnerado sistemáticamente la posibilidad de desarrollar un abordaje integral de estos asuntos y ha dado lugar a la *apropiación policial* de los mismos, impidiendo la incorporación de los diferentes actores y grupos sociales y comunitarios en la formulación, implementación y control de las iniciativas y estrategias del sector, en particular, de los sectores sociales más vulnerables a la violencia, así como de organizaciones no-gubernamentales perfiladas al tratamiento de algunos de estos asuntos.

Lo cierto es que la indefensión y el desgobierno político de la seguridad pública favorecieron la *policialización del gobierno de la seguridad pública*, haciendo que la gestión de ésta fuese llevada a cabo por las propias instituciones policiales. En primer lugar, el cuadro de situación acerca del delito y la violencia que se impuso en el ámbito de las instituciones públicas fue elaborado por la policía sobre la base de una visión institucional que casi siempre giró en torno de la sistemática afirmación de que el crecimiento de la violencia y del delito ha estado vinculado en forma directa al aumento de la pobreza y que la única manera de contenerlo y controlarlo es dotando a la institución policial de mayores facultades discrecionales y medios operacionales. La policía monopolizó dentro del ámbito estatal la información acerca del delito, de su envergadura, su despliegue y su evolución, lo que la proyectó como la única agencia estatal con capacidad para producir aquel cuadro de situación, pero lo hizo conforme sus propias perspectivas, orien-

taciones e intereses institucionales. Ante las autoridades gubernamentales y la sociedad, dicho diagnóstico casi nunca reflejó la verdadera realidad delictiva, ya que ésta, en ciertas ocasiones, fue “inflada o magnificada” a la hora de reclamar más facultades y recursos institucionales y, en otras oportunidades, fue “subvaluada u ocultada” a los efectos de esconder los trazos de ineficiencia que signaron el desempeño policial o la corrupción derivada de la regulación de ciertas actividades criminales, imponiéndose siempre la versión policial de los hechos y de la problemática criminal.

En segundo término, fue también la propia policía la institución encargada de la elaboración y puesta en marcha de las estrategias institucionales tendientes a estructurar el sistema de seguridad pública, en particular, su propio desarrollo institucional. Al amparo de desconocimiento y la incompetencia gubernamental para dar cuenta del verdadero estado de situación organizativo y funcional del sistema institucional de seguridad pública y, en particular, de la institución policial, de sus regulaciones y formas organizacionales, de sus prácticas, rutinas y concepciones institucionales y de su verdadero funcionamiento, el conocimiento supino de todo ello fue detentado casi integralmente por la propia policía. Y, en función de ello, fue esta institución la única agencia estatal con relativa competencia para elaborar estrategias institucionales tendientes a propiciar y desarrollar adecuaciones legales y organizacionales o a dotar al sistema de mayores recursos y medios operacionales, descartando de antemano reformas institucionales tendientes a producir la reestructuración y modernización del sistema de seguridad pública y, especialmente, del sistema policial.

Finalmente, la policialización de la elaboración del cuadro de situación acerca del delito y de las estrategias institucionales tuvo como consecuencia inevitable que recayera en la propia institución policial la responsabilidad institucional fundamental en el diseño y desarrollo de las estrategias de control del delito, dándole a éstas una fuerte impronta policial y hasta castrense bajo la égida del “combate o guerra contra el crimen” y desechando toda forma de intervención asentada en la prevención social de la violencia.

### 3. Fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública<sup>13</sup>

La reversión de estas deficiencias requiere, antes que nada, del desarrollo de una *estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública* que apunte a *construir gobierno y gobernabilidad* en donde tradicionalmente no la ha habido, dado que la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública requieren, por cierto, de una *capacidad de gestión gubernamental integral* signada por la efectividad, eficacia y eficiencia.

Asimismo, dicha estrategia requiere de un proceso de *despolicialización de la seguridad pública* asentado básicamente en una retomada de la conducción institucional de la seguridad pública por parte de las autoridades gubernamentales, teniendo particularmente en cuenta ciertas nociones básicas que hacen a una visión democrática de la seguridad pública:

1. Los asuntos de la seguridad pública son sustancialmente políticos, y no sólo policiales, ni son predominantemente policiales.
2. La seguridad pública tiene como objeto y sujeto fundamental a las personas y a la comunidad, y no al Estado o a su agencia policial, los que son apenas un instrumento de aquellas instancias.

---

<sup>13</sup> Los ejes prospectivos de esta parte del presente trabajo forman parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto *“Elaboración de un manual sobre gobierno del sector de seguridad para América Latina y el Caribe”* que se está siendo desarrollado por *Latin America and Caribbean Sub-Regional Resource Facility (LAC-SURF)*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, Ciudad de Panamá, y en cuyo marco el autor de este trabajo se desempeña como consultor a cargo de la elaboración del diseño del *“Manual de políticas de seguridad ciudadana para América Latina”* y de la elaboración de varios capítulos del mismo. Estos ejes, que en el presente trabajo están aplicados para el caso argentino, están siendo desarrollados para América Latina ya que consideramos que la situación estructural de la seguridad pública de los países de la región guarda características semejantes entre sí.

3. Los instrumentos de intervención fundamentales del gobierno político en materia de seguridad pública no se agotan en el sistema policial sino que también suponen el sistema de prevención social de la violencia y el delito.
4. La elaboración del cuadro de situación de los hechos vulneratorios del orden público, la violencia y las problemáticas del delito, así como el diseño y formulación de las políticas y estrategias de seguridad pública, son responsabilidades institucionales indelegables de las autoridades gubernamentales a cargo del gobierno de los asuntos de la seguridad pública, y no de la agencia policial.
5. La dirección superior, la conducción estratégica y la administración general de la policía son responsabilidades institucionales indelegables de la Argentina carece de una evaluación integral del estado de situación normativo, organizacional, procedimental y funcional de su sistema de seguridad pública, lo que no solamente impide llevar a cabo el diseño de un proceso de modernización institucional del mismo sino también, en ese marco, fortalecer la gobernabilidad política del sector.

Por su parte, toda *forma competente de ejercicio del gobierno político-institucional de la seguridad pública* debe inscribirse en un proceso integral y eficiente de *formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública* y, en su marco, debe suponer, entre otras cosas, el ejercicio efectivo de la *conducción político-institucional del sistema de seguridad pública y, en particular, de las fuerzas policiales en cuanto a su estructuración doctrinal, organizativa y funcional*. Este aspecto constituye un núcleo problemático de relativa importancia, ya que la recurrente aprehensión con que la dirigencia política de nuestro país ha abordado estos asuntos, así como las significativas resistencias al cambio interpuestas exitosamente por los actores del sistema de seguridad pública, en especial, por las policías, ha impedido ejercer un gobierno competente sobre la seguridad pública.

En razón de todo ello, una *governabilidad política integral y eficaz sobre la seguridad pública* requiere de ciertas condiciones de efectividad:

1. La manifestación de una clara y firme *voluntad política de conducción institucional* del área a través de un conjunto de intervenciones públicas efectivas.
2. Los necesarios *conocimientos técnico-profesionales* sobre los asuntos de la seguridad pública.
3. La ineludible *capacidad operativo-instrumental* para diseñar, implementar y evaluar eficientemente las políticas y estrategias decididas.

En este marco, y teniendo particularmente en cuenta la impronta de des-gobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública que signó al sistema institucional argentino, el *fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública* debería estructurarse sobre la base de algunos ejes fundamentales e imprescindibles:

### **3.1. El desarrollo de una evaluación integral de la situación de seguridad pública**

La Argentina carece de una evaluación integral del estado de situación normativo, organizacional, procedimental y funcional de su sistema de seguridad pública, lo que impide llevar a cabo el diseño de un proceso de reforma y modernización institucional del mismo y, en ese marco, de fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector.

La *evaluación de la situación de la seguridad pública* del país es un ejercicio de estimación y apreciación consistente en el abordaje descriptivo e interpretativo de un conjunto de campos y dimensiones fundamentales de las

problemáticas –situaciones de violencia, conflictos y delitos– existentes en el país y de su sistema institucional de seguridad pública, de sus actores, organización y funcionamiento.

Los campos fundamentales de la evaluación de la situación de seguridad pública nacional deberían ser los siguientes:

1. El *estado de situación general de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito*, su evolución, envergadura, diversidad, modalidades de manifestación, factores condicionantes e impactos sociales, económicos, culturales y políticos, así como también las percepciones y sensación social existentes acerca de dichas problemáticas y de las intervenciones estatales y sociales. La apreciación de este campo constituye la *evaluación situacional*.
2. La *respuesta y abordaje estatal y social a la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito* mediante la estructuración organizativa y funcional del sistema institucional de seguridad pública –el gobierno de la seguridad; el sistema de prevención social de la violencia y el delito; el sistema policial, el sistema de persecución penal; la participación comunitaria; el sistema de seguridad privada; y el sistema de seguridad pública en el plano local– y, en ese marco, su desempeño y resultados en función del control –prevención, conjuración y/o punición– de la violencia, los conflictos vulneratorios del orden público y el delito. La apreciación de este campo constituye la *evaluación institucional*.

La importancia de la *evaluación situacional* mediante la elaboración de un cuadro de situación de la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito reside fundamentalmente en la necesidad de producir un conocimiento lo más detallado posible del conjunto de eventos y procesos que en una determinada sociedad vulneran o quebrantan de alguna manera los derechos y libertades de las personas y el necesario imperio de la ley. Dichas

problemáticas configuran el ámbito y el objeto central de las diferentes modalidades de intervención estatal y comunitaria tendientes a controlarlas.

Por consiguiente, tal labor debe anteceder necesariamente a la *evaluación institucional* asentada en la apreciación de una serie de dimensiones fundamentales. Entre ellas la organización jurídico-institucional del sistema de seguridad pública, su funcionamiento, el desarrollo del proceso gubernamental mediante el cual los diferentes actores y agencias integrantes de dicho sistema identifican e incorporan las problemáticas en la agenda pública. Cómo emprenden –con diferente grado de competencia, eficacia y eficiencia– el diseño, la implementación y evaluación de determinadas políticas, estrategias, programas y acciones perfiladas a prevenirlas o conjurarlas. Y, por supuesto, el proceso legislativo mediante el cual se sancionan las normas y se lleva a cabo el control parlamentario de la seguridad pública y del proceso de persecución penal en cuyo marco se investigan los delitos. En este contexto se evalúa el conjunto de prácticas institucionales cuya efectivización recurrente genera la reproducción de dicho sistema.

En definitiva, en la Argentina, dada la tradición de desgobierno político de la seguridad, este conjunto de conocimientos y apreciaciones configura un instrumento fundamental tanto para el diseño de políticas y estrategias de modernización institucional de la seguridad pública como para el desarrollo de políticas y estrategias sociales y/o policiales de prevención y conjuración de las problemáticas de violencia y delictivas existentes en el país.

Asimismo, los acelerados cambios en los conflictos que son objeto de la seguridad pública y, en particular, en la problemática criminal de nuestro país así como los impactos de esos cambios sobre el sistema institucional de seguridad pública, las modalidades de abordaje de aquellas problemáticas por parte de los diferentes componentes de este sistema y su desempeño ante las mismas, imponen la necesidad de *monitoreamiento permanente y actualizado* tanto del contexto situacional como de la situación institucional del sistema de seguridad pública argentino.

### 3.2. La conformación del Ministerio de la Seguridad Pública

Como ya se sostuvo, un proceso eficiente de formulación, implementación y evaluación de una política de seguridad pública requiere de una amplia *capacidad de gestión gubernamental* de parte de la cartera oficial responsable o interviniente en dicho proceso, muy particularmente, del organismo que tiene a su cargo la responsabilidad primaria en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública. El fortalecimiento de la capacidad de gobierno de esta cartera sobre los asuntos de la seguridad pública constituye, en consecuencia, una condición institucional indispensable para lograr un abordaje integral de los asuntos de la seguridad pública.

La decisión acerca de los *lineamientos estratégicos y de las directivas generales de la política de seguridad pública* es de exclusiva responsabilidad del gobierno nacional a través del área específica del sector. Sobre esta instancia debe recaer la competencia exclusiva de *conducción político-institucional del sistema nacional de seguridad pública y de dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias específicamente comprometidas en la cuestión*.

Ahora bien, en la Argentina, este conjunto de funciones y responsabilidades recaen en varias áreas u organismos de la administración pública central, muchos de ellos pertenecientes a diferentes carteras ministeriales o secretarías de Estado, entre las que hay escasa labor de coordinación tanto en el diseño y planificación de las políticas y estrategias como en la implementación y evaluación de las mismas.

Asimismo, la Secretaría de Seguridad Interior, organismo de aplicación de las políticas y estrategias del sector en el ámbito del Ministerio del Interior, no posee instancias organizativas especializadas en el diseño, planificación y coordinación de dichas políticas y estrategias o en la administración general del sistema institucional de seguridad; cuenta con escasos recursos humanos especializados; y tiene una exigua incidencia en lo relativo al ejer-

cicio del mando policial. Éste es ejercido por las propias cúpulas policiales y, en general, éstas se vinculan directamente con el Ministro del ramo sin mediación alguna del Secretario del sector, lo que apuntala más aún la autonomía relativa de cada institución policial o fuerza de seguridad. La enorme sensibilidad social y política que, en las actuales condiciones, generan los hechos de la seguridad pública ha conducido a los sucesivos titulares de esta cartera ministerial a concentrar o, pretender concentrar, el conjunto de las decisiones en la materia. Sin embargo, la imposibilidad fáctica y administrativa de tomar cuenta de manera directa la gran cantidad de diversos y complejos acontecimientos producidos en el sector, sumando a la falta de formación y capacitación especializada en estos temas por parte del Ministro, ha impedido gestionar de manera planificada y eficazmente los asuntos de la seguridad pública, lo que ha favorecido la delegación de dicha gestión a favor de las instituciones policiales. Asimismo, todo ello ha estado apuntalado por el hecho evidente de que el titular de esa cartera, además de los temas de la seguridad pública, debe atender un conjunto de cuestiones complicadas y muy diversas, tales como la relación político-institucional del gobierno nacional con las provincias; los asuntos municipales y de gestión local; la dirección de los asuntos políticos y de la reforma política; las relaciones con la comunidad; los asuntos electorales nacionales; las cuestiones de población y demográficas; el archivo general de la Nación; el registro nacional de las personas; y los asuntos migratorios, entre otros. En este contexto, la atención prestada por el Ministro del Interior a los asuntos de la seguridad pública es acotada y generalmente no supone un abordaje integral y estratégico de la cuestión sino, más bien, respuestas episódicas y coyunturales. En consecuencia, son las propias jefaturas policiales las encargadas de gobernar, de hecho, la seguridad pública en la Argentina.

En razón de ello y en función del fortalecimiento de la capacidad de gestión gubernamental resulta indispensable la *conformación de un Ministerio de Seguridad Pública* específicamente abocado a la dirección de estos asuntos, esto es la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias del sector, y la coordinación institucional general con otras áreas

del gobierno administrativo, el parlamento, el poder judicial o la comunidad que intervengan en algunas de aquellas labores institucionales.

Dado el carácter multidimensional, plurisectorial y complejo de los asuntos de la seguridad pública, el *Ministerio de Seguridad Pública* debería integrarse orgánicamente a través de un conjunto de áreas básicas responsables del desarrollo de las funciones esenciales de dicha dependencia:

1. La *Secretaría de Gestión Estratégica*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la planificación y coordinación estratégica del sector. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
  - a. La *Subsecretaría de Planificación Estratégica*, encargada de la *elaboración de las políticas de seguridad pública* en sus diferentes dimensiones y la *planificación estratégica* derivada de ello. Particularmente en todo lo relativo a la formulación de la estrategia institucional –diagnóstico institucional y planes de reforma y modernización institucional– y de las estrategias de control social e institucional de la violencia y el delito.
  - b. La *Subsecretaría de Gestión del Conocimiento*, encargada de la *gestión del conocimiento en materia de seguridad pública* mediante la planificación, producción, coordinación y evaluación del *conocimiento institucional* referido a la situación y el desempeño institucional de los componentes del sistema de seguridad pública, así como del *conocimiento de las problemáticas de seguridad* referido a la situación del delito y la violencia en el nivel estratégico.
2. La *Secretaría de Gestión Social de la Seguridad Pública*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la prevención social de la violencia y el delito y a la participación social en los asuntos de la seguridad pública. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:

- a. La *Subsecretaría de Prevención Social*, encargada de la *dirección y coordinación del sistema de prevención social de la violencia y el delito* mediante la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias sociales de prevención y control de la violencia y/o el delito, los factores de riesgo y las situaciones de alta vulnerabilidad social.
  - b. La *Subsecretaría de Asuntos Comunitarios*, encargada de la *coordinación integral de la participación social y comunitaria en asuntos de seguridad pública* en todo lo referido a la identificación de los problemas de seguridad; la intervención en las estrategias sociales de prevención del delito y la violencia, así como en las estrategias de seguridad preventiva de la policía; la supervisión y control del sistema de seguridad pública y sus diferentes agencias y componente; y la formulación de recomendaciones y sugerencias.
3. La *Secretaría de Asuntos Policiales*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la *dirección político-institucional del sistema policial federal* en cuanto a su estructura doctrinal, orgánica y funcional; y la conducción y la coordinación estratégica de las diferentes dependencias y unidades policiales de dicho sistema. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
- a. La *Subsecretaría de Seguridad Preventiva*, encargada de la *dirección orgánica y funcional del sistema policial federal en todo lo relativo a la seguridad preventiva*<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La *seguridad policial preventiva* abarca el conjunto de tareas y actividades policiales tendiente a evitar u obstaculizar la posibilidad o la decisión de cometer un delito o impedir la realización de hechos o actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos y concurrentes, pudieran resultar delictivos o que pudieran configurar actos atentatorios de la seguridad pública mediante acciones disuasorias –*prevención directa*– o a través de acciones situacionales tendientes a neutralizar las condiciones favorables para la comisión de delitos –*prevención indirecta o situacional*–. Asimismo, el policiamiento preventivo comprende aquellas

- b. La *Subsecretaría de Seguridad Compleja*, encargada de la *dirección orgánica y funcional del sistema policial federal en todo lo relativo a la seguridad compleja*<sup>15</sup>.
4. La *Secretaría de Control de la Seguridad Privada*, a cargo de asistir al titular del ministerio en todo lo relativo a la *habilitación y fiscalización del sistema de seguridad privada* mediante la aplicación de las regulaciones de los servicios de seguridad privada legalmente establecidos; la concesión y administración de la habilitación a las entidades y empresas prestatarias del servicio de seguridad privada; la inspección y supervisión de dichas entidades y empresas, de sus actividades y de su funcionamiento; y la administración del régimen de infracciones y sancionatorio.
5. La *Secretaría de Gestión Institucional*, a cargo de asistir al titular del ministerio en el ejercicio de la administración general del ministerio y del sistema policial en todo lo referido a la gestión administrativa, económica, infraestructural, jurídico-legal, institucional y de recursos humanos. Para ello, dicha secretaría debería integrarse con las siguientes dependencias:
- a. La *Subsecretaría de Gestión Administrativa*, encargada de la gestión administrativa unificada del sistema de seguridad

---

labores tendientes a inhibir, neutralizar o abortar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delincuentes –*prevención conjurativa*–.

<sup>15</sup> La *seguridad policial compleja* abarca el conjunto de labores y actividades policiales tendiente a evitar, interrumpir o conjurar las actividades delictivas desarrolladas por la criminalidad organizada, el terrorismo o el accionar de grupos políticos ilegales, es decir, por aquellas expresiones criminales protagonizada por grupos internamente estructurados y con permanencia en el desarrollo de emprendimientos ilegales, todo ello a través de la producción de inteligencia, el seguimiento y la investigación de tales grupos y emprendimientos, apuntando a su persecución penal y desarticulación.

- pública; el diseño, aplicación y control de los sistemas y procedimientos administrativos integrados de la institución; el diseño y actualización de las normas, reglamentaciones y cursos de acción de los procedimientos administrativos; y el establecimiento de los procedimientos de control interno.
- b. La *Subsecretaría de Gestión Económica y Contable*, encargada de la planificación y dirección de la administración contable y financiera del sistema de seguridad pública.
  - c. La *Subsecretaría de Gestión Presupuestaria*, encargada de la programación del presupuesto anual de gastos e inversiones así como del análisis y planificación del financiamiento respectivo y la elaboración de la cuenta de inversión; la ejecución presupuestaria; y la elaboración, actualización y aplicación de las normas técnicas para la formulación, programación, modificación y evaluación del presupuesto del sector.
  - d. La *Subsecretaría de Gestión Infraestructural y Tecnológica*, encargada de la gerencia patrimonial e infraestructural del sistema de seguridad pública; el diseño, planificación y control de los sistemas tecnológicos; la administración, registro y control de los bienes del mismo; la centralización y organización de los requerimientos de bienes y servicios, y la planificación de las adquisiciones de los mismos, en particular, los referidos a los sistemas técnicos-operacionales; los sistemas de armas; los sistemas de movilidad; los sistemas comunicacionales; los sistemas informáticos; y los sistemas edilicios; y la elaboración de los planes de inversión.
  - e. La *Subsecretaría de Recursos Humanos*, encargada de la gestión de los recursos humanos del sistema de seguridad; la administración, aplicación y control del régimen profesional del personal civil del ministerio y de las instituciones policiales, así como del régimen de empleo, previsional y médico-asistencial del mismo.
  - f. La *Subsecretaría de Asuntos Jurídicos*, encargada del asesora-

miento jurídico-legal; la intervención previa en los actos administrativos; la producción de los dictámenes jurídicos; el diligenciamiento de los oficios judiciales; la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios y la denuncia ante la justicia penal competente de los eventuales delitos de acción pública conocidos.

- g. La *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, encargada de la gestión de las relaciones y la coordinación institucionales del sistema de seguridad pública y de sus diferentes componentes con otros organismos y con toda otra instancia pública o privada, nacional o extranjera.

Por cierto, una nueva estructura organizacional en la gestión política superior del sistema de seguridad pública no garantiza, por sí mismo, la reversión de la tradicional tendencia al desgobierno político de la seguridad y a la policialización de la misma. Ello requiere de la necesaria conformación de un funcionariado profesional especializado en la materia, y de la paulatina asunción por parte de las autoridades ministeriales y de dicho funcionariado especializado de las responsabilidades de diseño, planificación, conducción y evaluación de los asuntos del sector que hoy son ejercidas, de hecho, por las instituciones policiales.

### **3.3. La actualización del marco normativo del sistema de seguridad pública**

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública, cuyos pilares legales datan de una década y media y cuyo desempeño ha estado caracterizado por la recurrente fragmentación institucional de sus diferentes componentes requiere del establecimiento de un *nuevo marco legal regulatorio* de la misma. Se trata, pues, del diseño y sanción de una nueva *ley marco general de la seguridad pública* a tono con las problemáticas y desafíos que actualmente se imponen en nuestro país.

La *Ley 24.059 de Seguridad Interior* ha constituido un instrumento legal fundamental para sentar, en el marco del proceso de democratización en ciernes, nuevas bases institucionales de la seguridad interior. En su marco, y a través de ella, se instituyó una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior y conformó el sistema institucional de gobierno de la seguridad, así como el sistema policial federal, convalidando el proceso institucional de desmilitarización de la seguridad interior iniciado en 1983 con la propia instauración democrática<sup>16</sup>. No obstante, el sistema

<sup>16</sup> En referencia a la eventual intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior* se estableció la posibilidad de que estas fuerzas puedan actuar en tres situaciones distintas y en función del cumplimiento de tres funciones diferentes. En primer lugar, se habilitó la posibilidad de que, en caso de crisis en materia de seguridad interior, el ministerio de Defensa pueda disponer que *“las Fuerzas Armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación, a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones [...]”*. En segundo término, se fijó como *“una obligación primaria de la autoridad militar, la preservación de la Fuerza Armada y el restablecimiento del orden”* dentro de la *“jurisdicción militar”*, frente a *“todo atentado en tiempo de paz”* perpetrado contra dicha jurisdicción. Y, por último, se estableció la posibilidad de que las Fuerzas Armadas fuesen empleadas en el *“restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional”* solamente *“en aquellos casos excepcionales en el que el sistema de seguridad interior [...] resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación”*. Para ello, el mandatario podría disponer *“el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”*. No obstante, el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas en tales situaciones excepcionales debía ajustarse a ciertas normas, tales como que (i) *“la conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y policiales nacionales y provinciales”* quede a cargo del presidente de la Nación; (ii) que la designación de un comandante operacional de las Fuerzas Armadas, al que debía subordinarse todas las demás fuerzas de seguridad y policiales, se limite *“exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando”*; y principalmente (iii) que, tratándose de *“una forma excepcional de empleo”*, la misma sea desarrollada *“únicamente en situaciones de extrema gravedad”* y *“no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554”*.

institucional de seguridad interior allí instituido ha sido diseñado para atender fundamentalmente a eventuales hechos de *conmoción interna*<sup>17</sup> derivados del accionar de grupos políticos ilegales, de actos de rebelión cometidos por sectores militares amotinados o de situaciones de crisis social que dieran lugar a saqueos y hechos de violencia generalizados, tal como los que signaron la vida institucional argentina de fines de los '80 y comienzos de los '90. Por entonces, la problemática criminal no tenía las dimensiones y envergadura que tiene en la actualidad, ni constituía un asunto colectivo central que concitara la atención pública como en estos tiempos. Desde hace una década, el incremento del delito y la complejización creciente que

---

<sup>17</sup> Como ya se dijo, en la *Ley 24.059 de Seguridad Interior* se estableció que, ante la eventualidad de que en el ámbito de la seguridad interior del Estado, se produzcan hechos o se tuviera que hacer frente a amenazas o procesos que excedieran la capacidad operativa de los cuerpos y fuerzas policiales y de seguridad para su conjuración, las Fuerzas Armadas podrían intervenir en dicha conjuración y en el restablecimiento de la situación de seguridad interior, previa decisión del presidente de la Nación y del Congreso Nacional a través de la declaración del "estado de sitio". Según la Constitución Nacional, la declaración en "estado de sitio" de la "provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden" es un acto político-institucional que se concreta en situaciones excepcionales derivadas de un estado de "conmoción interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de [la] Constitución [Nacional] y de las autoridades creadas por ella". En caso de conmoción interior, es el Congreso Nacional el responsable de declarar el estado de sitio, o de aprobar o suspender el estado de sitio declarado por el Poder Ejecutivo cuando el Congreso se encontrase en receso. Así, pues, es aquella mención legal al estado de sitio la que le otorga, en verdad, el carácter *excepcional* a la referida intervención militar y, en razón de ello, su concreción debería suponer la emergencia de una situación *extraordinaria*, es decir, de un estado de *conmoción interior* que pusiera efectivamente en peligro la vigencia plena de la Constitución Nacional y de las autoridades legislativas, administrativas y judiciales nacionales, y que, en consecuencia, requiriera la declaración previa del estado de sitio. Esta declaración constituye una *medida excepcional de gobierno* dictada exclusivamente en *circunstancias de extrema gravedad para el orden público, para la paz interior y la seguridad común*, y dado que está fuera de los recursos ordinarios de la Constitución, es siempre temporaria y limitada en sus efectos. Configura, entonces, un *recurso extraordinario para la defensa del orden constitucional*.

las problemáticas delictivas fueron adquiriendo nuevos ribetes y generaron extendidos hechos de protesta y fragorosos reclamos ciudadanos a favor de una mayor protección estatal.

Asimismo, a tono con lo señalado, la *Ley 24.059 de Seguridad Interior* se articula básicamente en torno del “*esfuerzo nacional de policía*”, reduciendo la seguridad interior a la labor estatal llevada a cabo por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales. Dicha norma no hace referencia a otras instancias y actores claves de la seguridad pública tales como los organismos abocados a la prevención social de la violencia y el delito, las organizaciones no-gubernamentales y las instancias de participación comunitaria en estos asuntos o la seguridad privada, entre otros.

En consecuencia, dicha norma requiere de una sustantiva actualización apuntando a abordar los diferentes aspectos fundamentales de la seguridad pública y del sistema institucional encargado de su gobierno, gestión y control. En ese sentido, debería elaborarse y sancionarse una *Ley General de Seguridad Pública Democrática* que contenga las siguientes dimensiones:

1. Los *principios y las bases jurídicas e institucionales fundamentales* de la seguridad pública y del sistema de seguridad pública en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para el diseño, gestión y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública. En este marco, se debe mantener y apuntalar la conceptualización de la *seguridad pública* como ámbito institucional específico y diferente de la defensa nacional.
2. El *sistema institucional de gobierno de la seguridad pública* compuesto por las autoridades superiores del Poder Ejecutivo Nacional responsables de la formulación de las políticas y estrategias del sector y de la dirección superior del sistema de seguridad pública,

- estableciendo específicamente las funciones y facultades en materia de gobierno de la seguridad pública de las tres principales instancias superiores de dicho gobierno:
- a. El *Presidente de la Nación* en tanto *titular del Poder Ejecutivo Nacional* y, como tal, en tanto jefe superior de la administración pública central y responsable de la dirección institucional superior del sistema de seguridad pública.
  - b. El *Ministro de Seguridad Pública* como responsable de la formulación de las políticas y estrategias del sector así como de la dirección institucional del sistema de prevención social de la violencia, del sistema policial y del resto del sistema de seguridad pública.
  - c. El *Consejo Nacional de Seguridad Pública* como instancia consultiva y/o de coordinación general de la planificación e implementación de las estrategias sociales de prevención de la violencia y de las estrategias institucionales de control del delito y de persecución penal, para lo cual debería estar integrado por las autoridades gubernamentales del área de la seguridad pública; los jefes superiores del sistema policial federal; los representantes del poder judicial y del ministerio público; los parlamentarios; y la comunidad a través de sus consejos, foros o juntas.
3. El *sistema de prevención social de la violencia y el delito* responsable de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social focalizadas en forma directa o indirecta sobre las condiciones y los factores sociales determinantes de ciertas situaciones de violencia que favorecen o apuntalan una gama de conflictos y delitos derivados de las mismas.
4. El *sistema policial federal* y los diferentes cuerpos y servicios policiales y de seguridad que lo integran, sus respectivas misiones y funciones; sus autoridades y mandos superiores; sus principales

parámetros organizativos; sus principios básicos de actuación, incluyendo las regulaciones generales sobre la aprehensión y detención de personas y sobre las labores de inteligencia delictiva; los preceptos generales de sus carreras profesionales; sus sistemas de control; y sus sistemas de formación y capacitación.

5. La *participación comunitaria en los asuntos de seguridad pública* mediante la intervención de diferentes instancias –foros, juntas o consejos– creadas en el ámbito nacional, regional o local en la elaboración, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública y en todas las cuestiones referidas a la misma, así como la fijación de las funciones, facultades, composición y organización de dichas instancias.
6. El *sistema de seguridad privada*, las entidades y empresas privadas componentes; los organismos o dependencias gubernamentales responsables de la regulación y el control del servicio de seguridad privada; las pautas regulatorias de estos servicios y de la habilitación de las entidades y empresas prestatarias de los mismos; los parámetros de fiscalización y supervisión de dichas entidades y empresas; los principios básicos de actuación de los agentes y empresas del sector; las bases del sistema de capacitación y entrenamiento del personal del sector; y el régimen de infracciones y sancionatorio.
7. El *control parlamentario* del sistema de seguridad pública y de sus componentes; la comisión legislativa encargada de las labores de supervisión, sus facultades, integración y organización, y el tipo de actividades de control, manteniendo el esquema institucional actual.
8. La *intervención excepcional y subsidiaria de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interior*, manteniendo los parámetros y el esquema institucional actualmente vigente al respecto.

### 3.4. La conformación y/o capacitación del servicio civil de la seguridad pública

El fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública también requiere, como se dijo, de la *conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales específicamente abocados y entrenados en la dirección, gestión y evaluación de los asuntos de la seguridad pública*. Dicho servicio debería integrarse por *agentes gubernamentales especializados* en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública y del sistema de seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las estrategias de control de delito, de la gestión político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y también de la dirección superior del sistema policial.

Ello impone, pues, el diseño y desarrollo de una *estrategia de formación y capacitación de recursos humanos especializados en los asuntos de la seguridad pública*. La administración pública argentina carece de estos recursos y el fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector impone la conformación de un *servicio civil de seguridad pública*.

Este proceso debe partir del diseño y establecimiento de un *sistema de empleo público especializado*, ya sea adaptando y focalizando el sistema de empleo público vigente en la jurisdicción o creando un sistema específicamente dedicado a los asuntos de la seguridad pública dentro de la propia administración pública. En cualquier caso, la especialización debe derivar de dos condiciones fundamentales. En primer lugar, dicho sistema debe estar compuesto por el personal de funcionarios y agentes gubernamentales destinados a ejercer sus funciones en las estructuras organizativas del gobierno político-institucional de la seguridad pública –Ministerio de Seguridad Pública–. En segundo término, ese personal debería ser específicamente capacitado y entrenado en el desarrollo de las labores básicas del gobierno de la seguridad, a saber, la *gestión estratégica*, la *gestión social de la seguridad*, los *asuntos policiales*, la *gestión institucional* y el *control de la seguridad privada*.

Sobre la base del desarrollo de estas labores se debería conformar el servicio civil de seguridad pública y cada una de ellas debería constituir las *áreas básicas de especialización* del personal jerárquico y de los restantes agentes gubernamentales del sector.

Por su parte, la incorporación del personal al servicio civil de la seguridad pública debería implicar dos etapas. Inicialmente, debería haber una selección original de carácter universal abierta a todo el personal de la administración pública central, el que, una vez seleccionado, debería desarrollar un curso inicial de capacitación en las diferentes áreas básicas de especialización y seguidamente debería pasar a desempeñar sus funciones en las respectivas dependencias del sector seguridad de la administración. Ya normalizado el servicio y establecido el régimen básico del personal del sector, la selección y las promociones deberían ser por mérito determinado por la disponibilidad del cargo y una evaluación de capacitación y entrenamiento, desempeño e idoneidad, todo ello en el marco del sistema posicional.

### **3.5. El fortalecimiento de la capacidad gubernamental de gestión directiva del sistema policial**

La consolidación de la gobernabilidad política de la seguridad pública requiere, entre otros aspectos, que las autoridades gubernamentales responsables de estos asuntos asuman y lleven a cabo eficientemente la *gestión directiva superior del sistema policial*. Como se dijo, en la Argentina –como en otros países de la región–, el tradicional desgobierno político sobre la seguridad pública y la consecuente delegación de su conducción a la propia policía ha hecho que las autoridades gubernamentales no hayan conformado las estructuras y las capacidades institucionales indispensables para llevar a cabo una gestión superior del sistema policial integral y eficiente.

La creación en el ámbito del Ministerio de Seguridad Pública de una *Secretaría de Asuntos Policiales* a cargo de la *conducción político-institucio-*

*nal del sistema policial federal, así como la conformación y capacitación permanente de un servicio civil constituido por funcionarios y empleados profesionales responsables de tales tareas, contribuirían a sentar las bases organizacionales y funcionales para efectivizar la gestión superior del sistema policial. Dicho de otro modo, efectivizar el mando civil de la policía.*

La *gestión directiva superior del sistema policial* debería articularse en torno de dos dimensiones fundamentales.

1. La *dirección superior del sistema policial*, que debería ser una responsabilidad primaria de la *Secretaría de Asuntos Policiales* y que comprende las siguientes tareas:
  - a. La *gestión del conocimiento de uso policial* que consisten en producir y actualizar el conjunto de conocimientos fundamentales indispensables para planificar la labor policial, en particular, los conocimientos relativos a dos esferas indispensables para la gestión policial como lo son:
    - i. El *conocimiento delictivo*, que abarca el cuadro de situación acerca del delito y los conflictos vulneratorios del orden público democrático.
    - ii. El *conocimiento institucional policial*, dado por el diagnóstico institucional policial acerca de la estructuración doctrinal, organizativa y funcional real de los principales componentes y prácticas del sistema policial.
  - b. El *diseño y formulación de las estrategias policiales*, esto es, aquellas líneas y programas de acción llevados a cabo por la institución policial de acuerdo con las directivas políticas y generales establecidas por las autoridades políticas del sector, en particular:
    - i. Las *estrategias de modernización institucional de la policía* tendientes a desarrollar el conjunto de reformas y adecuaciones doctrinarias, organizativas y funcionales que resulten necesarias para superar las tradicionales deficien-

- cias y anacronismos que pesan sobre dichas instituciones y hacerlas más eficaces y eficientes en la prestación básica del servicio de resguardo y protección ciudadana.
- ii. Las *estrategias de control policial del delito* tendientes a llevar a cabo intervenciones preventivas, conjurativas o investigativas de los eventos y problemáticas delictivas y contravencionales en sus diferentes manifestaciones a través de modalidades de *policiamiento preventivo* y de *policiamiento complejo*.
- c. La *conducción funcional superior del sistema policial* a través de la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación del conjunto de las operaciones y acciones de seguridad preventiva y de seguridad compleja desarrolladas por la institución policial, de acuerdo con las directivas y estrategias formuladas por el Secretario de Asuntos Policiales y llevada a cabo por un *mando funcional unificado* que constituya un *dispositivo o instancia de análisis, planificación y control operacional policial* responsable de:
- i. La *producción de la inteligencia criminal estratégica y táctica*.
  - ii. La planificación, conducción y evaluación de las *operaciones e intervenciones policiales preventivas y/o complejas*.
  - iii. La programación del *desarrollo logístico-infraestructural policial* en función del accionar de la policía.
- d. La *conducción orgánica superior del sistema policial* a través de la del diseño, elaboración, planificación y/o actualización de:
- i. La *doctrina* estratégica y operacional policial del sistema de *seguridad* policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - ii. La estructura orgánica y del despliegue de las *dependencias* y unidades del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - iii. La formación y capacitación policial especializada del sis-

- tema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
- iv. La estructura del personal policial del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - v. El sistema logístico e infraestructural del sistema de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
2. La *administración general del sistema policial*, cuyo desarrollo directo o, en su defecto, diseño y supervisión debería ser una responsabilidad primaria del *Secretaría de Gestión Institucional* y que comprende las siguientes tareas:
- a. La *gestión administrativa* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - b. La *gestión económica y contable* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - c. La *gestión presupuestaria* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - d. La *gestión infraestructural y tecnológica* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja, sobre la base del diseño y los requerimientos del mando funcional policial.
  - e. La *gestión de los recursos humanos* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja, sobre la base del diseño y los requerimientos del mando funcional policial.
  - f. Los *asuntos jurídicos* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.
  - g. Las *relaciones institucionales* del sistema policial de seguridad policial preventiva y de seguridad policial compleja.

En la Argentina, como ya se destacó, estas labores fundamentales de dirección institucional superior de la policía han estado históricamente en manos de las cúpulas policiales. Y, en general, éstas las han desarrollado sin ningún

tipo de intervención o ingerencia de las autoridades gubernamentales encargadas de la seguridad pública en lo referido a su planificación, gestión y, principalmente, en la evaluación y control de las mismas. La reversión de esta situación de *autonomía policial* constituye, pues, un paso necesario para colocar a la institución policial como instancia subordinada a las políticas y estrategias formuladas y decididas por el poder político. *La dirección superior y la administración general del sistema policial son funciones indelegables de las autoridades gubernamentales* o, en su defecto, deberían ser llevadas a cabo por los mandos policiales cuando éstos están en manos de funcionarios civiles no-policiales.

#### 4. Consideraciones finales

¿Constituyen los cambios institucionales propuestos en el apartado anterior a construir, por sí mismos, un sistema de seguridad pública democrática? Por cierto que no. Se trata apenas de un conjunto de *reformas normativas y organizacionales* que bien pueden servir de marco para un objetivo fundamental, a saber, *el ejercicio democrático del gobierno político de los asuntos de la seguridad pública y, desde allí, el desarrollo de intervenciones que permitan abordar y resolver las problemáticas que allí se desenvuelven en un sentido progresista y plural*. Sin aquellas reformas, creemos que este objetivo resulta inalcanzable aunque ellas no garantizarían en sí mismo el logro del mismo.

En general, en la Argentina, la centralidad que fueron adquiriendo las cuestiones de la seguridad pública no ha excluido el desarrollo de abordajes ligeros y parciales de las mismas, casi todos ellos asentados en pulsiones políticas tanto autoritarias como progresistas.

Para la derecha política argentina, la seguridad se ha convertido en un reducto valioso para alentar sin miramientos el montaje de un “estado autoritario” que ponga coto al aumento delictivo y a la perversa trama de

los sectores progresistas que, bajo la égida de nuevas formas de “subversión”, favorecen intencionalmente el accionar criminal alentando una institucionalidad contraria a la principal instancia de “combate al crimen” que es la policía.

Recientemente, el periodista Mariano Grondona, fogonero expresivo de estos sectores, expuso en el periódico *La Nación* un manifiesto relevante de aquellos postulados. Validando un vínculo de externalidad entre gobierno y policía que desconoce que ésta, en el marco de un estado democrático de derecho, constituye una institución subordinada de aquel, el columnista se pregunta “¿qué sentimientos albergan nuestros gobernantes [se refiere básicamente a la gestión del Presidente Néstor Kirchner] respecto de sus subordinados? ¿los quieren o, al menos, los respetan, sabiendo que algún día podrían necesitarlos?”. Y, seguidamente, elucubra una de las fabulaciones centrales de la derecha criolla, a saber, el crecimiento delictivo responde a la premeditada intención de los sectores progresistas que desde el gobierno sostienen la necesidad de proteger a la delincuencia y que toman a la policía como enemigos. Vale la pena citar la prosa del susodicho.

“Desde ahora es evidente que, a la vista de la osadía creciente de los criminales que secuestran, roban, violan o matan a diario en nuestras calles, los argentinos necesitamos una fuerza policial incomparablemente más eficaz que la que tenemos. ¿Por qué no contamos con ella? Porque en la relación entre el gobierno nacional y otros gobiernos, como el de la provincia de Buenos Aires, con nuestros policías interfieren barreras mentales que impiden su plena integración en el Estado. Uno de ellos es de carácter ideológico. Según la llamada doctrina *abolicionista*, que apunta al constante descenso de las penas y a la pronta liberación de los delincuentes condenados, el *victimario* que secuestra, roba, viola o mata es al mismo tiempo una *víctima* de la injusticia social reinante. ¿Cómo castigarlo entonces? A la que habría que castigar quizás es a su presunta víctima porque ella, con su situación económica relativamente mejor, forma parte de la explo-

tación de clases. El abolicionismo no llega a tanto como para encarcelar a estos supuestos privilegiados, pero permite, en cambio, que sus agresores recuperen fácilmente su libertad para volver, eventualmente, a agredirlos. Si el Estado renuncia de este modo a la represión legal de los delincuentes, ¿cómo espera que la delincuencia, en vez de aumentar, disminuya? La otra fuente de la confusión mental que nos habita es que, desde la perspectiva de gobernantes que provienen de la guerra civil de los años setenta, los uniformados no son aliados sino enemigos. A veces pareciera que la primera preocupación de nuestros gobernantes es castigar y humillar a esas mismas fuerzas con las que deberían contar para reprimir a la delincuencia. Escualido y maltratado, el "león policial" no le sirve en estos momentos a una sociedad donde, según una encuesta, el 83 por ciento de los ciudadanos dice haber sufrido algún ataque cercano. Sin embargo, cuando una turba quiso tomar la Casa Rosada todavía en manos de De la Rúa en diciembre de 2001, los que terminaron presos no fueron los agresores sino los funcionarios que la defendían. Es el mundo al revés: el carro delante del caballo."<sup>18</sup>

Nada indica Grondona acerca de los desajustes institucionales que pesan sobre nuestras estructuras gubernamentales responsables de la seguridad pública o sobre nuestras policías, muchos de los cuales se manifiestan en el desgobierno político de la seguridad o en la protección que ciertos núcleos activos de las instituciones policiales dispensan a emprendimientos criminales violentos y de alta rentabilidad económica. Sin más, Grondona aspira a dotar a las policías de mayores facultades discrecionales y de menos controles a los efectos que puedan llevar a cabo una lucha eficiente contra la delincuencia callejera pero no contra otras manifestaciones delictivas, tanto o más lesivas que aquellas, como la evasión tributaria, el lavado de dinero, los fraudes corporativos o los crímenes cometidos en el marco del terroris-

---

<sup>18</sup> Grondona, Mariano: *Inseguridad: el carro delante del caballo*, en diario La Nación, Buenos Aires, 25 de junio de 2006.

mo de Estado del pasado dictatorial, al que avaló y respaldó con ahínco en defensa de los intereses clasistas que representa. El “león policial” sólo debe rugir sin ataduras inapropiadas ante los delincuentes pobres, morochos, jóvenes y desocupados, pero no ante los delincuentes de “cuello blanco”, sobre los que no se dice nada sólo porque se trata de “gente como uno” o de auspiciantes comprometidos con el discurso de la guerra contra los pobres. Para ello, el desgobierno político es una condición necesaria.

No obstante, la puesta en evidencia y la crítica severa que el progresismo hace de estos dispositivos simbólicos claramente clasistas –y sociológicamente mediocres– que promueven una policía selectiva y descontrolada no resulta suficiente para emprender un abordaje integral del problema institucional mencionado.

El nerviosismo en el que incurre el progresismo ante los designios autoritarios de la derecha, diluye uno de los problemas más acuciantes que existen en el escenario institucional argentino como lo es la inercia de la indiferencia y el desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública. Y, en ese marco, la aversión a tomar cuenta de las instituciones policiales a los efectos de adecuarlas a políticas de seguridad democráticas y eficientes en el control y resolución de los conflictos. El desdén progresista por hacerse cargo y gobernar los asuntos de la seguridad pública así como por conocer, entender y conducir las instituciones policiales y la persistente tendencia a considerarlas como aparatos represivos ingobernables favorece la reproducción institucional de los desajustes señalados y alienta el discurso autoritario de la derecha. Se pierde de vista que las instituciones complejas y con fuerte impronta corporativa que no son gobernadas, se auto-gobiernan de acuerdo con criterios autodefinidos que, en este caso, casi nunca van de la mano del apuntalamiento de un encauzamiento democrático de la crisis, favoreciendo su instrumentalización política por parte de la derecha autoritaria.

El esfuerzo hecho por el progresismo en el desarrollo de políticas democrá-

ticas de seguridad pública y, en su marco, en la formulación de estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad política del sector y de reforma policial ha sido exiguo y meramente reclamativo. Cuando se ha querido abandonar la indiferencia que ha primado en el manejo de los temas políticos de la seguridad y en los asuntos policiales, los voceros de este sector han articulado grandilocuentes discursos reformistas sólo centrados en la policía, manteniendo un asombroso silencio sobre el carácter político de la seguridad pública y del gobierno de la misma.

En este marco, la lucha política por la apropiación democrática de los asuntos de la seguridad pública y, en ese marco, por la neutralización de los designios autoritarios de la derecha, requiere también de la autocrítica del progresismo y de la revisión de sus proyecciones más adecuadas a una teología agnóstica que a un proyecto político reformista.



# 3

Rafael Sanseviero

## ENTRE LAS INTENCIONES Y LAS TENSIONES

Notas sobre la experiencia  
institucional y política en materia  
de seguridad ciudadana democrática  
en Uruguay a quince meses  
de gobierno del Frente Amplio

*Rafael Sanseviero*

Uruguayo, ex diputado y periodista.  
Investigador en Violencias y Derechos Humanos.  
Coordinador General del Centro Mundial de Investigación  
para la Paz de la Universidad de la Paz – Naciones Unidas





*La frustración sobre la situación de la seguridad es consustancial a las sociedades que se construyen alrededor de la búsqueda de la seguridad (...) porque los programas protectores jamás pueden cumplirse completamente [y] porque su logro, aunque relativo, al dominar ciertos riesgos, hace emerger otros nuevos. (...) La sensación de inseguridad no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a una población [sino] el efecto de un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y la capacidad efectiva de una sociedad de ponerlas en funcionamiento.*

*Robert Castel*<sup>1</sup>

## Introducción

En este trabajo me propongo compartir algunas observaciones surgidas a la luz de la experiencia de quince meses de gobierno de izquierda en Uruguay en el campo de las políticas de seguridad. Específicamente intento hurgar en las tensiones y conflictos políticos que se evidencian cuando se pone en acto una estrategia para renovar las fuerzas de seguridad en el plano doctrinario, institucional y de la gestión, en un contexto cultural sobresaturado por una demanda inmediata de mayor “seguridad ciudadana”.

El estudio tiene como fuentes documentos del gobierno uruguayo, las intervenciones públicas de los integrantes del gobierno, debates y noticias de prensa acerca de la “seguridad ciudadana” más relevantes, entrevistas con

---

<sup>1</sup> **Castel, Robert** (2003): 2004 *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

integrantes del Ministerio del Interior y de las fuerzas de seguridad, y los intercambios sostenidos en el marco de un grupo interdisciplinario de debates sobre el tema, establecido por la Fundación Friedrich Ebert<sup>2</sup>.

## 1. EL Contexto

El análisis de los procesos desarrollados en el campo de la seguridad ciudadana durante los quince meses transcurridos desde la asunción del gobierno nacional por el Frente Amplio da como resultado una información privilegiada acerca de las tensiones, los conflictos y los límites para el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana de orientación democrática y progresista.

El Frente Amplio asumió en marzo de 2005 el Gobierno Nacional, contando con la mayoría absoluta en el Poder Legislativo (51,5% de los votos), y en las elecciones de 2005 obtuvo ocho Gobiernos Departamentales, por lo cual gobierna localmente también el 75% de la población uruguaya. Se des-

---

<sup>2</sup> El Grupo de trabajo está integrado por **J. Faroppa** (ex Subsecretario del Ministerio del Interior); **D. Duarte** (Jefe de Policía de Tacuarembó); **R. Bernal** (Jefe de Policía de Montevideo); **G. López** (Jefa de Policía de Maldonado); **R. Parrado** (Psicólogo, Comisario, Subdirector de Prevención Social del Delito); **M. Simoes** (Psicóloga social, Casa de la Mujer de la Unión); **A. Gómez** (Antropólogo, educador); **E. Bianchi** (Responsable de enlace entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Jefatura de Policía); **C. Domínguez** (Jefa de Policía de San José); **P. Baleato** (Socióloga, Instituto de Educación Popular El Abrojo); **A. Vila** (Asesor del Ministro del Interior); **E. Piroto** (Asesor del Ministerio del Interior); **M. Rossall** (antropólogo, investigador en el ámbito de la violencia interpersonal en el tránsito); **R. Paternain** (Director de investigaciones y Estadísticas de Criminalidad Ministerio del Interior); **E. Lagomarsino** (Asesora de la Junta Nacional de la Droga); **L. Pedernera** (Abogado IELSUR, especializado en derechos de los niños y adolescentes); **C. Uriarte** (Abogado, Director de INTERJ); **F. Faccio** (Antropóloga; especializada en violencia en el deporte); **A. Bolón** (Lingüista); **L. Morás** (Sociólogo, experto en Seguridad Ciudadana); **G. Payseé** (abogado Servicio de Paz y Justicia).

tacan por su importancia Montevideo y Canelones que constituyen el corazón de la llamada Área Metropolitana. El total de habitantes directamente bajo gobiernos locales de izquierda son 2.375.200 en una población total de 3.241.003. (Canelones 485.240, Salto 123.120, Montevideo 1.325.968, Maldonado 140.192, Florida 68.181, Paysandú 113.244, Rocha 69.937 y Treinta y Tres 49.318).

Desde esa inédita disposición de fuerzas políticas, el Frente Amplio se dispuso a desarrollar e implementar una estrategia sostenida para promover una renovación garantista y basada en derechos, de las políticas, las doctrinas, lo simbólico y las instituciones responsables por la seguridad ciudadana. En la visión del gobierno ésta constituye "...un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico [que integra aspectos] fácticos y normativos que hacen posible la efectividad de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado determinado"<sup>3</sup>.

A partir de la correlación de fuerzas políticas existente actualmente, los obstáculos a la implementación del programa no derivan de ella. El principal obstáculo parece estar radicado en las dificultades para implantar esa estrategia garantista y de derechos en un mediano plazo, en un contexto cultural en el cual la subjetividad colectiva está dominada por una demanda de seguridad hipertrofiada.

El origen de esa subjetividad puede rastrearse en múltiples factores, algunos de ellos relacionados con las *características de la época*, otros con los procesos políticos y culturales del Uruguay bajo la dictadura (1973-1985) y,

---

<sup>3</sup> **Juan Faroppa Fontana**, ex Subsecretario del Ministerio del Interior, en Jornadas sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, de la Fundación "Vivián Trías" Montevideo, 2004. mimeo. Por más sobre esto ver Programa del Frente Amplio "*Construyamos el Uruguay de la gente. Líneas programáticas 2005-2010*" en <http://www.epfaprensa.org/>

especialmente, en la post dictadura (1985 – 2005)<sup>4</sup>. Otro origen está en las necesidades inmediatas de las agencias políticas y partidos políticos, y en el lugar destacado que ocupa el *espectáculo de la violencia y la criminalidad* en el espacio de la comunicación de masas.

Una primera constatación es que todas las agencias políticas, incluida la izquierda gobernante<sup>5</sup>, tributan a la necesidad de mostrarse sensibles y revelarse eficientes frente a la evolución de una opinión pública creciente-

---

<sup>4</sup> En un trabajo anterior he señalado que “la subjetividad en la post dictadura constituye un escenario hostil a los proyectos políticos de cambio radical a partir del predominio de unas resignificaciones de la historia de los últimos cuarenta años que instalan un imaginario dominado por la necesidad de comprimir el conflicto como condición de la estabilidad democrática (...) se trata de la etapa histórica donde se produce la acumulación de fuerzas que proyecta al gobierno al *progresismo* de manera que esa subjetividad es parte de la acumulación misma.” Ver: **Sanseviero, Rafael** 2005: *El progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*. Análisis y propuestas FESUR, Montevideo.

Por su parte Alvaro Rico señala que “...nuestra experiencia reciente relativizó al máximo el valor de la ley, la legalidad y los derechos protegidos por un Estado que devino terrorista [y] a poco de andar la democracia, la aprobación de la Ley de la Caducidad [de la pretensión punitiva del Estado frente a los crímenes de lesa humanidad que hubieren cometido los militares, aprobada en 1986 y ratificada por plebiscito popular en 1989] marcó la *caducidad de la Ley* en el imaginario de los uruguayos, caducidad entendida (...) en un sentido amplio, referida a la caducidad de las obligaciones morales que nos religan a un sentido de comunidad.” Rico, Alvaro 2005: *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Trilce, Montevideo.

<sup>5</sup> En un breve estudio sobre las noticias de prensa acerca de violencia e inseguridad entre diciembre de 2005 y marzo de 2006, se percibe claramente como el discurso de la inseguridad domina toda racionalidad. Tanto en los voceros de gobierno como en los de la oposición la palabra inseguridad obscurece el valor de los datos y estadísticas. Ya sea para atacar al gobierno, ya para denunciar la “herencia” de los gobiernos anteriores, los discursos de criminalización de la pobreza o la fundamentación sociológica de la criminalidad convergen en el estímulo a la inseguridad

mente cautiva en un “*miedo ambiente*”<sup>6</sup> donde “el discurso del pánico” es el argumento principal y núcleo estructurante de una “política de la emoción” que sustituye a la política de la reflexión, el debate y aún a la “política de la opinión” (Paul Virilio, 2004)<sup>7</sup>. La mayor demanda y el subsiguiente *discurso de seguridad* han obtenido un lugar en el espacio público uruguayo cualitativamente tan relevante como en los países más próximos, aunque las tasas de criminalidad y violencia interpersonal sigan siendo comparativamente más bajas que en muchas sociedades de la región e insignificantes en comparación con aquellas donde estos problemas son más graves. Es la percepción de inseguridad en la opinión pública la que se incrementó de 71% en los años 80’ a 80% en los 90’; la *necesidad* de mayor seguridad es un sentido común que no necesita fundamentarse, no admite discusión y rechaza el análisis.

El prestigio de cualquier *discurso de la (in) seguridad* se mantiene constante a lo largo de los últimos lustros, aunque –o quizá porque– las políticas de *seguridad ciudadana* fueron erráticas, desplegándose en forma alternativa o simultánea estrategias bajo el paradigma de la “prevención social”, del delito, o de criminalización de la pobreza y de la protesta social.

De hecho, la multiplicación de políticas, discursos, debates, investigaciones acerca de la necesidad de una *mayor seguridad ciudadana* “lejos de contrarrestar ese universo de temores difusos e incertidumbres” que se plasman en los reclamos de más seguridad, parece haberlo “consolidado como asun-

---

colectiva: “El miedo a la violencia real o imaginada parece ser más fuerte que los hechos; las cifras y datos no valen nada, frente a las argumentaciones de la inseguridad [y] el miedo a la violencia real o imaginaria de los excluidos [fundamenta sin discusión] la violencia vindicativa de los integrados.” Mainz, Fabbione, 2006 *INSEGURIDAD*, mimeo.

<sup>6</sup> Expresión acuñada por Francisco Estévez en el Seminario *Encuentros y Desencuentros entre la sociedad civil y los gobiernos progresistas de la región*, Montevideo, octubre de 2005.

<sup>7</sup> Revista “Ñ” editada por Clarín 26/03/2005, Buenos Aires.

to *en sí* [como] *cosa* autónoma de lo que sucede en el tejido social”<sup>8</sup> y de las condiciones sociales, emocionales, ideológicas en que se produce la necesidad de mayor seguridad.

## 2. Diagnóstico básico y objetivos institucionales al inicio del nuevo gobierno

### Entre la alarma del discurso y la inercia de las políticas

Desde el restablecimiento democrático (1985) el núcleo duro de las estrategias dominantes en el plano de la seguridad ciudadana ha sido una política criminal de corte punitivo. En ese contexto se produjeron cambios importantes en los marcos legales. Especialmente reveladora a los efectos de cualquier análisis es la Ley 16.707 de 1995, titulada “Ley de Seguridad Ciudadana”, resultado de un acuerdo de todos los partidos políticos como respuesta a la “apreciación de inseguridad que domina a la población”<sup>9</sup>. En ella se establece el aumento de las penas de prisión para algunos delitos, crea nuevas figuras delictivas y deroga instrumentos que atenuaban las penas de prisión<sup>10</sup>.

Unos de los resultados de esa estrategia *consensual punitiva* se pueden ver en el aumento de la población carcelaria, que entre 1990 y 2004 se incrementó 156%, llevando a Uruguay a una de las tasas más altas de América Latina y provocando una crisis humanitaria dentro del sistema

---

<sup>8</sup> Correspondencia de Alma Bolón con el autor.

<sup>9</sup> Para profundizar ver Exposición de Motivos de Ley 16.707 en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>10</sup> Para una revisión crítica de estas políticas ver Sanseviero, Rafael; López, Graciela 2004 *¿Una agenda de seguridad ciudadana o de inseguridad colectiva compartida?* En Escobar, Santiago et al, 2005 *Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas*, Nueva Sociedad, Caracas pp. 183 y ss.

penitenciario<sup>11</sup>. Durante el mismo período, como confirmación de la inoportunidad de las estrategias punitivas simples frente a la criminalidad, algunos delitos especialmente violentos como la rapiña aumentaron 176%.

El cumplimiento de la misión específica para la provisión de seguridad ciudadana obligó al nuevo gobierno a ajustar su estrategia al diseño e implementación de un programa de cambios en áreas cruciales de la gestión del Ministerio del Interior. Los principales elementos de diagnóstico para la definición de ese programa fueron:

- La desorganización e irracionalidad estructural del Ministerio.
- La superposición de tareas en los diferentes campos de su competencia.
- El caos administrativo.
- La irracionalidad en el manejo de los recursos humanos y materiales.
- La desactualización de la Ley Orgánica Policial y los reglamentos.
- La ausencia de diagnósticos integrales acerca de la estructura policial.
- El escaso desarrollo en el conocimiento sistemático y análisis de las principales características de las especializaciones policiales.
- Inexistencia de un sistema integrado de formación policial.
- Dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos disponibles para la capacitación de la fuerza policial.
- Ausencia de una perspectiva de derechos humanos en el sistema de formación básica policial.
- Una infraestructura inadecuada para la formación básica y los cursos de pasaje de grado del personal subalterno.
- Avances irrelevantes en la investigación acerca de la evolución de

---

<sup>11</sup> La crisis humanitaria fue denunciada sistemáticamente por el gobierno uruguayo, especialmente en lo referido a las carencias, alimenticias, sanitarias y el hacinamiento de las y los presos. Ver: *Exposición de motivos Ley 17.897* en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

la criminalidad y las tendencias predominantes en su reproducción territorialidad, modalidades, componentes sociales, etárias, de género.

En general, y a despecho del lugar privilegiado que ocupó la *problemática de la seguridad* en el discurso político y en los medios de producción y reproducción de opinión pública durante los últimos 15 años, ese interés no se refleja proporcionalmente en las inversiones de recursos y en el despliegue de estrategias tendientes al fortalecimiento de las agencias estatales responsables de enfrentar la *problemática*.

### **3. Hitos de una estrategia para una nueva política de seguridad ciudadana**

Las líneas estratégicas del Ministerio del Interior para el mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana están definidas sobre tres ejes concurrentes:

- 1) Investigación sistemática de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana.
- 2) Reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional.
- 3) Diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad.

### **1. Producción y gestión de información sobre criminalidad y violencia**

**Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad.** Toda la información estadística que gestiona el Ministerio del Interior sobre violencia y cri-

minalidad a nivel nacional y departamental se sistematiza y actualiza trimestralmente. Se trata de un insumo clave para la definición de *parámetros fundados en evidencia* que ayuden a la mejor “comprensión de la realidad” y a la toma de decisiones políticas y operativas. Las autoridades políticas y policiales están conscientes que en materia de las percepciones de seguridad-inseguridad *la realidad* no resulta de “las estadísticas de criminalidad, sino de aquello que los ciudadanos creen que es la realidad [porque] no existe una relación directa entre el miedo a la delincuencia y los índices delictivos”<sup>12</sup>. No obstante ello, de la actividad del *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* se esperan resultados que pueden incidir en diferentes planos de las políticas de seguridad ciudadana<sup>13</sup>. Algunos de ellos son:

1. Fuentes estables, actualizadas y contrastables para la elaboración de las políticas relativas a la violencia y la criminalidad.
2. Sondeos de opinión pública y en especial sistematización de las encuestas de “victimización”.
3. Insumos para el intercambio con la ciudadanía organizada en los diferentes ámbitos de participación que propicia el gobierno respecto a las políticas de seguridad.
4. Apertura de una *vía Institucional* para el aporte de información a los medios de comunicación.
5. Incorporación de *un componente basado en evidencia* al debate público sobre seguridad ciudadana.
6. Aportar insumos para la implementación de los acuerdos producidos en el marco institucional del MERCOSUR, estableciendo diagnósticos comparados sobre los fenómenos de la violencia y la cri-

---

<sup>12</sup> López Portillo, Ernesto *Miedos y Seguridad: Reflexiones sobre la construcción de realidades* en M. Lara Klahr y E. López Portillo 2004 *Violencia y Medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo* Incide México. (capítulo 3)

<sup>13</sup> El acceso al *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* es libre [www.minterior.gub.uy](http://www.minterior.gub.uy)

minalidad en los diversos países, compatibilización de encuestas de opinión pública sobre “victimización” y creación de un observatorio regional sobre la aplicación de experiencias en materia de políticas de prevención del delito.

En materia de planificación institucional estratégica y operacional para las políticas de seguridad ciudadana, los productos del *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* representan un aporte clave para la modernización de la gestión y elaboración de políticas.

El carácter político y mercantil que predominantemente asume *la información* sobre la violencia y la criminalidad constituyen tamices a través de los cuales la información “dura” producida por las fuentes oficiales deberá abrirse camino como fuente confiable y de valor. Pese a estar consciente de los déficit del registro policial respecto a la criminalidad y la violencia efectivamente existente en el tejido social.

## **2. Normativa, formación, gestión y estructura policial**

**Democratización en la normativa.** En el plano normativo el primer paso ha sido eliminar todas aquellas normas contrarias a la Constitución de la República, establecidas a través de un sistema aluvional y caótico de normas y decretos. El objetivo era buscar la recuperación de un enfoque de derechos en la actuación policial donde, en especial, el recurso de la fuerza resulte racional, proporcional y utilizado de manera gradual.

La elaboración de una nueva Ley Orgánica Policial, un Código de Ética Policial y una nueva Ley de Procedimiento Policial constituyen tres piezas de una arquitectura normativa que busca dar respuesta a las demandas de democratización del sistema institucional, racionalización del uso de los recursos humanos y una nueva reingeniería organizativa. Tales objetivos representan antiguas demandas de las fuerzas policiales. Para la elabora-

ción de los textos referidos se han constituido ámbitos de consulta entre integrantes de diferentes niveles de las jerarquías ejecutivas de las fuerzas policiales (jefes y jefas departamentales, directores y directoras nacionales), calificados representantes de ámbitos académicos (Cátedra de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho, entre otras), representantes de las organizaciones sociales de la Policía, representantes políticos y del Ministerio del Interior. La estrategia reformista en este plano se apoya en la calificación de las propuestas y al mismo tiempo en la búsqueda de un fuerte consenso interno y político.

Se ha puesto especial énfasis en la necesidad de contar con un *corpus de información*, hasta ahora inexistente, relativo al diagnóstico del estado de situación de las relaciones laborales y la estructura normativa que las acompaña. Para ello se está desarrollando un Primer Censo de Funcionarios, que se implementará mediante un Convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Con base en el Censo se implementará también una encuesta referida a una diversidad de tópicos vinculados a múltiples dimensiones subjetivas referidas a la función policial (percepciones acerca de la Institución, la calidad del trabajo, el delito, el crimen, la sociedad, la imagen de “enemigos”, entre otros).

**Las relaciones de género en la modernización de las instituciones de seguridad.** Un aspecto relevante de la búsqueda de un nuevo diseño conceptual e institucional lo representa un espacio de intercambio y reflexión sobre los temas de género establecido con las autoridades políticas y ejecutivas del Ministerio del Interior. En él se ha definido líneas de trabajo para incorporar la perspectiva de género a las políticas, planes y programas que desarrolla la Institución<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El espacio de diálogo fue una iniciativa conjunta de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres que funcionó a lo largo del año 2005. La importancia acordada por el conjunto de las instituciones involucradas en este proceso se desprende de la representatividad de las y los inte-

En ese marco se ha desarrollado un sistema piloto de formación para las y los funcionarios de las Comisarías de la Familia y la Mujer de manera de calificar, revalorizar y dignificar la función que cumplen, en convenio con la Escuela de Funcionarios/as Públicos/as del la Organización Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

Las principales medidas programáticas tendientes a la equidad de género definidas en el “espacio de intercambio” son las siguientes: a) Reclutamiento, selección y promoción equitativas; b) Formación y capacitación en condiciones de equidad para hombres y mujeres; c) Consideración y apoyo al ejercicio de la maternidad y la paternidad; d) Asignación de tareas según competencias, aptitudes y aspiraciones; e) Erradicación del acoso sexual y moral; f) Prevenir y sancionar situaciones discriminatorias; g) Trato respetuoso y equitativo; h) Sistema de información sobre los temas de género; i) Diseño de una política Institucional que integre la temática de género.

**Formación y profesionalización.** De acuerdo a los objetivos estratégicos de una profunda reforma en el plano de la formación profesional se han suscripto convenios de mediano plazo con agencias de cooperación internacional (AECI). El eje del proyecto en desarrollo es el fortalecimiento y racionalización de los centros de formación y perfeccionamiento sobre la base de una Unidad de la Doctrina Docente, así como un importante aporte de infraestructura para la Escuela Nacional de Policía.

---

grantes del espacio de intercambio: Jefe de Policía de Montevideo, Jefa de Policía de San José, Directora Nacional de Migraciones, Directora Nacional de Identificación Civil, Director Nacional de Sanidad Policial, Sub-Director Escuela Nacional de Policía, Sub-Directora Nac. de Asistencia Social Policial, Jefe de Guardia de Coraceros, Jefe de Estudios de la Escuela Nacional de Policía, Director Departamento de Datos, Estadística y Análisis, Jefa de Almacenes del Hospital Policial, Escuela Departamental de Policía, Departamento Personal del M. del Interior, Asesores del Ministro del Interior, Directora Instituto Nacional de las Mujeres, Asesora Instituto Nacional de las Mujeres, Coordinadora Área de Género FESUR.

Tanto en el plano curricular como normativo la aspiración es contar, al final del actual período, con documentos consolidados y consensuados que sirvan como base para las reformas propuestas y constituyan compromisos consistentes para las futuras administraciones.

Simultáneamente a ese proceso de mediano plazo, los nuevos llamados a ingreso a la fuerza policial se han instrumentado mediante concursos establecidos según criterios que permitan preservar el perfil de profesionalidad de la fuerza.

**Planificación, ejecución y operativa.** Un nuevo enfoque de conducción política y operativa se empezó a articular desde la Dirección de la Secretaría General del Ministerio y del Estado Mayor Policial, revalorizado en sus funciones. Entre otros resultados se pueden anotar:

- a. la elaboración de informes sobre la relación existente entre el personal, el perfil de los cargos existentes y vacantes, y el perfil delictivo a nivel micro (departamental y barrial);
- b. el diseño de un plan estratégico para la conformación de un sistema de información nacional a partir de un sistema llamado OCIT (Oficina Centralizadora de Información Táctica);
- c. una nueva metodología de trabajo en las instancias preparatorias del Presupuesto y de la Rendición de Cuentas<sup>15</sup> con la incorporación de componentes participativos (reunión de la Dirección General de Secretaría, la Gerencia Financiera del Ministerio del Interior, el Estado Mayor Policial y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en consulta permanente con los Jefes de Policía y los Directores Nacionales, incorporándose en los últimos meses el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del Ministerio del

---

<sup>15</sup> Refiere a las instancias legislativas de discusión del gasto estatal, que se realizan cada cinco años (Presupuesto) y se corrige anualmente (Rendición de Cuentas), bajo la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

- Interior para compatibilizar y normalizar los principales indicadores de gestión policial (medidos a través de los índices delictivos y del trabajo policial sobre personas);
- d. elaboración de diferentes planes permanentes de operaciones (PPO), para el manejo de situaciones de conflicto;
  - e. redistribución de personal, asignación de mayor cantidad de personal ejecutivo a tareas de despliegue operativo;
  - f. reorganización de la Dirección de Seguridad y potenciación de la figura del Comisario como referente barrial;
  - g. nuevo despliegue de la Dirección de Investigaciones en operaciones preventivas en zonas con gran incidencia del delito y diversidad de modalidades;
  - h. definición de la misión sustantiva para la Dirección de Información e Inteligencia en el combate al crimen organizado, al lavado de activos, a las falsificaciones, las organizaciones dedicadas a la faena clandestina en gran escala (abigeato) y a los delitos complejos;
  - i. redimensionamiento del trabajo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

**Políticas penitenciarias.** Se ha elaborado un plan estratégico para el sistema carcelario consistente en:

- a. terminar con la crisis humanitaria del sistema (con búsqueda de soluciones de fondo para el hacinamiento, la alimentación y la salud)<sup>16</sup>;

---

<sup>16</sup> En este contexto, desde un primer momento se han tomado distintas medidas para mitigar los problemas de hacinamiento, resolver las carencias de salud penitenciaria y mejorar sustancialmente la dieta alimentaria de los presos. Como decisión de Gobierno más relevante sobre este asunto se produjo la Ley N° 17.897 que establece un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada, fortalece el rol institucional del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, introduce modificaciones al Código del Proceso Penal y a la Ley de Seguridad Ciudadana, crea el régimen de redención de la pena por trabajo o estudio.

- b. mediante Ley Presupuestal se prevé la creación de un sistema penitenciario nacional;
- c. Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación como órgano rector y como dirección y administración de todos los establecimientos de rehabilitación del país fuera del Ministerio del Interior, concluyendo la perversa situación en la cuál una policía no preparada para el tratamiento penitenciario, sino para labores preventivo-represivas, esté a cargo de las poblaciones reclusas.

**Centro de Atención a las Víctimas.** En el texto de la referida Ley de Humanización del Sistema Carcelario (Nº 17.897) se crea el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito como parte de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Dicho Centro tendrá como función principal la asistencia primaria a las víctimas y sus familias, así como la promoción de sus derechos y la prevención.

### **3. Convivencia, seguridad y participación social**

**Lo formal y lo informal en la participación social.** Se ha impulsado o apoyado la creación de comisiones honorarias especializadas, como la Comisión de Seguridad en el Transporte, la Comisión para la Seguridad en el Deporte y la Comisión de Seguridad Rural<sup>17</sup>. Sin embargo, el aspecto más novedoso fue un sistema de reuniones con entidades sociales locales a partir de las cuales se sentaron las bases para el diseño de un proyecto de cooperación internacional (PNUD) que tiene por resultado el inicio de un proceso de instalación de Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El concepto clave de las estrategias de participación social en las políticas de seguridad que promueve el Ministerio del Interior es apostar a la ciudadanía autoorganizada.

---

<sup>17</sup> Ver [www.minterior.gub.uy](http://www.minterior.gub.uy)

“Las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana están integradas desde la sociedad civil por las organizaciones que ya existen, esa es una diferencia, no vamos a crear desde el Estado instancias de participación (...) el Estado debe trabajar con la sociedad civil que tiene, que existe, no me gusta que el Estado se meta en forma de organización social y mucho menos en temas tan delicados como los de seguridad ciudadana.” (Viceministro del Interior)<sup>18</sup>.

Se trata de una propuesta innovadora, surgida de las agencias estatales relacionadas con la seguridad pública, que va a la búsqueda de una ciudadanía activa que reconozca, debata, y racionalice en forma colectiva los conflictos de convivencia, las maneras que éstos afectan –o no– la seguridad y las estrategias para resolverlos. Los ejes de la propuesta son:

- a. territorialización y localización de los ámbitos de debate,
- b. especificación de los problemas a abordar,
- c. compartir la definición de prioridades,
- d. no diluir las responsabilidades institucionales ni transferirlas a la ciudadanía.

Los objetivos de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana están definidos en tres ítems<sup>19</sup>:

- a. continuación y afirmación del proceso de mejora en la prestación de los servicios policiales;
- b. prevención social a través de programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden causalidades de la violencia;

---

<sup>18</sup> Entrevista a Juan Faroppa, Subsecretario del Ministerio del Interior. Radio El Espectador 04.05.2006. [www.espectador.com](http://www.espectador.com)

<sup>19</sup> Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior.

- c. prevención situacional para recuperar espacios los públicos locales y su utilización en un adecuado clima de convivencia.

La integración contempla la presencia de representantes del Ministerio del Interior (el Comisario del lugar), de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales “que deseen integrarse”. También se convoca a otras instancias de la administración estatal que resulten pertinentes. A partir de la integración de las Mesas Locales se elaborará, en debate abierto con todos quienes participan, un documento de *Compromisos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana* donde constan definiciones “claras respecto a metas, obligaciones de las instituciones y el cronograma de ejecución”. Finalmente los “*Compromisos*” deben ser validados en actos públicos convocados a tales efectos<sup>20</sup>.

Más allá del campo específico desde el cual se formula la propuesta –el de los organismos estatales responsables de la seguridad– ésta contiene en su articulación *un programa* de recuperación de algunas cualidades inherentes a una ciudadanía democrática: el debate y la deliberación, la búsqueda de acuerdos, el uso compartido del espacio público, el respeto de las autonomías y la responsabilización tanto institucional como personal por los bienes colectivos, entre otros.

## Algunas reflexiones finales

Dada la polisemia del sistema seguridad-inseguridad, el éxito de políticas específicas destinadas a proveer *mayor seguridad* no es condición suficiente para hacer retroceder la *sensación de inseguridad ciudadana*. Las agencias estatales y los partidos políticos progresistas no pueden desentenderse de una ni otra dimensión y están perentoriamente desafiados a luchar por el despliegue de una racionalidad política y una pedagogía social que ayude

---

<sup>20</sup> Ídem anterior.

a romper la homologación entre ambos campos. La sensación de inseguridad ciudadana de los habitantes de un Estado se reproduce con un nivel significativamente importante de independencia respecto a las políticas específicas de prevención y represión del crimen y la delincuencia. Esta es una piedra angular para reflexionar e implementar políticas tendientes a construir un nuevo pacto social y de convivencia pública, con un destacado lugar para la sociedad auto organizada. En esa dirección se ubican algunas iniciativas reseñadas en el presente estudio.

Es notorio el esfuerzo de las autoridades por realizar intervenciones inmediatas frente a los problemas cotidianos de la población que es amenazada por nuevas formas o dimensiones de delito, criminalidad o violencia (material y simbólica). Al tiempo que se despliega una estrategia de mediano plazo para dar cuenta de las principales necesidades institucionales para lograr una satisfacción sustentable del derecho colectivo a vivir en el pleno goce de un estado de derecho.

También es evidente la existencia de un conflicto entre los objetivos de mediano y corto plazo. En esa *articulación conflictiva de tiempos* se extreman las tensiones entre la "demanda de seguridad" y el diseño, implementación y despliegue de una política de seguridad pública nueva y democrática.

Este conflicto trae a primer plano algunos aspectos pendientes relacionados con las políticas de seguridad de orientación progresista. Ellos son: **a)** definiciones doctrinarias claras, explícitas y públicas en materia de seguridad-inseguridad; **b)** puesta en juego de los principales liderazgos partidarios e institucionales para el debate de las orientaciones y las políticas; **c)** congruencia en torno a las prioridades de gobierno en materia de políticas de seguridad; **d)** consolidación de lealtades y confianzas mutuas entre el mando político y las fuerzas policiales; **e)** descenso de la presión y la sobre-demanda sobre la fuerza policial en materia de sensación de inseguridad; **f)** asunción de responsabilidades en el debate público por parte de diferen-

tes ámbitos del Estado a los cuales les competen temas que, no siendo del campo de la seguridad, son percibidos y promovidos como asuntos de seguridad; **g)** la búsqueda de un nuevo nivel de protagonismo y compromiso entre el gobierno, la academia y la sociedad civil en los debates, la formulación de políticas y compromisos en temas relacionados con el complejo seguridad-inseguridad; **h)** el debate y la construcción de una nueva relación con los agentes de la comunicación de masas respecto a la violencia y la criminalidad como espectáculo público.

La anterior no pretende ser una enumeración jerarquizada de problemas a resolver, sino apenas el registro de algunos de los núcleos en torno a los cuales se va jugando en forma específica, pero también en sus enlaces y dependencias mutuas, la ruptura del continuo conceptual y político *percepción de inseguridad – seguridad ciudadana*, para dar paso a un proceso de construcción de doctrinas y políticas de seguridad gestionadas democráticamente y de orientación ciudadana.



# 4

René Jofré

## LA EXPERIENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO CHILENO

*René Jofré*

Chileno, experto en temas de Seguridad Pública,  
Psicólogo, ex Presidente del Partido por la Democracia (PPD);  
ex Director de Seguridad Ciudadana del Ministerio  
del Interior de Chile bajo el gobierno de Ricardo Lagos.





## Introducción

El presente documento se orienta a entregar una contribución al debate actual sobre seguridad ciudadana y delincuencia a través de un objetivo central cual es mostrar la evolución de la institucionalidad de Seguridad Pública en los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

El texto se desarrolla, en primer lugar, a través de una mirada atenta sobre tres aspectos que parecen muy importantes para el debate del tema:

- el equivoco contexto de origen del concepto de seguridad ciudadana;
- si él constituye un problema de percepción o de realidad y la influencia de los medios;
- la seguridad ciudadana local.

En segundo lugar, se hace un análisis de la respuesta pública en la materia y la creciente institucionalización de la seguridad ciudadana como un asunto específico, ni confinado a la seguridad pública tradicional (sistema policial, sistema judicial, sistema penitenciario), ni confundido en la política social, sino creando –con dificultades– políticas de prevención, rehabilitación y orientaciones comunitarias propias.

El análisis se aborda, preferentemente, desde el actor político, a través de los mensajes presidenciales y las campañas electorales desde el presidente Patricio Aylwin hasta la Presidenta Michelle Bachelet.

En tercer lugar, dada la naturaleza política progresista de los gobiernos de la Concertación, se alude a las dificultades de este sector para enfrentar estas políticas en el plano interno, y a las posibilidades de construir una agenda común en la región.

Finalmente, se desarrolla un análisis de la seguridad ciudadana como políti-

ca pública, con referencias –aunque preliminares– acerca de la creación de un Ministerio de Seguridad Pública.

*Adelantando una conclusión que facilite la lectura de este texto, se puede afirmar que los avances en materia de seguridad ciudadana y la creación de una institucionalidad especializada, dejan abierta la pregunta acerca de su validez y pertinencia en el actual momento de desarrollo de nuestra sociedad.*

Más específicamente, la interrogante sobre la conveniencia de crear una Subsecretaría antes que un Ministerio, o haber esperado una evolución mayor de la política pública sobre el tema. Este interrogante, que inevitablemente en el curso de los debates se manifestará, así como los contenidos analizados en este documento, está en el centro de la posibilidad de contribuir a un debate que resulta fundamental para la libertad y los derechos de las personas y su desenvolvimiento en una sociedad abierta y democrática.

## **I. Los debates de la seguridad ciudadana**

### **1. Sobre lo equívoco del concepto en su origen**

América Latina hasta hace pocos años vivió una dura experiencia de autoritarismo. Este sistema autoritario tuvo como ideología principal la seguridad nacional, teoría aplicada práctica y brutalmente por las dictaduras. Esta teoría consideraba la existencia de amenazas y enemigos internos, a quienes además de perseguir, estigmatizaba.

Frente a la Doctrina de Seguridad Nacional, los sectores democráticos de la sociedad levantaron la Doctrina de los Derechos Humanos, basada en una concepción de la persona y de la vida en común que recoge los avances de la humanidad en esta materia. Esta acción tenía como propósito generar

condiciones de respeto a la vida e integridad física y psíquica, en un contexto de represión y persecución.

Los énfasis principales de quienes llevaron adelante –en condiciones muy difíciles– una política de derechos humanos, estuvieron en obtener protección jurídica y garantías básicas a los perseguidos y encarcelados por razones políticas, fomentar la ampliación de las libertades de las personas y grupos, fomentando el pluralismo político e ideológico.

Con todo, la doctrina de la seguridad nacional, su brutal aplicación, su retórica del miedo y la paranoia de su discurso dejó huellas profundas en nuestras sociedades.

Defendiendo la libertad, las democracias nacientes, al enfrentarse con la demanda por seguridad, reaccionaron con una postura defensiva. Se dice incluso que la seguridad ciudadana aparece en principio, como un concepto renovado, pero “de similar contenido al de la doctrina de seguridad nacional”.

Las dictaduras aplicaron políticas económicas de shock, operacionalizadas de forma violenta y autoritaria. Estos cambios trajeron, sin embargo, una forma de lo moderno que hizo “valorar” por muchos ciudadanos medios, el nuevo orden social y económico. Por lo que, sobretodo en las clases medias y en algunos sectores populares, la idea de orden y tranquilidad asociado a logros (medidas populistas) fue internalizada.

Los efectos y consecuencias del modelo fueron desiguales políticas urbanas, sociedades duales, marcada injusticia en la distribución del ingreso, además de un vertiginoso y desigual avance tecnológico, masificación del consumo de ciertos bienes como la televisión, marcas de ropa, productos alimenticios, etcétera, todos “al alcance de la mano” y muchas veces fuera del alcance de los bolsillos.

El advenimiento de las democracias trajo consigo nuevos problemas. Los gobiernos democráticos se enfrentaban a sociedades complejas y modernas, con enormes grados de desigualdad y miedo. Con la amenaza militar de por medio y con muchas dificultades para implementar los cambios.

En ese contexto comienza el debate acerca de la delincuencia y sus efectos. La derecha, nostálgica del orden autoritario, clama mano dura. La izquierda, aun sobresaltada, mantiene una gran sospecha sobre la realidad del fenómeno.

## **2. La realidad se impone**

Una sociedad que se desenvuelve en cada vez mayor complejidad, necesita más organización. Sin embargo, la inapelable lógica económica neoliberal y una cierta ineludibilidad de la globalización, como impronta del nuevo tiempo, deja la organización de lo social y comunitario entregada al mercado. Ya sabemos que los mercados pueden organizar la economía, pero son limitados y ciegos para generar identidad, integración, vínculos comunitarios o límites éticos.

En ese contexto, los vínculos sociales que operan como red de contención social frente a cuestiones como el delito, pierden fuerza, se hacen más frágiles o definitivamente se disuelven. En ciudades cada vez más grandes, modificadas por una modernidad autoenvolvente, anónima, que permite pasar desapercibido, con ciudadanos con menos vocación pública, no se podía esperar sino una mayor relevancia de estrategias individuales o una parálisis para enfrentar el temor y el aumento de los delitos.

En Chile, los habitantes de barrios, localidades y comunas, de sectores sociales altos se aíslan en verdaderas fortalezas, sin enterarse lo que ocurre con el vecino, disminuyendo la posibilidad de control social del delito.

Esto no es una retórica. Lo sostienen incluso altos mandos policiales como el Prefecto de la Zona Oriente de la Región Metropolitana a propósito de la reiteración de asaltos a casas de los barrios Vitacura y Lo Barnechea, donde viven los sectores más ricos de Santiago. Este aislamiento, de alguna manera, favorece la acción de los delincuentes, que siempre encontrarán un camino para burlar los costosos sistemas de seguridad privada que estas familias adquieren.

Con todo, esta manera privada de tener seguridad comienza a extenderse, todavía sin mucha regulación. Hasta el mismo centro de Santiago fue lugar de experimentación de los denominados "guardias de rojo" que impulsó el alcalde Joaquín Lavín, a medio camino entre la seguridad privada y la policía municipal, cuestión esta última que se propuso en varias ocasiones sin tener éxito. Obviamente, Carabineros de Chile, fue un tenaz opositor a la creación de cuerpos de policía municipal.

Así como los habitantes de los barrios acomodados se aíslan, los habitantes de barrios pobres se encierran en sus casas y van de su hogar al trabajo y viceversa, lo que unido a los escasos recursos económicos y culturales que poseen, convierten la vida cotidiana en una rutina degradante y neurótica en lo humano y agresiva en lo social. Los jóvenes intentan escapar de eso. Por ahí, nace la frustración, vía regia a la violencia.

En estos barrios, diversas asociaciones comienzan a inquietarse por la proliferación del consumo de drogas entre los jóvenes, especialmente pasta base de cocaína, de alta toxicidad debido a un proceso de maceración y mezcla con solventes como parafina, bencina y ácido sulfúrico, que produce efectos devastadores y comportamientos muy violentos en quienes la consumen.

Los dirigentes sociales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en sectores populares dan cuenta de que los jóvenes comienzan a delinquir de una forma cada vez más violenta para financiar su adicción. Del mismo modo, se reporta un mayor consumo abusivo de alcohol.

A mediados de los años 90 surge un programa de seguridad ciudadana en la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile, que busca dar respuesta a la inquietud que los dirigentes sociales y autoridades locales tienen sobre el tema.

Del mismo modo, organizaciones no gubernamentales vinculadas a la lucha social contra la dictadura en el pasado, así como a programas de las iglesias protestantes y católica, se instalan o reinstalan en poblaciones periféricas de Santiago.

En las clases medias, el fenómeno se vive con temor creciente. Enrejan sus condominios, se llenan de alarmas y viven en una constante paranoia social, incluso pistola en mano, tratando de defender sus bienes, sus aspiraciones y sus logros. Se organizan para tener guardias privados, para cercar el entorno y tener un mínimo de control de la entrada y salida de sus barrios. El explosivo aumento del parque automotriz, en este segmento, y las oportunidades que genera, produce un aumento de los robos de y a vehículos, junto a una alta tasa de denuncias de este tipo de delito. La mayor cantidad de denuncias se produciría por la importancia de un bien como el automóvil para personas de sectores medios.

En cada ejemplo de la vida urbana, podríamos encontrar señales de inseguridad asociados al propio desarrollo de ésta. Como señala un autor "el riesgo inherente a la modernidad, que aparece en un primer momento como 'aventura', en la elaboración del futuro, muta a 'riesgo manufacturado': asociado a lo que hemos hecho como creación humana, con nuestras propias manos". Esto se acentúa con la crisis de los proyectos totalizantes que caracterizaron la modernidad durante el siglo XX, nos quedamos sin ideologías, nos quedamos sin explicación del mundo.

En Chile, en marzo de 1993, el Centro de Estudios Públicos realizó la encuesta "Personalidades políticas de la oposición, derecha actual y virtual análisis de la consistencia de las opiniones políticas e intención de

voto y la delincuencia en Chile.”

En dicha encuesta, un 58% de las personas señalaban que la delincuencia era mayor que un año atrás, solo un 13% pensaba lo contrario. Un 74,7% pensaba que era más violenta, solo un 7,8% opinaba que era menos. En un dato alarmante 52,3% de los encuestados señalaba que el mismo o alguien que vivía en esa casa había sido victimizado. Casi la mitad de los casos correspondía a *robo o intento de robo, pero sin violencia física, en la calle, automóvil, locomoción o lugar público*.

En la encuesta se reportaba mayor insatisfacción con la protección policial del barrio (43,3%) que satisfacción (37,2%).

Ya en ese entonces, casi la mitad de los encuestados pensaba que *los tribunales son demasiado blandos con los delincuentes* y el 59,9% se declaraba a favor de la pena de muerte.

A la hora de evaluar autoridades que tenían a su cargo *el combate a la delincuencia*, el Director General de Carabineros se llevaba la mejor nota (4,9) y el Presidente de la Corte Suprema y el Director de Gendarmería las peores (4,1 cada uno). Con todo, ninguna autoridad calificaba con nota menor a 4 y ninguna con nota 5 o superior.

A partir de ese momento, la delincuencia nunca más salió de las encuestas de opinión pública y trepó a los primeros lugares de la preocupación ciudadana.

### **3. Aumenta el *rating* de noticias con delitos**

Junto al aumento de la delincuencia, a las primeras respuestas del Estado y a la mayor preocupación ciudadana, los medios de comunicación comienzan a poner en pauta política y social lo que antes estaba relegado a la cró-

nica roja, parte comúnmente dedicada a policía y tribunales en los medios de prensa.

Esta mayor atención de los medios abrió un debate –que se mantiene hasta hoy– acerca de la influencia de estos en la percepción de temor, la que sube en mayor proporción que el aumento objetivo de los delitos.

Efectivamente, cada uno de los grupos sociales, con mayor o menor fuerza, sintió que la delincuencia era una amenaza, subjetiva e innominada. A medida que esta sensación crece, comienzan a operar situaciones *virtualmente* cercanas a lo que teóricamente se ha denominado, como “desamparo aprendido”, es decir, independientemente de las respuestas voluntarias de los individuos pareciera que los acontecimientos de igual manera ocurren. Esta sensación –también presente en muchos casos de violencia intrafamiliar y abuso sexual– se apodera de las personas paralizando su iniciativa y capacidad de discriminar y responder, se produce ante fenómenos a los que no se les encuentra explicación o que están fuera de control.

Esta comunidad paralizada, amenazada y subjetivamente atemorizada, pide a la autoridad la entrega de respuestas. Parece que se quiere recurrir a alguien que está “más allá de nosotros” que nos representa, nos obliga y contiene, con el fin de que se haga cargo de la situación.

Las respuestas que se exigen del Estado no siempre logran una adecuada sintonía, ni una correcta interpretación por parte de éste. Quienes demandan seguridad piden y exigen respuestas nítidas, precisas, que denoten que “alguien está al mando”, que hay una autoridad pública que está a cargo de la situación y la enfrenta, tanto en la realidad como en la percepción, y, por lo tanto, también a través de los medios.

Frente a la sensación de amenaza subjetiva y objetiva, la demanda por seguridad hacia el Estado –quien tiene el monopolio legítimo de la fuerza– no sólo crece sino que se convierte en exigencia.

El Estado es la entidad que debe contener e, idealmente, poner fin a la violencia. Si esto no ocurre, el pacto por el cual se le entrega este monopolio coercitivo está siendo alterado, y con él, uno de los contratos sociales básicos que le confiere legitimidad a las instituciones públicas.

Es por ello que la respuesta de autoridad efectiva parece ser el mejor antídoto ante la amenaza subjetiva. Una amenaza innominada y anónima que puede “estar en cualquier parte”, se tiene que enfrentar con la fuerza simbólica de una entidad como el Estado, que “está en todas partes”.

Como decíamos, esta realidad cruza el debate sobre la influencia de los medios de comunicación en la sensación de temor.

Hoy, la seguridad ciudadana y la delincuencia concentran el 25% de todas las informaciones emitidas por los noticiarios centrales de la televisión chilena (la principal fuente de información de la ciudadanía) superando lejos a las restantes temáticas, también, diariamente la mayoría de los diarios regionales lleva en portada noticias relativas a la delincuencia, tráfico de drogas y seguridad ciudadana.

No obstante ello, el crecimiento de la delincuencia es un fenómeno real. Si bien las denuncias de los delitos de mayor connotación social, muestran una estabilización en los últimos trimestres, estas se han más que duplicado desde el 97 a la fecha.

Sabemos que los medios reducen el problema al caso y lo amplifican, pero eso lo hacen con todos los temas. Esa distinción está a la base de la construcción de la noticia, lo raro, lo espectacular, el ejemplo de lo que sucede, la muestra, constituye el núcleo de lo informativo y... en una competencia desatada por el *rating* o las audiencias, a veces todo vale. Hoy será el conflicto estudiantil, mañana la delincuencia, luego las olimpiadas, o el desempleo.

Estar ahí, "golpear", es la esencia de los informativos modernos. Y como también se busca la influencia, que mejor que botar a un Ministro, descubrir un fraude o un doping, o mostrar la evolución y deficiencias de los asuntos que interesan a las audiencias: es la función social de informar, la libertad de expresión y el poder de los medios en nuestras sociedades.

Pero, a no equivocarse, son las tres cosas, no una sola. Los medios, informan, son expresión de la libertad, pero también quieren poder y lo buscan, y, en ese camino, a veces se equivocan.

Hay quienes prefieren esa equivocación a la censura, y están en lo cierto. En sociedades libres y abiertas "hay que vivir con eso", para conservar la libertad.

Sin embargo, hay quienes opinan que los medios de comunicación tienen una observación ideológica de la realidad, que está fuertemente influida por quienes detentan su propiedad y que, desde aparatos ideológico-políticos, ponen estos temas en agenda, para construir condiciones para un orden autoritario y conservador.

Sin compartir esa visión plenamente, creemos que el debate no está zanjado e influye cotidianamente según pensemos que estamos ante un problema de percepción o una situación real y objetiva; que estamos frente a una dinámica que impone el mercado o a una guerra de posiciones.

Es en esta comprensión de los medios, y contando con una estrategia comunicacional adecuada, donde se encuentran déficits importantes de la acción del Estado. Se confunde el juicio público con un debate legal y penal, que pocos entienden y que no permite un debate informado para saber las consecuencias de muchas leyes que, en esta materia, se aprueban.

En el presente, el temor de la población sigue siendo el principal problema en esta materia, como lo demuestra la Segunda Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, dada a conocer recientemente.

#### 4. La seguridad ciudadana local

Es en los territorios donde se concreta la realidad. El incipiente debate nacional sobre seguridad pública llevó inquietud a las comunas y barrios. Ya citamos la creación de algunos programas especiales para organizaciones sociales en la DOS, a mitad de 1995. En 1998 aparece el Plan Cuadrante y en 2000 el programa Comuna Segura.

El Plan Cuadrante es un sistema innovador de servicio policial. El objetivo declarado es fortalecer la confianza y colaboración entre la policía y la comunidad.

Se subdivide el territorio de cada Comisaría en sectores más pequeños y específicos, que se denominan *cuadrantes* y para cada uno de éstos hay un Carabinero especialmente encargado de la vigilancia, quien recibe el nombre de "Delegado de Cuadrante". El Delegado, junto a un equipo de Carabineros, tiene la tarea de tomar contacto con los vecinos, conocerlos y saber sobre sus problemas y demandas.

Este plan policial tiene elementos de policiamiento comunitario, aunque ha sido difícil de implementar como tal, dependiendo mucho de la vocación social y comunitaria que tenga el oficial a cargo.

*El programa Comuna Segura surge en 2000. Su propósito es prevenir, reducir e inhibir conductas delictivas desde los espacios más cercanos a las personas: su calle, su barrio, su comuna, a través de proyectos llevados a cabo por los propios vecinos. Comenzó como una experiencia piloto, en 12 comunas de más de 70 mil habitantes a nivel nacional.*

El programa pretende instalar una idea comunitaria de la seguridad ciudadana, colocando a los actores locales como centro de la construcción de su seguridad.

En un contexto en que ella ha sido remitida históricamente como un problema que debe ser resuelto por la policía, la noción de seguridad ciudadana se quiere modificar desde un concepto basado exclusivamente en el control del Estado a una significación asociada a la prevención, de generación colectiva y comunitaria.

El surgimiento de este programa, muy importante en materia de prevención social del delito, es la única herramienta efectiva con que cuentan muchos municipios para hacer frente a la demanda por seguridad. Sin embargo, tuvo un nacimiento polémico.

La delincuencia fue un asunto central en la campaña presidencial de 1999. Basado en un discurso que enfatizaba la lucha contra el desempleo y la delincuencia y, en esta última, a través del aumento de penas y la denominada "mano dura", el candidato Joaquín Lavín estuvo cerca de alcanzar la presidencia.

Es en ese contexto, que Ricardo Lagos adquiere un compromiso con la entidad Paz Ciudadana para la creación de un programa de este tipo.

Actualmente se ha planteado la necesidad de mejorar su focalización, disminuir las temáticas en que actúa concentrando los recursos que existen para ello, entre otros elementos. En cualquier caso, es completamente necesario, aún antes de aumentar más su cobertura, evaluar su impacto y significación en la prevención de los delitos, que es, por lo demás, su objeto.

A través de este programa y la fuerte participación de los municipios se pretende que la realidad local también participe del debate y las acciones que se emprenden en seguridad ciudadana.

Cada vez más se hace necesario que las comunidades, las asociaciones, los grupos vecinales, religiosos o deportivos, se hagan partícipe de la tarea de la seguridad ciudadana.

Esto a través de colaboración con el estado, sobretodo en el ámbito municipal. Sin embargo, las iniciativas son todavía insuficientes y no evaluadas. No hay diferencias sustantivas entre un proyecto local vecinal de Comuna Segura y uno del FOSIS, en su primera etapa.

## **II. Hacia una política pública institucionalizada**

Los debates sobre seguridad ciudadana continuarán, así como su instrumentalización política. Sin embargo para una respuesta de fondo se requiere avanzar en un diseño de política pública global, focalizada, anticipatoria, coordinada y descentralizada.

### **1. La respuesta pública**

La respuesta pública a la seguridad ciudadana ha sido sectorial, extendida, reactiva, dispersa y centralista.

Por ejemplo, no queda para nada claro que la reforma al proceso penal haya sido una respuesta de seguridad ciudadana. La reforma procesal penal tuvo como propósito la modernización de la justicia y el fin del arcaísmo del viejo sistema que lo hacía cada día más lento y poco transparente. Sin embargo, tiene impacto sobre el sistema de seguridad ciudadana en su conjunto, cuestión que la Fiscalía Nacional ha tardado mucho en reconocer explícitamente, entrando al debate de manera apresurada con cuestiones que pueden desdibujar la naturaleza de la reforma.

De igual modo, el aumento de la dotación policial, ininterrumpido desde 1997, se hizo en primer término para dotar de mayores recursos a la policía para enfrentar el delito, todavía anclados en un concepto de orden público solo encuadrado en las policías, el sistema judicial y las cárceles. Es decir, la policía era quien debía enfrentar el delito. Si tenía recursos insufi-

cientes, había que aumentar su dotación y presupuesto, y asunto arreglado. En esa forma operamos en la primera época.

Las fuerzas políticas de la Concertación, todavía en este período, reaccionan a la defensiva, apelando a visiones conspirativas de los medios y la oposición respecto a este problema.

## **2. La seguridad ciudadana en los mensajes presidenciales**

Con todo, los gobiernos de la Concertación comienzan a hablar de seguridad y delincuencia, en un lento aunque sostenido proceso de institucionalización, empujados por la contingencia.

En 1993, el Presidente Aylwin, en su mensaje presidencial ante el Congreso Pleno, destaca el tema de la delincuencia señalando que los estudios de opinión pública lo colocan en el segundo lugar de las preocupaciones ciudadanas después de la pobreza.

Destaca en este mensaje que Aylwin anticipe que la seguridad ciudadana debe ser abordada como política de estado. También su referencia a que es un tema multicausal, debido a causas sociales y a factores relacionados con los servicios policiales, los procedimientos judiciales y el sistema penitenciario.

Pero, a la hora de abordarlos, Aylwin separa la problemática social de aquella que significa "una acción directa y específica contra la delincuencia". La primera queda subsumida en las políticas sociales generales y la segunda a los ámbitos policial, judicial y penitenciario.

Al año siguiente, en 1994, El Presidente Frei se refiere a la Reforma Procesal Penal que viene, a la modernización del poder judicial y a los tribunales de familia, poniendo el acento en optimizar la justicia en materia de seguridad

ciudadana. Esto, en el contexto de un país que crece, con la llegada de un nuevo gobierno de 6 años con una altísima adhesión ciudadana.

En el año 1995, la referencia a la seguridad ciudadana es escasa y solo de carácter general.

En 1998, sin embargo, en pleno contexto de aumento del delito, el Presidente Frei se refiere en su mensaje al Congreso Pleno a la "lucha contra el delito". Poniendo el acento, por primera vez, en la amenaza que la delincuencia y el narcotráfico revisten para los sectores populares.

En este mensaje son muy importantes tres anuncios: un plan de modernización de Carabineros, el anuncio de planes comunitarios de apoyo a la información policial y el anuncio que se mantendrá informada a la comunidad acerca de la evolución de los delitos.

Este último punto es particularmente relevante, desde 1997. Las estadísticas en materia de seguridad ciudadana están basadas en las denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación social. Desde 2003 se suma la Encuesta Nacional Urbana de Victimización, que permite contar con información sobre la inseguridad y el temor, y aproximarse a la brecha entre las denuncias y los delitos ocurridos. A la fecha se han realizado dos encuestas (2003 y 2005) y en estos días, se anuncia la realización anual de éstas.

Como señalamos anteriormente, en la campaña presidencial de 1999, el debate sobre la delincuencia fue un eje central. La alianza del gobierno de esa época con Paz Ciudadana queda reflejada en el primer mensaje presidencial al Congreso el año 2000. Allí, el Presidente Lagos reitera su promesa electoral de firmeza en la lucha contra la delincuencia y señala que se consolidará una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, con metas y plazos, que sea fruto de la alianza entre distintos actores del país.

Hay que esperar hasta 2004 para que esto se consolide. A principios de ese

año, el Presidente encargó al Ministerio del Interior para que encabezara una mesa de trabajo, conformada por más de cien personas que representaron los más diversos sectores y pensamientos del país (gobierno, parlamentarios de todos los sectores políticos, policías, universidades, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas), con el fin de elaborar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el documento final, todos los sectores integrados acordaron entender la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, relacionada con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante diferentes factores de riesgo o amenaza. Como antecedente de este documento, en abril de 2004, el Foro de Expertos logra acordar un diagnóstico común sobre la materia, que el documento acerca de la Política Nacional asume de forma integral.

Los objetivos centrales del documento de Política Nacional, están relacionados con la Prevención Social, la Prevención Situacional, el Control, el Desarrollo Institucional y el mejoramiento de la Información y la Tecnología.

El documento se entregó al Ministro del Interior de la época, José Miguel Insulza, en octubre de 2004 y se enriqueció a través de un trabajo estructurado en comisiones durante el año 2005.

Anteriormente, en 2002, el Ministro del Interior –por mandato Presidencial– encabezó un Comité Interministerial de Seguridad Pública, integrado tanto por las policías como otras instituciones del Estado estrechamente vinculadas a la materia, de los sectores de Justicia y Defensa.

Pero en realidad el primer esfuerzo efectivo de institucionalización se hace en el mismo 2000, mostrando la voluntad política del gobierno de Lagos de encarar la situación.

Efectivamente, el esfuerzo de institucionalización estatal en políticas de

prevención dio sus primeros frutos el año 2000 con la creación, en el Ministerio del Interior, de la División de Seguridad Ciudadana. Esta instancia orientó su trabajo al estudio y seguimiento de políticas públicas en la materia, a acciones programáticas de carácter territorial y local, y a nuevas metodologías de prevención del delito y de medición de éste.

En 2001, en su segundo mensaje al Congreso Nacional, el Presidente Lagos se refiere al Programa Comuna Segura como experiencia piloto en 12 comunas del país y su voluntad de masificarlo.

En 2002, anuncia la intervención en la Legua de Emergencia, en la zona sur de Santiago. Esta acción inicia el programa Barrio Seguro y el gobierno se compromete a sumar cada semestre una villa o población a este trabajo.

El objetivo del Programa Barrio Seguro es contribuir a la disminución de la violencia y el temor en barrios caracterizados por la presencia organizada de grupos ligados al narcotráfico que vulneran la seguridad y convivencia de sus comunidades.

El Programa contempla un período mínimo de intervención de 18 meses. Tras la intervención policial, que se concentra en desbaratar las bandas de narcotráfico, se desarrolla un amplio trabajo preventivo destinado a reducir la violencia y el temor, a través de cuatro componentes: la movilización comunitaria, la prevención en grupos de riesgo, la reinserción social de personas en conflicto con la justicia y el acceso a la justicia.

Es importante señalar que el objetivo a que hace referencia el mensaje presidencial sea terminar con la estigmatización de esos barrios, y que el trabajo que se inicia se hace en conjunto con la Municipalidad de San Joaquín, donde se ubica territorialmente La Legua, reforzando el trabajo conjunto con los gobiernos locales ya iniciado en Comuna Segura.

En 2003 se anuncia el inicio del Programa de Concesiones de Infraestructura

Penitenciaria que se plantea terminar con el déficit de cárceles. Esto implica la construcción de 10 nuevas cárceles, bajo una modalidad de asociación público-privada.

Al día de hoy se encuentran totalmente terminadas dos de ellas, una prácticamente lista, y siete en diferentes etapas de construcción.

Sin embargo, se ha iniciado un debate acerca de la viabilidad de acabar con el déficit, teniendo en cuenta el aumento exponencial de la población penal. Más aún, con el tipo de legislación que se propone, todo hace pensar que la población penal aumentará aún más.

En su último mensaje al Congreso Nacional, el Presidente Lagos destaca la plena puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal y se refiere a la fuerte inversión del estado en cárceles, reforma procesal penal, mediación y tribunales de familia, que alcanza a más de mil millones de dólares, lo que debería mejorar la justicia en el país.

Es significativo que en el mensaje se agradezca la colaboración vecinal en seguridad ciudadana.

En el gobierno de Lagos, además, se impulsó en los últimos años una serie de reformas legales relacionadas con seguridad ciudadana. Las más relevantes se refieren al uso y porte de armas (incluyendo armas "blancas"); al control de drogas; a la responsabilidad penal de los jóvenes entre 14 y 18 años; a la violencia intrafamiliar, entre otras.

También se implementaron los planes regionales antidelincuencia. En este ámbito se optó por una estrategia focalizada, es decir, orientada a responder a la problemática delictual específica de cada región y de cada ciudad.

Para ello, el Ministerio del Interior creó las Comisiones Regionales de Seguridad Pública, conformadas por el Intendente, gobernadores, fiscales

regionales, jefes de las policías y de Gendarmería, y los secretarios ministeriales de Educación y Justicia.

Los Planes Regionales Antidelincuencia deben responder a tres desafíos: focalizarse en lugares específicos, abocarse a los principales delitos de la zona y definir indicadores meta a corto plazo. Aunque es un programa nuevo y por evaluarse, en sus primeras implementaciones logró una buena recepción por parte de la ciudadanía y llevó a cumplir metas policiales por barrios.

*El conjunto de estos programas y medidas no alcanzaron a cuajar en una estrategia definida, ni en una institucionalidad propia de la seguridad. Sin embargo, dejaron el camino allanado para que eso sea posible.*

La Seguridad Ciudadana no fue abordada sólo por una parte del gobierno, sino que se involucró en la responsabilidad a todos los sectores del Estado, estableciendo marcos de trabajo intersectoriales con objetivos y responsabilidades que permitieran una efectiva coproducción de iniciativas de seguridad ciudadana. Esto, principalmente a través de los programas de prevención social del delito.

Con esta decisión, el gobierno de Lagos asumió un activo rol de coordinación de las instituciones policiales (Carabineros e Investigaciones) y de las diversas reparticiones del gobierno (32 en total vinculadas al tema de seguridad), desarrollando mecanismos de participación ciudadana y logrando éxitos concretos en la reducción de los delitos. Es dable señalar que hacia el final de su mandato se estabilizó la tasa de delitos.

En síntesis, teniendo como base los mensajes presidenciales, la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia muestran progresivamente avances significativos y dan cuenta de la preocupación creciente de los gobiernos por esta política pública.

Hay un hilo conductor central en la reforma a la justicia y la modernización de las policías, incorporándose, esporádicamente y con más fuerza en el gobierno de Lagos, la vertiente comunitaria de estas iniciativas.

La seguridad ciudadana entendida como política pública, no exenta de dificultades para su cabal comprensión, se institucionaliza cada día más. Sin embargo, estos avances son desiguales en cada una de las áreas, prevención, policía, sistema judicial, rehabilitación.

En la campaña presidencial de 2005 cambia el énfasis hacia la creación de una institucionalidad especializada, que se dedique exclusivamente a la seguridad ciudadana y la lucha contra la delincuencia. Esto es, un Ministerio de Seguridad Pública.

### **III. El Progresismo: dificultades y posibilidades de agenda**

#### **1. Las dificultades del progresismo**

Antes de abordar específicamente el proyecto de ley que está enviado al Congreso que crea el Ministerio de Seguridad Pública, es preciso detenerse en las dificultades de comprensión del tema para los sectores progresistas.

A través de los mensajes presidenciales, se cae en cuenta de la dificultad de los gobiernos de centroizquierda, en este caso, la Concertación de Partidos por la Democracia, para abordar estas materias, sin perjuicio de lo necesario de ellas, fuera del ámbito tradicional de la justicia, las policías y el sistema penitenciario.

La amenaza objetiva que significa el aumento de los delitos que ocurren en nuestras sociedades o la tendencia de los delitos de mayor connotación social a mantenerse en alza, le pone un gran desafío a cualquier gobierno.

Este desafío es aún mayor en el progresismo, que transita entre la sospecha asociada a las instituciones policiales y judiciales y una gran dificultad para tener una conceptualización sólida acerca de un orden democrático, para oponerlo al orden conservador y autoritario de los sectores retrógrados de la sociedad. Todo esto sin abandonar su tradición libertaria.

Como el progresismo es gobierno en muchos de nuestros países, debe abordarse seriamente este tipo de limitaciones.

Otro problema es que las instituciones que se deben hacer cargo por parte del Estado, siguen al debe en materia de contenidos y doctrina democrática tendiendo a reproducir esquemas y símbolos autoritarios para enfrentar situaciones de conflicto social y perseguir a los delincuentes profesionalmente, sin poner en riesgo a grupos sociales, especialmente vulnerables.

Así, dependiendo del país que se trate, los allanamientos indiscriminados, la violencia policial excesiva, las torturas al interior de recintos policiales, llenan páginas de denuncias de atropello a los derechos más elementales. Por otro lado, la corrupción en muchas de esas instituciones, el secretismo, falta de profesionalización, de control y avance en la modernización institucional, limitan las posibilidades de hacer seguridad en democracia.

Todavía nuestras sociedades ven lejos a sus policías, lejos a sus jueces, tribunales y estado, sobre todo, los pobres y las minorías. Los ven injustos y con incapacidad para hacerse cargo del tema, más allá de la respuesta penal endurecida, polémica, ineficiente, limitada y cara, que, en general, de acuerdo a evidencia empírica, deja la situación relativa a los delitos en el mismo punto donde comienza.

Este tipo de respuesta facilista, es una respuesta recurrente, un círculo vicioso: se pide mano dura, la política, arrinconada e incapaz de elevar el debate, responde cada vez con mayor dureza, estos recursos compiten con los presupuestos para prevención y rehabilitación. La mayoría de ellos termi-

nan entregados a policías, sistema judicial y cárceles, donde comienza a reproducirse lo que se quiere solucionar.

Es una respuesta que, además, mantiene el miedo, es una respuesta que tiene como propósito ordenar y no proteger, que cree en la coerción y el castigo, no en el mejoramiento de la calidad de vida, de la convivencia entre iguales.

Decimos calidad de vida porque, cuando abordamos aspectos relativos a los delitos de mayor connotación social y a la seguridad de las personas, debemos hacernos cargo de la sensación de inseguridad, de los límites que ésta impone a las posibilidades de expresión y libertad.

Con el crecimiento de la delincuencia, no sólo está en riesgo la vida, la propiedad o el crecimiento económico; también está en juego la confianza en el sistema, en el Estado y en la democracia.

Es por ello que debemos reconocer que la seguridad es una prioridad para la ciudadanía y que la inseguridad es un enemigo de la democracia, de la libertad y del desarrollo económico y social de nuestros países. Y transformar nuestra experiencia reciente de gobiernos progresistas con mayor sello en la igualdad social en una concepción del orden democrático.

Aunque se disponen de pocos instrumentos de cooperación en nuestros gobiernos es interesante analizar la reciente agenda levantada en la reunión sobre seguridad ciudadana de la Comunidad Suramericana de Naciones. Este documento puede ser un piso común para iniciar una etapa con mayores frutos en la cooperación.

## **2. La agenda suramericana como posibilidad**

Aunque desde hace más de una década que la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública de los países lati-

noamericanos, solo recientemente hay avances concretos en este campo. Así lo manifiesta, entre otros documentos, la Declaración de Seguridad Ciudadana emitida por los Ministros de Justicia, Interior, Defensa y Seguridad Ciudadana de los Países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) reunidos en Fortaleza, los días 25 y 26 de agosto de 2005.

El primer punto de esta declaración establece: *La importancia de establecer políticas públicas comunes en materia de seguridad ciudadana, a través de la cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias considerando la institucionalidad de la integración existente, evitando la superposición de esfuerzos y mayores gastos financieros*

Se evidencia la importancia de que exista coordinación y colaboración entre nuestros países en la temática de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esta declaración además sienta las bases de un programa común al proponer, en síntesis:

- Construir una red integrada en el área de Seguridad Ciudadana, que permita y fomente el intercambio de conocimientos y experiencias.
- Fomentar el conocimiento comparado del fenómeno de la violencia y criminalidad en Suramérica, a través de la creación de un observatorio suramericano de violencia y criminalidad
- Iniciar un análisis de herramientas programáticas concretas de acción y estudio de los instrumentos de intercambio de formas de administración del conocimiento.
- Fomentar la cooperación proveniente tanto de fuentes estatales, privadas o de organizaciones internacionales y regionales en los diversos campos relativos a la seguridad ciudadana, formando especialistas.

- Recomendar la realización de consultas intergubernamentales de forma periódica en el campo de la seguridad ciudadana.
- Avanzar en los mecanismos de intercambio de misiones técnicas para visitas de trabajo y pasantías, realización de seminarios y talleres, análisis de fuentes especiales de financiamiento y promoción de la inserción de organismos académicos.

Es tarea de quienes tenemos una preocupación académica, política y social sobre estos temas dotarlos de contenido democrático y progresista.

En primer lugar para tener un diagnóstico compartido. En segundo lugar, para conocer lo que se hace en nuestros países. En tercer lugar, para abordar el problema desde un enfoque de política pública compartiendo métodos, programas y planes. En cuarto lugar, para el intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas. En quinto lugar, para mejorar la institucionalidad para enfrentar el problema. En sexto lugar para mejorar la profesionalización, eficiencia y vocación democrática de nuestras policías. En séptimo lugar para hacer frente al problema de la droga desde una visión que considere la cultura y realidad de cada país en estas materias. Finalmente, para generar condiciones de vida seguras para nuestros habitantes, especialmente, aquellos de sectores pobres que, víctimas o victimarios, sufren las condiciones del egoísmo y la desidia de muchas de nuestras sociedades.

## **IV. La cración del Ministerio de Seguridad Pública**

### **4.1. La seguridad ciudadana como política pública**

Retomando lo avanzado en el punto tres, podemos decir que no siempre las políticas públicas se definen desde una perspectiva estratégica, es decir, como el modo inteligente, ordenado, sistemático y proyectivo de desarrollar una política gubernamental, a través de planes, programas y acciones.

A veces las políticas públicas son asumidas como un conjunto de tareas sin orden en el tiempo, más parecidas a un “*check list*” de supermercado, que a una formulación estatal que tenga como propósito final mejorar la calidad de vida de las personas. Creemos necesario optar siempre por esto último.

Si resulta, además, que estamos hablando de la elaboración de una política compleja, siempre en el orden del día del debate político y la inmediatez mediática –como es el caso de la seguridad ciudadana– la implementación de una política de tal naturaleza se hace difícil.

Sin embargo, solo un enfoque de esta naturaleza puede tener resultados en el tiempo, porque permite, entre otras cosas:

- Conocer la naturaleza, magnitud y evolución del fenómeno con un plan de información veraz, sistemática, fiable y pertinente.
- Diseñar programas presupuestarios adecuados para la importancia del problema, que aseguren una inversión eficiente de los recursos que se destinan a este efecto.
- Elaborar una estrategia de corto, mediano y largo alcance en cada una de sus áreas de intervención y niveles de actuación.
- Coordinar las múltiples agencias gubernamentales que intervienen o interfieren esa política. Establecer coordinaciones permanentes entre los poderes del estado que influyen en ella.
- Modernizar las instituciones y mejorar los instrumentos.
- Diseñar instrumentos de evaluación que permitan conocer su verdadero impacto y si los recursos están siendo asignados y gastados de una forma eficiente.

- Saber si las acciones desarrolladas tienen componentes importantes de participación ciudadana y aplicación local en su diseño, ejecución y evaluación.

En definitiva, conocer si estamos teniendo éxito o fracaso en nuestra idea de cómo garantizar seguridad a los habitantes del país.

## **4.2. La creación del Ministerio de Seguridad Pública**

Sin embargo, este enfoque que parece ser el único posible –el más serio, de cualquier modo– con una base técnico-conceptual sólida y empíricamente fundada, como afirma Catalina Mertz de Paz Ciudadana, no puede escindir-se completamente del debate político que la regula, ni de las acciones de tipo normativo y prescriptivo que le ponen límites.

Tampoco se puede sustraer a los cambios que se requieren para que tenga éxito. Es así como el pleno desarrollo de una política pública supone cambios institucionales.

Surge actualmente en Chile, la idea de un Ministerio de Seguridad Pública en la natural evolución de la política de seguridad ciudadana que ha sido breve en el tiempo: Comuna Segura (2000), Encuesta de Victimización (2003), Primera versión Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004), Programa de Seguridad Ciudadana (2000), CONACE, Diagnóstico consensuado de la comunidad de expertos (2004).

Este Ministerio tiene su fundamento en el acuerdo de una Comisión del Senado, en el posterior Informe de la Comisión Especial sobre Seguridad Ciudadana del Senado y en el envío del proyecto de ley al efecto.

En el aspecto específico de la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, el Informe de la Comisión Especial del Senado en Seguridad Pública

afirma que la institucionalidad actual no tiene una autoridad dedicada exclusivamente a esta tarea. Se agrega que un organismo de este tipo debe tener la fuerza, poder y estructura suficientes para acometer su tarea.

Esto significa, ni más ni menos, que abordar la seguridad ciudadana como política de estado, paso natural y obvio, tras haber establecido consensos relevantes sobre el diagnóstico en esta materia y de sentar las bases de una estrategia nacional con una base de participación amplia y prácticamente de todos los actores.

Supone también mayor desarrollo institucional y un conjunto de medidas sectoriales a cargo de una institución central. Los alcances y atribuciones de ésta son opinables y debatibles. Sin embargo, para cumplir su tarea tiene que tener poder vinculante y ejercer acciones en el ámbito nacional y local.

En dichos consensos y en el propio informe del Senado se da cuenta de una acción gubernamental que ha dado pasos significativos pero que, sin embargo, está "dispersa y mal enfocada".

En los enfoques y modelos de institucionalidad se deben apreciar y considerar las capacidades o atribuciones respecto a la coordinación institucional tanto pública como privada, a la toma de decisión, a la generación de propuestas, a las formas de coordinación policial, a la implementación de políticas, planes y programas, a los mecanismos de evaluación, entre otros.

Toda política de seguridad tiene como límite el pleno desarrollo de las libertades públicas.

Seguridad y libertad son valores inherentes a un orden democrático y no siempre se desarrollan de manera armónica. El desbalance de las sociedades a favor de los "excesos del orden" o de los "excesos de la libertad" acarrea no sólo un debate público, sino una conflictividad que amenaza las democracias, especialmente en América Latina.

El análisis conceptual de esta tensión epistemológica y política es interesante desde el punto de vista de las dificultades del progresismo para asumir los desafíos en materia de seguridad ciudadana y debe ser abordado por intelectuales y políticos.

Las personas, especialmente los más pobres, los vulnerables, son quienes más sufren las consecuencias de una política de seguridad ciudadana que no sea garantía de sus derechos.

La violencia intrafamiliar, el abuso y la amenaza que delincuentes ejercen respecto a la ciudadanía en poblaciones periféricas a las grandes urbes y los efectos del circuito de tráfico de drogas entre jóvenes, son situaciones que vulneran de forma grave los derechos de las personas.

Esto hace necesario que el Estado garantice de manera adecuada y oportuna esos derechos considerando la seguridad y protección de las personas como un derecho ciudadano.

Una política de seguridad ciudadana requiere ir más allá de la contingencia político electoral, sentando bases permanentes para su desarrollo. Ir más allá de la contingencia requiere también asentarse en valores permanentes como aquellos derivados de la teoría y el ejercicio democrático, del respeto a los derechos de las personas, de su garantía y del pleno desarrollo de las libertades.

Una política de estado requiere de una estrategia nacional, de una política pública que provea el diseño, el alcance programático y los mecanismos de evaluación para el sistema de seguridad ciudadana. Muchas instituciones del estado participan o concurren con acciones que inciden en una política de éste tipo.

Por tanto, la coordinación interinstitucional y las bases de una política nacional estratégica son condiciones para un mejor marco en que se desenvuelva una política pública en éste ámbito.

Lo es también el desarrollo, mejoramiento y actualización de una institucionalidad que se haga cargo de manera permanente del problema.

### **4.3. Análisis preliminar del proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública**

El gobierno de Michelle Bachelet decidió encarar en su programa la necesidad de la existencia de una autoridad pública dedicada exclusivamente a las tareas de seguridad ciudadana.

La creación del Ministerio es un emblema de la campaña presidencial. Junto al aumento de la dotación policial y al denominado concepto “la primera es la vencida” pretenden ir a los problemas específicos de la seguridad.

La “primera es la vencida” busca limitar la acción de los reincidentes a través de endurecer las penas en la recurrencia del primer delito y establecer sanciones fuertes dependiendo de los grados de violencia de los mismos.

Esta política busca ir más allá de lo planteado por la oposición de derecha en la solución de los problemas de delincuencia y los vacíos que existen para enfrentarla.

Al asumir el gobierno se crea una comisión de trabajo con funcionarios del Ministerio del Interior encabezada por el ex senador y abogado José Antonio Viera-Gallo. Esta comisión, luego de escuchar a algunos expertos y organismos emite un informe que se convierte en el fundamento para un proyecto de ley. En este informe, a nuestro juicio, están insuficientemente incorporados los contenidos y avances de la política nacional de seguridad ciudadana de octubre de 2004 y su posterior seguimiento a través de comisiones de trabajo. En cambio, aparece con mayor fuerza conclusiones derivadas de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Senado de la República.

## **Análisis Preliminar**

### **1. El derecho a la seguridad de las personas se debería convertir en el fundamento que da origen al proyecto**

El proyecto se fundamenta en la prioridad que ha alcanzado la seguridad ciudadana **como preocupación de la opinión pública.**

Esto se debería a 4 factores:

- Aumento de los delitos violentos, en especial robos
- Cobertura mayor de los medios hacia los delitos
- Cambio de comportamiento de la delincuencia organizada
- Mayor implantación social de las redes de narcotráfico en determinados barrios urbanos

A nuestro juicio, que el fundamento principal radique solo en la prioridad que tiene el tema en las preocupaciones ciudadanas es insuficiente. El deber del estado de resguardar el derecho que tienen las personas a la seguridad debería ser un fundamento explícito en la creación del Ministerio.

### **2. Termina la doble dependencia a nivel nacional, no así en regiones, provincias y localidades**

En el proyecto de ley se estima necesario la existencia de una autoridad que tenga a la seguridad pública como responsabilidad exclusiva o principal. Esto principalmente porque la actual institucionalidad se encuentra descoordinada y dispersa y porque las autoridades del Ministerio del Interior tienen un conjunto de otras responsabilidades que hacen imposible que se

dediquen a esta tarea de manera exclusiva.

En la concreción del proyecto, sin embargo, se opta porque la ejecución de la política nacional de seguridad pública interior, en los ámbitos, regional, provincial y local, se lleve a cabo por Intendentes y Gobernadores que también tienen un conjunto de otras preocupaciones políticas y administrativas, no dedicación exclusiva o principal. Es decir, existe la autoridad responsable de manera exclusiva o principal en lo nacional, no así en otros ámbitos territoriales.

Esto queda de manifiesto en el artículo 13 del referido proyecto, que señala que entre las atribuciones del Secretario Regional Ministerial de Seguridad Pública no se encuentran las cuestiones de orden operativo de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y su función principal es asesora del Intendente.

Es cierto que el artículo 1° del proyecto es nítido en señalar que las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas **dependen** del Ministerio de Seguridad Pública, es decir se termina con la doble dependencia.

Sin embargo, la ejecución de la política se entrega a autoridades de otro Ministerio, con un mandato contenido en todas las letras (a, b, c, d, e) del artículo 14, que es impreciso respecto a la coordinación de las Fuerzas de Orden.

Si esa es la decisión, entonces, podría ser neta la responsabilidad operativa; por ejemplo, de los gobernadores, transformándolos en una especie de prefectos civiles.

Insistimos, se avanza en el término de la dependencia de las policías. Sin embargo, en el ámbito regional, provincial y local se producen vacíos que pueden complicar la futura eficacia de las acciones a emprender tanto en la coordinación operativa, como en las articulaciones necesarias para el desarrollo de una política preventiva eficaz.

Ante un hecho determinado, las policías podrían recibir instrucciones del Ministro de Seguridad Pública, del Intendente y, además, del Ministerio Público.

Cabe recordar que carabineros e Investigaciones pasaron a depender del Ministerio de Defensa en la dictadura de Pinochet. Esta medida se originó por las necesidades políticas y militares de la época, al integrarse Carabineros a la Junta Nacional de Gobierno que asumió el mando del país luego del golpe militar de 1973, y por la circunstancia que Carabineros y, en menor medida la Policía de Investigaciones, se veían como un cuerpo competitivo con el ejército en determinadas circunstancias y contingencias históricas.

Esta situación permitió que Carabineros se asimilara a las Fuerzas Armadas, participara de las tareas de gobierno e internalizara una cultura más militar que policial, cuestión que subsiste hasta hoy.

### **3. Se crea un Ministerio de Seguridad Pública**

En el marco de la discusión parlamentaria de las reformas constitucionales aprobadas en 2005, se concluyó que la mejor forma de organizar las tareas de la seguridad pública es la creación de un Ministerio de Seguridad Pública bajo cuya dependencia estén las policías de Carabineros e Investigaciones. Esto queda bien reflejado en los Artículos 101 y 17 transitorio de la Constitución Política del Estado.

### **4. Dar rango legal a la creación de un Sistema Unificado de Estadísticas Criminales**

El proyecto afirma que en estos años la demanda por seguridad ha crecido. La gente, se sugiere, quiere respuestas sólidas del Estado, la comunidad, la policía y los tribunales. En este punto quizá es necesario darle rango legal

a un Sistema Unificado de Estadísticas Criminales que permita contar con cifras confiables y asumidas por todo el sistema político y validadas por la comunidad de expertos en la materia.

## **5. Creación de una División de Prevención Social como muestra de voluntad política de mediano plazo**

El proyecto se juega una idea de seguridad pública caracterizada por una línea de equilibrio entre prevención y sanción, con pleno funcionamiento de las instituciones, en un marco democrático. Del mismo modo, concibe la violencia como una amenaza a disminuir, desde sus aspectos domésticos hasta internacionales. En este punto, para darle más énfasis y solidez se debería crear una División de Prevención Social que continúe, mejore y actualice el trabajo de la actual División de Seguridad Ciudadana. Si bien esto no tiene que quedar expresado en la ley, se puede manifestar como voluntad política, en tanto todos los expertos coinciden en la importancia de la prevención, como alternativa seria y efectiva para disminuir los delitos en el mediano plazo.

## **6. La seguridad pública es un derecho de las personas**

Se reconoce la seguridad pública como un “núcleo vital” que apunta a la tutela de un conjunto de derechos de las personas. De nuevo, este punto podría enfatizar la idea de un estado que resguarda y garantiza el derecho a la seguridad. La expresión núcleo vital es imprecisa y vaga.

## **7. Orden público y Seguridad Pública**

Un segundo punto crítico es la base conceptual que emerge al establecer una separación taxativa entre orden público y seguridad pública (ciudadana-

na). Esto porque, modernamente, se entiende que el orden público está contenido en la definición más amplia de seguridad ciudadana. En el proyecto parece optarse por una noción de orden público apegada exclusivamente a la garantía de seguridad pública como obediencia de la norma. Sin embargo, la evolución democrática nos lleva a una idea de orden público con ampliación al ejercicio de derechos en que los ciudadanos son también responsables de la seguridad del entorno en que se manifiestan o expresan.

Insistimos en este punto porque se juega también una idea de seguridad ciudadana exclusivamente radicada en el fenómeno de la delincuencia y sus efectos, y otra, entendiendo la ciudad como un lugar de ejercicio de derechos, de ejercicio de la convivencia y de control social del delito.

El proyecto de ley, al querer solucionar en la práctica esta distinción conceptual, opta por otra concepción de orden público que lo separa taxativamente de la seguridad pública y deja a ambas en distintos ministerios. En la práctica, esto puede significar que se imponga la idea de un orden público basado solo y exclusivamente en la idea de apego y obediencia a la norma y no un orden público de raigambre democrática que resguarde además el pleno ejercicio de los derechos, concepto éste que puede ser más coherente con la idea de un gobierno ciudadano.

Hace unos días un profesor italiano de la Región Toscana, en un seminario sobre seguridad ciudadana y gobiernos locales, en la Universidad Alberto Hurtado, nos recordaba las disímiles consecuencias de enfrentar una manifestación estudiantil con un concepto de orden público detrás, en uno u otro sentido.

En un caso tenemos un campo de batalla en la manifestación, en otro, tenemos un protocolo de acuerdo entre el gobierno local, la policía y las organizaciones convocantes.

En Chile, por ejemplo, ante un partido de alto riesgo, la primera noción

implicaría solo la planificación coercitiva para reprimir cualquier eventualidad de desórdenes. La segunda noción implicaría un trabajo de anticipación y dialogo con los actores (barras, público general, medios, etcétera.) para evitar los desórdenes, pero sobre todo para el disfrute del derecho a entretención. Eso es seguridad ciudadana y dentro de la seguridad ciudadana está, en este caso, el orden público.

El proyecto de ley se juega por el segundo concepto. Sin embargo, a la hora de separar taxativamente las funciones en uno u otro ministerio, parece volver al primer concepto. Lo que nos hace pensar que, junto a lo desarrollado en el punto 2 de este documento, se pueden suscitar problemas no menores en la aplicación de la política y la función policial.

## **8. Reconocer, de manera más nítida, los avances de los anteriores gobiernos de la Concertación**

El proyecto, en lo referido a la política de seguridad pública, menciona que existe una estrategia vigente, al parecer aludiendo al documento entregado al gobierno de Lagos en 2004 por la Mesa de Trabajo de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, con sus sucesivas actualizaciones. A renglón seguido, se señala la necesidad de revisar los planes, programas y acciones que se inspiran en esa estrategia, lo que es correcto desde una perspectiva lógica.

Sin embargo, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana elaborada en 2004 y perfeccionada en 2005 se hizo con la participación de actores de gobierno, de la sociedad civil, las policías, FFAA, universidades y organizaciones no gubernamentales y, junto al diagnóstico realizado por el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, constituye una base interesante y calificada a desarrollar por el futuro ministerio. Si a estos documentos se agrega el Informe de la Comisión Especial del Senado, se tiene un corpus de fundamentos, conceptos y acciones de política pública que sería lamentable

desechar y que los fundamentos del proyecto de ley recogen de manera muy insuficiente.

## V. Conclusiones

1. Estamos enfrentados a un fenómeno real, complejo y multicausal que tiene necesidades inmediatas de respuesta, y necesidades de respuestas a mediano y largo plazo. No es posible pensar la seguridad sólo como una eterna reflexión intelectual, que nos aparte de la demanda actual que precisa rapidez y eficiencia.
2. Este reconocimiento no nos puede llevar a aceptar con facilidad cualquier propuesta. La necesidad de sintonizar con las demandas ciudadanas es una buena idea que mal llevada empobrece el debate político.
3. Una respuesta seria, consistente y permanente es una creciente institucionalización en un enfoque de política pública que materialice avances en iguales proporciones y calidad a los distintos subsistemas de la seguridad ciudadana, que determine plazos, metas, y sea sometida a evaluaciones.
4. Los medios de comunicación son aliados indispensables para la difusión de nuevas propuestas. No son culpables de la situación, buscan informarla. Para ello deben contar por parte de los todos los actores de la seguridad ciudadana con información útil, veraz, oportuna y elaborada.
5. La creación del Ministerio de Seguridad Pública es un paso mayor, sustantivo e innovador para esta política. Por tanto, el proceso de debate legislativo, su instalación y el tipo de planes que realice debería ser objeto de especial preocupación por parte de los

actores políticos, la comunidad académica y la opinión pública en general.

6. Ejes centrales de este Ministerio deben ser las políticas de prevención y rehabilitación, ambas posibilidades reales de disminuir la criminalidad en el mediano plazo de manera sistemática y profunda.
7. El proceso de instalación del Ministerio y sus principales políticas deben ser objeto de constante evaluación, tanto de la opinión pública como de organismos especializados.
8. Una política de seguridad pública debe garantizar por sí misma mayores grados de libertad a las personas, menos abusos policiales, más derechos y menos represión.

## **Anexos**

### **Delitos de mayor connotación social**

*En el conjunto de denuncias por delitos de mayor connotación social, los delitos considerados de mayor a menor tasa, según los últimos informes de Interior son: robos con fuerza; en segundo lugar el delito de hurto; en tercer lugar el delito de lesiones; en cuarto lugar el robo con intimidación; el quinto lugar el delito de robo con violencia y el delito de robo con intimidación. Destaca la baja participación de los delitos de homicidio (se estima una tasa aproximada de entre 3 y 5 por cada 100 mil personas).*

### **Estructura del Estado**

Chile es un estado republicano, encabezado por el Presidente y acompañado por los sistemas Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El territorio, de más de

3 mil metros de longitud y de no más de 250 kilómetros de ancho, se divide en 14 regiones de norte a sur, y una Región Metropolitana que es la capital administrativa del país.

Cada una de las regiones cuenta con un Intendente que es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Su labor es dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente directamente o a través del Ministerio del Interior.

Paralelamente, el territorio está dividido en 345 municipios encabezados por los alcaldes, autoridades elegidas cada 4 años por votación popular. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

## **Bibliografía**

Vanderschueren, Franz. *Desafíos de la Seguridad Ciudadana* en: Persona y Sociedad. Volumen XIX. N°1 Abril de 2005. Universidad Alberto Hurtado.

Escobar, Santiago / Muniz, Jacqueline / Saseviero, Rafael / Sain, Marcelo F. / Zacchi, José M. *Seguridad ciudadana como política de estado*. Friedrich Ebert Stiftung. Nueva Sociedad. 2005

Garland, David. *La cultura del control* en Capítulo 4. Cambio y orden social en la modernidad tardía. Editorial GEDISA. Abril de 2005.

Carranza, Elias, *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina* en: Delito y seguridad de los habitantes. Coordinador. Siglo XXI/Unión Europea/ILANUD. 1997.

Mertz, Catalina. *Las Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana en Chile*. Revista Paz Ciudadana. 2004

Mensajes Presidenciales 1990-2005. [www.congreso.cl](http://www.congreso.cl)

Política Nacional de Seguridad Ciudadana. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior Chile. Octubre 2004.

Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior Chile. Mayo 2004.



# 5

Marcos Rolim

## LA SEGURIDAD COMO DESAFÍO MODERNO A LOS DERECHOS HUMANOS

*Marcos Rolim*

Brasileño, Consultor en Seguridad Pública y Derechos Humanos, periodista y asesor de la Sexta Cámara Criminal del Tribunal de Justicia de RS, profesor de la Cátedra de Derechos Humanos del Centro Universitario Metodista de Porto Alegre, ex-presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados e investigador visitante de la Universidad de Oxford, Gran Bretaña.





## Introducción

Pocos temas de la agenda política han despertado tanta atención e impulsado debates tan encendidos en las sociedades modernas como la seguridad pública. Sucede que, pese a las enormes diferencias identificadas en todo el mundo, sea en lo que compete a la incidencia y a la naturaleza de los fenómenos modernos de la violencia y de la criminalidad, sea en lo que se dice con respecto a las respuestas presentadas por los poderes constituidos, parece claro que las sociedades de este inicio de siglo se encuentran sumergidas en una avasalladora “sensación de inseguridad”.

En América latina, el tema fue introducido definitivamente en las agendas políticas nacionales a partir de procesos de redemocratización que marcaron al continente en las últimas dos décadas. Esta circunstancia ya señala por sí misma un desfase importante. Efectivamente, las naciones más desarrolladas con regímenes democráticos consolidados, ya estaban presentando soluciones a algunos de sus problemas de seguridad y experimentando sensibles reducciones en los niveles de homicidios, cuando el problema recién empezaba a ser reconocido como pertinente en nuestra región. Un reconocimiento que, cabe señalar, no se ha derivado de una opción política clara presentada por los gobiernos, sino que surgió, en general, como respuesta a las crecientes demandas por seguridad que presentaron las clases medias –a esta altura ya atormentadas por la victimización o por su proximidad. El cambio de actitud de estos sectores formadores de opinión fue reproducido en forma cada vez más acentuada por los medios de comunicación social, cuestión que terminó por asegurar un espacio inédito para estos temas en el discurso político.

Violencia y criminalidad son cuestiones que existieron, en realidad, durante mucho tiempo y fueron relegados a un plano secundario y hasta marginal, porque sus víctimas, en abrumadora mayoría, siempre fueron percibidas por las élites como parte de la población “secundaria” o “marginal”. Existía, entonces, algo así como un cordón sanitario que aislaba las manifestaciones

más agudas de violencia en las regiones empobrecidas, carecientes de presencia estatal. Desde comienzos de los años 80, entretanto, estas manifestaciones de violencia se “trasbordaron” y sin que hayan migrado de las periferias –en donde siempre estuvieron–, pasaron a frecuentar espacios antes reservados a los estratos sociales más privilegiados, produciendo también allí una escalada de victimización notable en los grandes centros urbanos.

En América latina todavía son pocas las investigaciones de victimización y existen países, como Brasil, que jamás realizaron un estudio nacional de ese tipo. En virtud de ello, los gestores siguen lidiando básicamente con los registros producidos en ámbitos policiales, bases de datos muy poco confiable tratándose de medir tendencias criminales: una conclusión muy sustentada por la criminología moderna y que resulta todavía más elocuente en países como los nuestros, marcados, por lo general, por bajos niveles de confianza popular en las policías. Independientemente de esta limitación, las tasas de homicidio ofrecen una referencia clara o suficiente para afirmar que, al contrario de lo que ocurre en los países más desarrollados, hemos experimentado una creciente coyuntura de violencia en la mayoría de los países de la región<sup>3</sup>.

En términos generales, también se puede afirmar que la gravedad de la situación que se vive en nuestros países en el área de la seguridad pública ha sido enfrentada con el recurso tradicional del recetario llamado “discurso de la ley y el orden”. Con algunas pocas excepciones, nuestros gobiernos repiten los términos del paradigma de la contención, esencialmente represivo, que implican la creación de nuevos tipos penales, el aumento de las condenas y el endurecimiento de la instancia penal, el fuerte aumento de las tasas de encarcelamiento, la construcción de nuevas cárceles y el aumento en inversión de fuerzas policiales –en especial, en la ampliación de las

---

<sup>1</sup> Según un estudio de OPAS, más de 12 países de la región tienen tasas de homicidio cada 100.000 habitantes que superan los dos dígitos. Algunos tienen tasas críticas, entre ellos, Brasil (28), Colombia (65), El Salvador (45), Guatemala (50), Honduras (55), Jamaica (44) y Venezuela (35).

dotaciones, la compra de armamento, municiones y nuevos vehículos-. Paralelamente, otras conductas como el aumento de la violencia policial y la tendencia a aplicar sentencias judiciales más rigurosas, incluso en lo que respecta a delitos sin violencia o grave amenaza, cierran un círculo vicioso que, lejos de ofrecer un camino real para la disminución de los fenómenos disruptivos que se pretende enfrentar, terminan retroalimentándolos.

De todas maneras, resulta notable que a partir de los sucesivos fracasos que ha tenido la aplicación de estas recetas, la "opinión pública" de los distintos países de la región hace un fuerte reclamo en el sentido de maximizar los presupuestos del mencionado paradigma de la contención. Este fenómeno expresa una demanda represiva inédita, multiplicada por medios de comunicación extremadamente irresponsables y especializados en convertir la violencia en espectáculo. Los políticos tradicionales, como es su costumbre, actúan en sintonía con los prejuicios instalados en la sociedad, vuelven a proponer y a exigir más "rigor", expresión que raramente es algo más que un eufemismo por la propuesta de "más violencia contra los delincuentes".

Es posible que estemos asistiendo, entonces, en la mayoría de los países latinoamericanos, a una dinámica cultural nueva por la que las tradiciones comunitarias de solidaridad para con los marginados sociales y de resolución de conflictos a través de mecanismos informales se vean abandonados definitivamente, a cambio de promesas de venganza y apelaciones a la violencia estatal. Una dinámica que, de avanzar, podría significar amenazas muy concretas para la democracia en un futuro próximo, al autorizar aventuras autoritarias ancladas en una especie de "populismo penal"<sup>2</sup>.

No es casual que esta demanda represiva se articule con una gramática lisa y llanamente antihumanista. En toda la región, la misma plataforma de los Derechos Humanos así como los demás principios del garantismo penal,

---

<sup>2</sup> Ver Garland, David (1990). *Punishment and Modern Society*, Oxford: Oxford University Press.

suelen presentarse como “aliados del crimen” o como “debilidades” de las cuales se aprovechan los “delincuentes”. Un discurso de esta naturaleza, que sitúa a las exigencias humanistas como las principales adversarias, ha legitimado todo tipo de violaciones contra las poblaciones más pobres y marginados, contra negros, indígenas, grupos minoritarios y discriminados, segmentos y grupos sociales que pasan a ser concebidos, invariablemente, como “sospechosos” y que constituyen la materia prima para los procedimientos policiales y procesos criminales.

Quienes abordamos el tema de la seguridad pública, entonces, no estamos ante el mero desafío de la formulación de políticas públicas eficaces en la región, sino más bien de un desafío cuyo contenido es de tipo civilizatorio y está articulado a las necesidades de una amplia reforma política y cultural. En síntesis, entiendo que las aspiraciones en favor de los Derechos Humanos se confrontan con su prueba más urgente y difícil en el terreno de la seguridad pública. O bien quienes tienen tales aspiraciones democráticas y solidarias construyen alternativas concretas de políticas de seguridad, permitiendo, de esta manera, la demostración práctica de un camino diferente al que plantea el “discurso de la ley y el orden”, o bien serán las garantías que aun tenemos las que se verán seriamente amenazadas.

### **Una dificultad inicial a ser superada**

El “campo” progresista, comprometido con la búsqueda de una política de seguridad alternativa y democrática, se unifica en contraposición a la “hipótesis represiva”, sosteniendo concretamente que una política centrada en la formulación de iniciativas que refuercen los medios de persecución, pretendidamente disuasivos y que imagine ser capaz de controlar la violencia y la criminalidad a partir de la “neutralización” de los infractores –a través de cárceles masivas y del “fin de la impunidad”– está condenada al fracaso. De hecho, las evidencias acumuladas por las ciencias sociales son fuertes y suficientes como para concluir que la “hipótesis represiva” constituye, actual-

mente, más bien una parte del problema que de la solución. El aumento de los índices de encarcelamiento es uno de los factores más importantes de la criminología moderna; el aumento de los efectivos policiales y de los medios represivos puestos a su disposición, no producen efectos benignos; el refuerzo del discurso de la "guerra contra el delito", por otro lado, ha sido por demás funcional a un modelo policial violento, que no respeta los derechos individuales y resulta flagrantemente discriminatorio frente a los pobres, los negros y los homosexuales, entre otros segmentos marginados.

Resistiendo este abordaje conservador y antihumanista, los sectores más progresistas, entretanto, siempre apuntaron a la idea de que el crimen y la violencia se derivan como subproductos de un orden social injusto. Desde una perspectiva marxista, se trataría solamente de epifenómenos, surgidos como consecuencia de la realidad en sí. Y al tratarse de entes derivados, las soluciones deberán construirse en consecuencia, es decir: sólo servirían aquellas que apunten a las "causas", en este caso, a la desigualdad social, la miseria y la explotación. En otras palabras: para la mayor parte de la izquierda, el crimen y la violencia sólo podrían enfrentarse a través de reformas estructurales que aseguren la igualdad material. Sin educación para todos, sin reforma agraria, sin distribución del ingreso, sin acceso a la vivienda, etcétera. cualquier iniciativa en esta área cumpliría una misión meramente paliativa.

Entonces no resultará sorprendente que la izquierda, históricamente, no haya construido políticas de seguridad. Si el problema mismo era percibido como un síntoma de contradicciones más profundas, entonces ¿por qué perder tiempo atacando lo secundario? Tal abordaje, de un reduccionismo evidente, cavó una fosa entre las izquierdas y el tema de la seguridad, porque negó la atención de una propuesta propia. Se produjo así un discurso que, concretamente, era incapaz de ofrecer cualquier solución práctica y que, en la mejor de las hipótesis, respondía a los desafíos políticos con una tesis sociológica de dudosa calidad. Un enfoque de este tipo no permitió que desde las posiciones más progresistas se dialogue con las víctimas del crimen y de la violencia, aumentó la distancia histórica entre la izquierda y

las policías y dejó el terreno de la seguridad libre e indefenso para que la hipótesis represiva avance y se consolide como “pensamiento único”, inclusive en el imaginario popular.

Esto significa que es necesario partir de otra concepción si es que en realidad buscamos construir una alternativa consistente, y no esgrimir una mera disculpa. Entiendo que esto será posible si incorporamos algunos puntos fundamentales. Entre ellos:

1) pese a existir una evidente correlación entre desigualdad social y criminalidad, sería un error reducir el tema de la delincuencia o de la violencia a las diferencias sociales, o imaginar que los avances en el combate de las injusticias sociales provoquen, necesariamente, efectos suficientes en la disminución de las tasas delictuales. Más allá de las reivindicaciones por una mejor distribución del ingreso y por políticas públicas inclusivas, debemos formular una política de seguridad capaz de reducir tanto el crimen como la violencia, y que pueda lograrse incluso ante la falta de cualquier resultado significativo en la reducción de las desigualdades sociales. Las políticas de seguridad eficaces y las políticas de inclusión social se potencian mutuamente, pero operan con relativa autonomía.

2) El tema de la seguridad pública en América Latina no puede tratarse como un punto entre muchos otros de la agenda política, en donde resulte posible formular respuestas aisladas, sin contextualizarlas en un concepto más amplio de gobierno dirigido hacia la garantía de la seguridad como un Derecho Humano básico.

3) El principal desafío en la construcción de una política de seguridad eficaz y alternativa al modelo esencialmente represivo es prevenir las prácticas violentas y delictivas, lo que debe derivar en medidas y políticas públicas específicas y articuladas en distintas áreas temáticas, siempre focalizadas hacia el enfrentamiento de los factores de riesgo y agenciamientos de esas prácticas.

4) La nueva política debe construirse en diálogo con los centros científicos internacionales y en estrecha relación con las comunidades, de tal forma que se asegure, desde un principio, el protagonismo de la sociedad civil y de la ciudadanía, evitando la improvisación.

5) Este “paradigma de la prevención” deberá subordinar las dinámicas represivas o de control social que, no obstante, tienen un importante papel que cumplir en el marco de los Estados Democráticos de Derecho.

6) Las fuerzas policiales deben ser reformadas profundamente en el sentido de la afirmación de nuevos modelos de “policía comunitaria” y de “policía orientada a la solución de problemas<sup>3</sup>”, superándose en un horizonte no muy lejano, el modelo de “policía reactiva”, violento, ineficaz y corrupto que nos fue legado.

7) Teniendo en cuenta las dinámicas locales y específicas del crimen y de la violencia, el diagnóstico, la elaboración de proyectos y su ejecución, deben tener como referencia básica a los municipios y a los gobiernos centrales, lo que presupone la construcción de sistemas integrados de seguridad, capaces de aportar a la sinergia de las distintas esferas administrativas.

8) Se debe revertir la dinámica *in crescendo* de condenas que implican penas privativas de libertad, de modo que se evite la reproducción ampliada de la criminalidad por los efectos de encarcelamiento y se reserve este tipo de segregación, básicamente, a los condenados que representan mayor riesgo a la vida o a la integridad física de los demás. Paralelamente, este cambio –que incluye reformas legales y otra orientación de las policías y de la máquina judicial, debe estructurar un sistema eficiente de penas socialmente útiles, alternativas a la prisión, para los condenados por delitos no violentos.

---

<sup>3</sup> Goldstein, Herman (1990), *Problem-oriented Policing*. Nueva York: McGraw-Hill.

## Políticas sociales y prevención: una relación no lineal

Uno de los fenómenos sociales que más debería llamar la atención en las sociedades modernas, es aquel responsable de que las personas –en su gran mayoría, al menos– aun viviendo en situación de extrema carencia en el acceso a bienes y servicios, continúen su experiencia de vida en la Tierra respetando las reglas básicas de convivencia social. ¿Cómo es posible que esta adhesión moral se mantenga, de hecho, en una gran *favela* brasilera entre personas que viven buscando comida en la basura o que sobreviven por “*changas*” ó “*peguitas*”<sup>4</sup> (trabajo eventual sub-remunerado)?

Un análisis de este fenómeno social ha sido el eje del trabajo de muchos sociólogos –e incluso el objeto de estudio relevante para las ciencias sociales modernas–, pero no parece ser tema de reflexión para quienes actualmente se sienten amenazados por el recrudecimiento del delito y la violencia. No obstante, creo que el tema tiene una importancia extraordinaria, porque nos permite percibir que las razones por las cuales algunas personas desarrollan una “vida delictiva” no pueden derivarse de la experiencia de la carencia. Si no fuese así, sería de esperar que la mayoría de quienes están sometidos a algún tipo de carencia u opresión, o quienes están relegados a ser los más pobres, se dediquen a la delincuencia. Por otra parte, las prácticas delictivas y violentas son fenómenos frecuentes también entre las élites económicas y culturales, inclusive en países con gran desigualdad social.

Por este motivo, cuando hablamos de “prevención contra el delito y la violencia” estamos tratando un tema que es diferente de la idea más común de “desarrollo de políticas sociales”. Esta conclusión, que tiene a su favor fuertes evidencias empíricas recogidas en nuestro continente, por ejemplo, las experiencias de gobiernos municipales que alcanzaron significativas reducciones en las tasas de criminalidad (como Bogotá en Colombia y

---

<sup>4</sup> N. de T.: “*changas*” Argentina y Uruguay, “*peguitas*” en Chile es como se denomina en lenguaje coloquial a este tipo de tareas eventuales.

Diadema en Brasil), permite pensar en la idea de la prevención del crimen y de la violencia en un sentido más específico, reconociendo, en este punto, un área propia de elaboración de políticas públicas y no como subproducto de inversiones no focalizadas hacia lo "social", como buena parte de la izquierda sigue comprendiendo el problema aun hoy.

## **Factores de riesgo y agenciamientos**

La prevención específica del delito y de la violencia es aquella que identifica los factores de riesgo y los agenciamientos que los anteceden. Por "factores de riesgo" me refiero al entorno perjudicial que aumenta las posibilidades futuras de producción de los resultados "delito" y "violencia". En este sentido, se utiliza la expresión como un equivalente de "factor predictivo". Por su parte, con la expresión "agenciamiento" quiero referirme a las circunstancias inmediatas que viabilizan la incidencia concreta de aquellos fenómenos. Así, por ejemplo, el abuso sexual, los malos tratos y el abandono son, comprobadamente, factores de riesgo para el delito y la violencia que operan en el ambiente familiar, en tanto que el tráfico de drogas, el abuso de alcohol o la disponibilidad de armas de fuego son agenciamientos que anteceden prácticas delictivas y violentas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El recurso de estas dos expresiones nos permite, también, delimitar el uso de la palabra "causas" que, como se sabe, está plagada de significados metafísicos. Desde Aristóteles hasta Descartes, la idea de una causalidad identificable operando por detrás de cada evento dio lugar a una comprensión mecánica de los fenómenos físicos y sociales que fue definitivamente impugnada con las investigaciones de física sobre la ultraestructura de la materia (que revelaron la existencia de partículas todavía más elementales que el átomo), con la solución propuesta por Einstein sobre la doble naturaleza de la luz y como principio de la incertidumbre de Heisenberg. Desde entonces, la mejor ciencia se inclina por la perspectiva de conocer "cómo" ocurren los fenómenos y ya no sus causas. El contexto fue, entonces, puesto en relevancia y la idea de la causalidad se relati-

El ejemplo de los casos de abuso sexual, abandono y malos tratos contra los niños y niñas permite ilustrar bastante bien la importancia de enfrentar los factores predictivos del delito y de la violencia con políticas de largo plazo. La experiencia de Elmira, Nueva York, ofrece una de las primeras y más sólidas evidencias al respecto<sup>6</sup>. En esta ciudad, se implementó un proyecto en donde se intentó asegurar visitas de enfermería y asistencia a domicilio durante el embarazo y los dos primeros años de vida de los niños a un grupo de 400 mujeres. Los resultados fueron comparados con un grupo de control de madres que no recibieron esa atención. Las profesionales ofrecieron consejos pre y postnatal sobre los cuidados necesarios durante la gestación y luego con el bebé, asesoría sobre nutrición y sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco y alcohol, etcétera.

Los resultados demostraron una sensible disminución de casos de abuso y negligencia en las zonas en las que se aplicaba el programa, especialmente en el caso de las madres más pobres y adolescentes. En las zonas beneficiadas, en dos años se registró un 4% de casos de abuso, malos tratos y negligencia frente a un 19% de casos en el grupo de control. En el acompañamiento posterior (15 y 20 años) se descubrió que, tanto entre los hijos como entre los más pobres y los jóvenes que recibieron asistencia pre y postnatal, hubo menos casos de condenas a prisión que entre los hijos y las madres de los grupos que habían recibido sólo asistencia prenatal y entre las familias que no habían recibido ningún tipo de asistencia o asesoría<sup>7</sup>.

---

zó cada vez más (Granger, 1974). En efecto, incluso cuando descubrimos una relación causal y atribuimos a ella una explicación de un fenómeno social, lo que se verifica es que la propia noticia descubierta hace que la relación causal establecida o revelada se transforme en contexto y pase a operar sobre el mismo fenómeno examinado de otra manera, lo cual, por definición, altera la relación causal anunciada.

<sup>6</sup> Olds, D.L.; Henderson, C.R.; Chamberlin, R. y Tataulbaum, R. (1986): *Preventing Child Abuse and Neglect: A Randomized Trial of Nurse Home Visitation*, *Pediatrics*, 78: 65-78. Citado por Farrington (2002:683)

<sup>7</sup> Olds, D.L.; Eckenrode, J.; Henderson, C.R.; Kitzman, H.; Powers, J.; Cole, R.; Sidora, K.; Morris, P.; Pettitt, L.M. e Luckey, D. (1997), *Long-Term*

De la misma forma, entre los niños y niñas del grupo cuyas madres no habían recibido asistencia alguna, se detectaron el doble de sentencias a condenas de prisión en la adolescencia en comparación con aquellos niños y niñas cuyas madres recibieron algún tipo de asistencia<sup>8</sup>. Sobre la base de aquel programa pionero, se desarrollan otros servicios de tipo similar en varios países<sup>9</sup>.

En cuanto al tema de los factores de riesgo relativos al delito y a la violencia, en otro trabajo<sup>10</sup> he descrito las evidencias más fuertes conocidas por las investigaciones criminológicas en cuanto a las características individuales, familiares y escolares. En el mismo estudio he abordado también el tema de las estrategias de prevención situacional que buscan trabajar con las variables de esfuerzo que exige la práctica del delito; del riesgo concreto que se corre al practicarlo y de la dimensión de la recompensa que ofrece la posibilidad delictiva.

Gracias a numerosas investigaciones sabemos que las oportunidades "crean" el crimen. Un ejemplo interesante y bastante conocido en

---

*Effects of Home Visitation on Maternal Life Course and Child Abuse and Neglect: Fifteen-Year Follow-up of Randomized Trial.* Journal of the American Medical Association, 278: 637-43. Idem. P.684

<sup>8</sup> Olds, D.L.; Henderson, C.R.; Cole, R.; Eckenrode, J.; Kitzman, H.; Luckey, D.; Pettitt, L.; Sidora, K.; Morris, P. e Powers, J. (1998), *Long-Term Effects of Nurse Home Visitation on Children's Criminal and Antisocial Behaviour: 15 Year Follow-up de Randomized Controlled Trial.* Journal of the American Medical Association, 280: 1238-44. Ibidem

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, <http://www.colorado.edu/cspv/publications/factsheets/blueprints/FS-BPM07.html> también se encuentran informaciones útiles en: [http://www.strengtheningfamilies.org/html/programs\\_1999/programs\\_list\\_1999.html](http://www.strengtheningfamilies.org/html/programs_1999/programs_list_1999.html) y en: "Youth Violence: A Report of the Surgeon General" disponible en <http://www.surgeongeneral.gov/library/youthviolence/default.htm>

<sup>10</sup> Ver *Prevenção e Fatores de Risco: o que pode nos dizer a moderna criminologia* en Rolim (2006), *A Síndrome da Rainha Vermelha*, Rio de Janeiro, Zahar.

Inglaterra fue la comprobación de que los daños intencionales provocados en buses de dos pisos eran 20 veces más frecuentes en el piso superior. Las razones, bastante simples, estaban directamente relacionadas con la ausencia de vigilancia, puesto que sólo el piso inferior estaba vigilado por el conductor (actualmente pasó a ser muy común el uso de cámaras de vigilancia en el interior de los vehículos). Otro ejemplo famoso surgió con la investigación sobre los diferentes índices de robo de vehículos en Croydon<sup>11</sup>, por la cual quedó demostrado que los estacionamientos de vehículos de estadia corta utilizados por clientes de comercios y con gran movimiento de personas, tienen tasas de robo mucho menores que aquellos estacionamientos de estadias prolongadas con baja circulación de personas.

Las evidencias disponibles permiten concluir que las posibilidades de reducción drástica de los llamados "delitos de oportunidades" pueden llegar también a los hechos violentos y situaciones trágicas como el suicidio. En Inglaterra, la sustitución del suministro de gas altamente tóxico por gas natural en las residencias, ha llevado a bajar drásticamente la tasa de suicidios. Lo interesante es que las personas con tendencia a prácticas suicidas no optaron por otro método. La mayoría de ellas simplemente escogió no intentar el suicidio ante la ausencia de un "método" que, por varias razones, se les presentaba como simple o adecuado (Pease, 2002:954). Basándose en una cantidad innumerable de ejemplos de ese tipo, el estudio de Sherman et.al (1997), por ejemplo, señala que el 90% de las evaluaciones disponibles respecto de programas de prevención situacional registran conquistas importantes y, con gran frecuencia, marcadas reducciones en las infracciones.

Los enfoques de prevención situacional del delito avanzaron en su desarrollo y se fueron tornando más complejos a partir de los aportes presentados desde diversas disciplinas. En el ámbito de la criminología parece evidente que la contribución de la llamada "Escuela de Chicago" fue importante,

---

<sup>11</sup> Citado por Bottoms y Wiles, 2002.

abriendo espacio para los recursos modernos de georreferenciamiento y de cruce de todos los datos sociales y delictuales disponibles. Otra contribución la aportó la "Teoría de los Espacios Defendibles", desarrollada por Jane Jacobs<sup>12</sup>, una autora dedicada a las posibilidades de vigilancia natural en los espacios urbanos. El concepto de "espacio defendible" fue tomado de la antropología y de la arquitectura. Los lugares de residencia pasaron a ser considerados como apropiados para la vigilancia de los propios moradores. Otros autores pasaron a enfatizar las necesidades de cambiar los proyectos arquitectónicos de modo tal que todos los espacios fueran susceptibles de vigilancia. Para el mundo académico, el concepto de Prevención del Delito a través del Proyecto Ambiental ("*Crime Prevention Through Environmental Design - CPTED*") se entiende generalmente como la manipulación de las cosas y de las condiciones que circundan a las personas o a las propiedades para alterar las circunstancias que puedan favorecer la práctica del delito. También es posible hablar de CPTED cuando alteramos esas condiciones ambientales con el propósito de reducir el temor al delito. Este abordaje teórico es relativamente reciente y se está desarrollando fundamentalmente en los EEUU. Los fundadores de esta concepción fueron Oscar Newman y C. Ray Jeffery<sup>13</sup>.

Todas estas iniciativas han estimulado el desarrollo de nuevas técnicas de prevención e influido a otros sectores más allá de las Policías. En muchos países, se observa un creciente compromiso de las industrias, por ejemplo, cuando en la confección de sus productos incluyen dispositivos ingeniosos de protección que terminan desalentando posibles hurtos y robos. Las iniciativas que han tomado tiendas y comerciantes también se han convertido

---

<sup>12</sup> Jacobs, Jane. (1965), *The Death and Life of Great American Cities*, Harmondsworth: Penguin. Citada por Rock (2002:63)

<sup>13</sup> Newman, O. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York: Macmillan (published by Architectural Press, London, in 1973) 1972. e Jeffery, C.R. *Crime Prevention Through Environmental Design*, California: Sage, 1971.

en las prácticas comerciales más seguras, si bien queda mucho por hacer, tanto en uno como en otro ámbito. La *Royal Society of Arts* introdujo el tema de la prevención del delito en las competencias estudiantiles<sup>14</sup> y ha desarrollado proyectos antirrobo para teléfonos celulares, diseños para viviendas estudiantiles más seguras, modelos de bicicletas menos vulnerables, etcétera. La *Central Saint Martin Design School* de Londres exhibió, recientemente, un nuevo proyecto para sillas de bares y cafés con un artefacto que permite guardar los bolsos y pertenencias de las personas, reduciendo notablemente la tentativa de hurto<sup>15</sup>. Los esfuerzos de prevención pasaron a influir las escuelas de arquitectura y de ingeniería; la construcción de predios de cualquier naturaleza tiende a incluir, cada vez en mayor medida, proyectos que incorporen plenamente el concepto de reducción de oportunidades del delito. El proyecto denominado *Secured by Design* (SBD), apoyado y administrado por la Asociación de Jefes de Policía en Inglaterra, parece ofrecer un buen ejemplo de esta tendencia. Investigaciones recientes indican que los índices de delito en construcciones asesoradas según el modelo SBD resultan 30% más bajas que las construcciones comunes<sup>16</sup>.

Junto con las iniciativas de prevención situacional, es preciso prestar atención también a las variables espacio-temporales de hechos delictivos y violentos. En gran parte de los delitos y actos de violencia es posible identificar patrones y regularidades. Los sitios en donde estos hechos ocurren y los horarios en que tienen lugar, por ejemplo, tienden a repetirse. Esto es especialmente visible cuando percibimos que el perfil de los homicidios, por ejemplo, es un tema central a ser enfrentado por cualquier policía de seguridad seria.

---

<sup>14</sup> Véase <http://www.rsa.org.uk>

<sup>15</sup> Más informaciones en <http://www.humanbeans.net/sm/sm/research/whydesign.html>

<sup>16</sup> Más detalles sobre este enfoque preventivo en [www.securedbydesign.com](http://www.securedbydesign.com)

En Brasil, los homicidios que se llevaron a cabo en las regiones metropolitanas ponen en evidencia una extraordinaria concentración geográfica de la violencia. Las regiones metropolitanas concentraron entre 1997 y 2001 cerca del 70% de homicidios. Las 27 ciudades más violentas de Brasil, en donde vive el 25% de los brasileños produce la mitad de los homicidios registrados anualmente, es decir, lo mismo que las 5.489 ciudades restantes en donde vive el 75% restante<sup>17</sup>. Menos del 3% de los domicilios y menos del 3% de la población de una ciudad producen más de la mitad de los delitos y de las condenas de prisión. Podemos hablar, entonces, analógicamente, de un “método epidemiológico” por el cual es posible identificar objetivos para una política de seguridad. Es sabido, desde hace tiempo, que las calles, domicilios y esquinas en donde se produce el delito pueden preverse. En 1986, en Miniápolis, el análisis que Shermann (1977) realiza sobre los llamados a la policía reveló que sólo el 3% de los lugares produce el 50% de los llamados. Esta concentración fue todavía mayor para los delitos de robo, delitos sexuales y robo de vehículos. Sólo el 5% de los 115 mil domicilios y esquinas de la ciudad producen el 100% de las llamadas por delitos de origen desconocido. Este análisis fue repetido en la ciudad de *Kansas City*, con resultados semejantes<sup>18</sup>. En un periodo de tres años, cuando el índice de robos de la ciudad norteamericana de *Oakland* fue uno de los más altos del país, dos tercios de sus áreas residenciales no registraron ningún caso de ese tipo. Feeny y Weir (1974) llamaron la atención en cuanto a que, en

---

<sup>17</sup> Ministerio de Justicia, SENASP. *Os Municípios e a Segurança Pública, uma perspectiva democrática e contemporânea da gestão da segurança pública*. Disponible en [www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/homicidios/estat\\_homicidios1.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/homicidios/estat_homicidios1.htm)

<sup>18</sup> Los trabajos citados por Sherman (2003) fueron: Sherman, Lawrence; Rogan, Dennis e Velke, Robert. (1991), *The Menagerie of Crime: Targets for Police Crime Control Strategies*. Washington, DC, Crime Control Institute e Pierce, Glen L.; Spaar, Susan y Briggs IV, Le Baron R. (1988), *The Character of Police Work: Strategic and Tactical Implications*. Relatoría del National Institute of Justice. Boston, Northeastern University, Center for Applied Social Research.

*Oakland*, más de un tercio de los robos y hurtos en la calle afectó a señoras mayores de 65 años y que la mitad del total de víctimas tenía más de 55 años. Una investigación demostró que en sólo un 1% de las calles de San Pablo, que tiene aproximadamente 9.600 calles, ocurría el 43,8% de los delitos (Pereira, 2004).

## **El impasse brasileiro**

La situación brasileira es particularmente difícil en lo que concierne a la seguridad pública y el país ha experimentado una crisis bastante seria en el sector cuyas repercusiones más amplias se tornaron evidentes a lo largo de los recientes acontecimientos en la ciudad de Sao Paulo, cuando una facción criminal conocida como "PCC" (sigla por "Primer Comando de la Capital") desencadenó una serie de atentados terroristas en los que mataron en dos días a 40 agentes públicos entre policías, agentes penitenciarios, guardas municipales y bomberos. Antes de pasar a analizar los términos del *impasse* que parece crearse en el país, nos detendremos en la descripción de algunas de las principales características del sistema de seguridad pública brasileiro y del perfil de la violencia y del delito.

Brasil posee una estructura básica policial formada por dos policías en cada Estado, una de naturaleza civil, de carácter jurídico, a quien competen las tareas de investigación criminal; otra de carácter militar, a quien se atribuye la misión de policía ostensiva. Tenemos, entonces, en los 27 Estados, 54 corporaciones policiales. A este núcleo de policía, se suma la Policía Federal, órgano subordinado al Ministerio de Justicia, que realiza acciones de investigación en crímenes federales. Más recientemente, los municipios han constituido Guardias Municipales que, en la mayoría de los casos, han sido concebidas como policías ostensivas, de carácter civil. El conjunto de las organizaciones que actúan en el área de la seguridad, incluye, también, al Cuerpo de Bomberos –en algunos Estados subordinados a las policías militares, en otros ya como instituciones independientes, de carácter civil–.

Cada Estado posee, también, un órgano técnico responsable por la Pericia Criminal –algunos todavía subordinados a las policías civiles, otros ya como instituciones independientes–.

Esta estructura de policía, cuyo centro está atravesado por una división, produjo la realidad peculiar de la existencia de dos policías en los Estados que deben hacer, cada una, la mitad del “ciclo de policía”. Dicho de otra manera, cada policía estadual es, conceptualmente, una policía por la mitad, porque o investiga o realiza tareas de policía ostensiva. Una de ellas lleva a cabo detenciones, otra recoge pruebas; una patrulla, otra recibe las denuncias, etcétera. Es evidente que, en las actividades prácticas de policía, tales divisiones de responsabilidad casi nunca se observan. Así, por ejemplo, se tornó habitual que las policías civiles tengan identificación, algo admisible solamente en una lógica ostensiva. Por otra parte, las policías militares, desde hace mucho tiempo, cuentan con departamentos de inteligencia que realizan investigaciones criminales permitidas solamente a las policías civiles y pasan a registrar casos en “términos circunstanciales” (especie de registros simplificados) que disponen la presencia de la estructura de la policía judicial. Tales sobreposiciones renuevan la rivalidad entre las corporaciones, dan margen a las acciones judiciales patrocinadas por las entidades de representación sindical de las policías y generan disputas cuya base parece ser la irracionalidad propia del sistema policial.

Tomando los datos oficiales disponibles, en 2004 la suma de efectivos de todas las instituciones policiales estaduais sobrepasaba el medio millón de personas (563.396 policías), lo que representaba una media de 1 policía por cada 322 habitantes en todo Brasil. En manos de esta policía estaban, en el mismo año, más de 460 mil armas letales. En 2004, el total de gastos de las policías estaduais fue de más de 18 billones de reales (algo así como 9 billones de dólares), cerca de 104 reales por habitante al año (SENASP, 2006). Si estos datos se sumaran con los gastos de las guardias municipales, con la Policía Federal y con la maquinaria judicial, llegaríamos a cifras todavía mucho más significativas.

La tasa de homicidio se mantiene en el nivel de los 26/100 mil habitantes, con una reducción importante de cerca de 8% en 2004 –último dato disponible–, probablemente, en función de reglas más estrictas sobre el acceso a armas de fuego introducidas por el “Estatuto de Desarme” y con el apoyo de una campaña pública (mediante *pay back*) que culminó con la entrega voluntaria de casi 500 mil armas (al 23 de octubre de 2005, día del cierre de campaña, se habían logrado recolectar, al menos, 459.855 armas)<sup>19</sup>.

Entretanto, hay particularidades mucho más significativas con relación a la incidencia de homicidios en Brasil. Además de la concentración espacial ya mencionada, el perfil de las víctimas está desproporcionadamente representado por jóvenes de 14 a 25 años. En Río de Janeiro y en Sao Paulo, si tomáramos solamente a los habitantes de esta franja etárea, alcanzaríamos indicadores de 150 homicidios por cada 100 mil jóvenes. Lo mismo se observa en cuanto al perfil étnico de las víctimas. Los negros están sobre representados, con tasas superiores a los 120 homicidios por cada joven negro entre 20 y 24 años (Soares y Borges, 2004). La “geografía de la muerte” apunta, sin más, a una nítida concentración de los homicidios en las zonas periféricas de las mayores ciudades, regiones pobres y abandonadas por el Poder Público.

Como Brasil no dispone de investigaciones nacionales de victimización, no hay certeza de cuál es el perfil o la incidencia de los demás delitos. A pesar de ello, todo lleva a pensar que los sucesos de crímenes contra el patrimonio (robos y hurtos) y los crímenes vinculados al tráfico de drogas aumentan cada año, cobrando, en algunas regiones, un perfil endémico.

Sucede que, pese al objetivo de integrar las diversas agencias de seguridad pública del país en un “Sistema Único de Seguridad Pública” (SUSP), pro-

---

<sup>19</sup> En 2003 murieron 39.325 personas por el uso de armas de fuego (108 personas por día o 9 personas cada dos horas); en 2004, el número de muertos por la misma causa fue de 36.091, lo que significó 3.234 muertes menos en un año.

puesta por el gobierno federal, poco se avanzó en este sentido. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) ha encontrado dificultades para lograr resultados mediante la inducción de políticas en el nivel de los Estados por medio del financiamiento federal, porque los recursos asignados para esta área nunca fueron prioridad gubernamental.

De esta forma, las policías estaduais siguen actuando de manera inconexa, sin una política de gestión de informaciones, sin instancias unificadoras de planeamiento y, no pocas veces, en actitudes de competencia o, incluso, clara hostilidad corporativa. Las policías enfrentan, por otro lado, graves denuncias de corrupción y de involucramiento de varios de sus miembros con el crimen organizado. Como si esto no fuera suficiente, la mayoría de las estructuras policiales brasileras sigue fuertemente comprometida con valores antidemocráticos y con una formación antihumanista, característica que constituye la antesala de prácticas violentas y discriminatorias que siguen produciendo indicadores inaceptables de muertes civiles, en donde los pobres, los negros y los jóvenes se presentan como "sospechosos"<sup>20</sup>.

En lo que respecta al sistema carcelario, Brasil ya sobrepasó la cifra de 360 mil presos<sup>21</sup>. En 1992, teníamos 114 mil presos, sin embargo, en 2003, esta cifra ya había ascendido a 302 mil (tasas de encarcelamiento, respectivamente, de 0,07% y 0,17%). De este modo, a lo largo de una década, el país duplicó y más las tasas de encarcelamiento. Como consecuencia, las cárceles pasa-

---

<sup>20</sup> Para dar una idea del problema, bastaría con decir que tomando el año 2004, las policías de tres Estados brasileros (Río de Janeiro, San Pablo y Minas Gerais) mataron a 1.729 personas, casi cinco veces más civiles que todas las policías de los Estados norteamericanos juntos. En algunos Estados como Río de Janeiro, más del 10% de homicidios son cometidos por las policías. Ver *Violência policial no Rio de Janeiro: da abordagem ao uso da força letal*, de Sílvia Ramos, a disposición en: <http://www.social.org.br/relatorio2005/relatorio016.htm>

<sup>21</sup> A fines del 2005, la cantidad total de presos sera de 361.402, según datos de DEPEN (<http://www.mj.gov.br/depen/sistema/CONSOLIDADO%202006.pdf>)

ron a detentar indicadores dramáticos de superpoblación, y esto, por su parte, además de provocar todo tipo de motines y violencia, imposibilitó definitivamente cualquier pretensión resocializante que, tal vez y por ventura, fuera aun pensable. Cada año, la población carcelaria brasilera aumenta en aproximadamente 42 mil presos, lo que exigiría –apenas para mantener la actual situación de superpoblación–, la construcción anual de 172 nuevas cárceles para 250 presos cada una, a un costo promedio de 20 millones de Reales (aproximadamente 10 millones de dólares) sólo para su construcción.

En la experiencia brasilera, el aumento de las tasas de encarcelamiento está directamente vinculado con la aprobación, en 1990, de una ley penal llamada “Ley de Crímenes Hediondos” [Lei dos Crimes Hediondos], con la cual se pretendió ofrecer una “respuesta” a la criminalidad violenta. Con esta legislación, se aumentaron las condenas para una serie de delitos graves, incluyendo el tráfico de drogas. Más allá de agravar las penas, la Ley impidió la concesión de los beneficios de “progresión de régimen” a los presos condenados por crímenes considerados “hediondos”. De esta forma, uno de los mecanismos de regulación del sistema, por el cual los presos con buen comportamiento pueden salir del “régimen cerrado” hacia un régimen más blando “semiabierto” después de haber cumplido un sexto de la pena, fue obstaculizado y los condenados por la práctica de delitos cubiertos por la nueva Ley pasaron a quedar mucho más tiempo en prisión<sup>22</sup>. Gran parte de esta nueva “categoría”, entre tanto, no está integrada por los responsables de delitos especialmente violentos, sino por “traficantes”, que son, por lo general, jóvenes pobres de las periferias que la policía encontró con pequeñas cantidades de drogas ilegales.

---

<sup>22</sup> Una decisión reciente del Tribunal Federal Supremo (STF) consideró inconstitucional el artículo de la Ley de Delitos Hediondos que prohibía la progresión del régimen. Todo indica, entretanto, que antes de que esta resolución produzca algún efecto estadísticamente negativo, el Congreso Nacional deberá aprobar la nueva legislación fijando el tiempo necesario para la progresión de aquellos delitos en un nivel de 2/3 de la pena cumplida, o alguna otra medida de este tipo.

Es obvio que la nueva legislación no produjo efecto alguno que resulte medible en el combate de crímenes “hediondos” que, teniendo en cuenta los registros policiales, siguen creciendo desde entonces. La ley ha producido, entretanto, un efecto nefasto sobre las cárceles brasileras, convirtiéndolas en espacios cada vez más inhumanos en donde los detenidos precisan organizar sus horarios de sueño y comidas, porque no hay espacio para que todos puedan hacerlo al mismo tiempo, ya que no caben uno al lado del otro (algunos se quedan de pie mientras otros duermen, hasta que al final del turno, las posiciones se invierten).

La opinión pública, por su parte, ha manifestado su adhesión al mismo discurso represivo que, históricamente, ha orientado las políticas de seguridad definidas por los Estados. Estimuladas por un tipo de periodismo sensacionalista que ofrece espacios extraordinariamente relevantes a los delitos más graves y que sugiere una respuesta “enérgica” del Estado para “contener la saña criminal”, en sondeos de opinión, la mayoría de la población revela estar dispuesta a apoyar medidas como la reducción de la edad de responsabilidad penal, la intervención de las Fuerzas Armadas en acciones policiales, la introducción de la pena de muerte y políticas de “tolerancia cero”.

EL mensaje ha sido “captado” por los actores políticos que presentan a la población nuevas promesas de empleo de la fuerza y de “castigos ejemplares”. De este modo, el Congreso Nacional ha creado, con gran frecuencia, nuevos tipos de penas y ha apostado al tipo de respuestas simbólicas que consiste en el agravamiento de penas. En 2003, el gobierno del presidente Lula envió un proyecto de ley al Congreso que establecía una reforma a la Ley de Ejecución Penal (LEP), proponiendo, entre otras medidas, la creación del llamado “Régimen Disciplinar Diferenciado” (RDD). La propuesta había sido creada e implementada ilegalmente por el gobierno del Estado de Sao Paulo algunos años antes y permitía el aislamiento de un recluso considerado especialmente peligroso hasta por un año, siendo este periodo renovable por una vez. De esta forma, la medida disciplinaria de aislamiento que anteriormente fijaba un máximo de 30 días, a través del régimen de ejecu-

ción penal diferenciado se aumentó, llegando a aislar a una persona por 720 días. Y todo esto sucedió en un gobierno de izquierda cuya base aliada en el Congreso era amplia mayoría al momento de votación de esta Ley.

En el ámbito carcelario, se señala que las contribuciones del actual gobierno federal fueron, básicamente, dos: la reforma LEP ya mencionada y la elaboración del proyecto de construcción de las cinco primeras cárceles federales (la primera ya fue inaugurada), concebidas para recibir presos con perfil más peligroso. Estas nuevas estructuras serán distribuidas en cinco diferentes regiones del país y sus presos estarán, de todas maneras, muy alejados de las ciudades en donde viven sus familiares. Esto supone una especie de aislamiento adicional que convertirá a estas nuevas instituciones en espacios de fuertes tensiones. Las nuevas cárceles concebidas por el gobierno federal, en realidad, no toman en consideración tres principios básicos de una ejecución penal garantista:

A) Lo primero, y más importante de todos es, en nuestra opinión, que la prisión se constituya en un espacio en donde el recluso vaya a cumplir la pena que ha recibido –concretamente, la privación de libertad– y no en un espacio en donde recibirá otros castigos. Dicho de otra forma: la privación de libertad es el castigo. No habrá otro castigo que pueda ser llevado a cabo y que sobrepase la privación de libertad, o que pueda ser justificada al margen de la sentencia judicial.

B) El segundo principio básico es aquel que la literatura especializada consagró como “principio de apertura”. Con este principio se busca garantizar que la sociedad civil tenga presencia dentro de las instituciones carcelarias y que el cumplimiento de una condena, se trate de regímenes cerrados o de presidios de máxima seguridad, no se realice de una forma totalmente aislada de la comunidad.

C) En tercer lugar: la ejecución penal deber ser concebida, desde un proyecto individualizador, en pro de la integración social del condenado. Por esta razón, entre los puntos más importantes que debe asegurar el Estado a los

internos se debe destacar el compromiso de asegurarles el acceso a la educación y formación profesional.

## **La crisis de Sao Paulo y la lección no aprendida**

Entre todos los Estados brasileiros, San Pablo fue aquel que, en la última década, apostó con mayor intensidad al refuerzo de sus estructuras represivas. Como el Estado más rico e industrializado de la Federación, San Pablo cuenta con el segundo presupuesto del país, apenas detrás del presupuesto nacional, lo que le permite la realización de grandes inversiones. En el área de la seguridad pública, San Pablo encargó la construcción de decenas de nuevas cárceles y de unidades de FEBEM<sup>23</sup>, contrató a miles de nuevos policías e invirtió fuertemente en la compra de armas y vehículos para las policías, así como también aumentó significativamente los salarios de las fuerzas policiales. Al mismo tiempo, creó el Régimen Disciplinar Diferenciado en las cárceles, una manera de “endurecer el juego” para los presos considerados más peligrosos e instituyó un complejo carcelario para recluir a los niños a partir de los 12 años, contradiciendo todas las orientaciones y principios del Estatuto de Niñez y Adolescencia (ECA), una de las legislaciones más avanzadas del mundo en este ámbito. Al mismo tiempo, San Pablo cuenta con la sección estadual del Ministerio Público más influenciada por las políticas de “tolerancia cero” y mantiene una cúpula en su Poder Judicial que ha sido, históricamente, indiferente frente a la práctica de torturas en unidades carcelarias y en las FEBEMs. Sus policías, por último, están entre las más represivas del mundo. Por eso, si en algún lugar de Brasil se ha testado por demás la “hipótesis represiva”, ese lugar es, sin duda, el Estado de San Pablo.

---

<sup>23</sup> Fundación para el Bienestar del Menor, designación que hace referencia a un conjunto de instituciones de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley.

La crisis que actualmente se vive en San Pablo en el ámbito de la seguridad pública es el resultado previsible de esta maximización de los medios represivos que mantienen en las prisiones paulistas a unas 150 mil personas. Desde el interior de las cárceles, una facción de perfil mafioso –el PCC– ha liderado un conjunto de actos brutales, dentro y fuera de los presidios, provocando, incluso, la muerte de varios agentes públicos. Hasta hoy, los atentados terroristas siguen victimizando agentes penitenciarios. Como respuesta, los agentes penitenciarios se declararon en huelga y no permiten visitas a los familiares de los reclusos. Atemorizados por los asesinatos de sus colegas, este sector que incluye a 18 mil personas en San Pablo, reivindicó el porte de armas de fuego fuera del horario de trabajo, y obtuvo permiso para ello. El gobierno del Estado federado sigue apostando al aislamiento de los líderes del PCC que, no obstante, corrompen a los agentes públicos y articulan una gran red de integrantes de la organización dentro y fuera del sistema carcelario. Por su parte las policías paulistas, desde los primeros ataques, llevaron a cabo una escalada de ejecuciones sumarias en las periferias de la ciudad, matando a más de una centena de civiles, la gran mayoría compuesta por jóvenes pobres y negros que, muy probablemente, nunca tuvieron relación con el PCC. Descontrolados y sin preparación o protección institucional alguna para actuar en situaciones de crisis agudas, varios policías de San Pablo siguen matando sospechosos. Frente a ello, el PCC encarga nuevos asesinatos, los motines explotan en las ciudades del interior y el miedo pasa a ser el estado de ánimo de la población sin que el Estado tenga algún atisbo de reacción que permita interrumpir esta espiral de violencia.

El propio PCC, entretanto, es una organización que jamás existiría si no fuese por el predominio de esta misma lógica que, en el pasado, fue responsable de la “Masacre de Carandiru”<sup>24</sup>. Fue como reacción a esta masacre, que un grupo de presos fundó el PCC y fue como reacción al Régimen Disciplinar Diferenciado que los líderes del PCC pasaron a promover atentados contra agentes del Estado.

---

<sup>24</sup> Referencia al episodio en donde 111 presos fueron ejecutados por policías militares en el Complejo Carcelario de Carandiru.

Lo peor de todo es que ninguna de las tragedias que se van acumulando parece ofrecer posibilidad alguna de reflexión. Los gobernantes, según lo que todo parece indicar, están dispuestos a proseguir con las mismas políticas con las cuales se aumentó la producción de cadáveres. Es posible que algunos ya supieran de esto, pero aun así, sus opciones políticas y grandes dosis de oportunismo los obligan a hablar en sintonía con el miedo. En realidad, todo va sucediendo como si hubiese una fuerza superior a la razón comandando actos cada vez más funcionales a la reproducción del odio y de la violencia. Tal vez, por el motivo mencionado por Samuel Taylor Coleridge, que, muy sabiamente, alguna vez señaló: "En política, lo que comienza con miedo normalmente termina en la locura".

*Porto Alegre, julio de 2006*

## **Bibliografía**

Feeney, Floyd y Weir, Adrienne (ed.) (1974): *The Prevention and Control of Robbery*. 5 vol. & summary. Davis, CA, University of California, Center on Administration of Criminal Justice.

Granger, G.G. (1974): *Lógica e pragmática da causalidade nas ciências do homem*. In: Dascal, M. *Conhecimento, linguagem, ideologia*. (Lógica y práctica de las causalidades en las ciencias humanísticas. En: Dascal, M. *Conocimiento, lenguaje e ideología*). São Paulo, EDUSP/Perspectiva, 1989. p.13-39.

Sherman, Lawrence W. (1997): *Preventing Crime: What Works, What doesn't, What 's Promising*. A report to the United States Congress, prepared for the National Institute of Justice. (Prevención del delito: lo que funciona, lo que no, lo que se promete. Informe para el Congreso de los EEUU realizado para el Instituto Nacional de

Justicia) Disponible en <http://www.ncjrs.org/works/wholedoc.htm>

Pease, K. (2002), *Crime Reduction* (Reducción del Delito) en *The Oxford Handbook of Criminology* (Manual de Criminología de Oxford), Oxford, Oxford University Press.

Pereira, Eliúd Gonçalves (2004) *Gestão e Uso da Inteligência na Polícia. Secretaria de Segurança Pública e Justiça do estado de Goiás* (Gestión y Uso de la Inteligencia en la Policía. Secretaría de Seguridad Pública y Justicia del Estado de Goiás), 2004. Diponible en <http://www.sspj.go.gov.br/artigo.php?artigo=15>

SENASP (2006) Relatoría de Actividades: Implementación del Sistema Único de Seguridad Pública, 2003/2004/2005, Ministerio de Justicia.

Soares, Gláucio e Borges, Dorian (2004). *A cor da morte*. Revista Ciência Hoje (Revista Ciencia Hoy), vol. 35, nº 209.



# Seguridad Pública

EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Los desafíos institucionales

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG** **40** años  
en CHILE