

Lucía Dammert

**Perspectivas y dilemas  
de la seguridad ciudadana  
en América Latina**

Ciudadanía y Violencias

Volumen 2

Lucía Dammert

# Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina



**Entidades gestoras**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador)  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)  
Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD)

**Editor general**

Fernando Carrión

**Coordinadora editorial**

Andreina Torres

**Comité editorial**

Fernando Carrión  
Gustavo Lalama  
Massimo Pavarini  
Daniel Pontón  
Máximo Sozzo  
Andreina Torres

**Autora**

Lucía Dammert

**Prólogo**

Daniel Pontón

**Corrección de textos**

José Urreste

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Impresión**

Crearimagen

ISBN SERIE: 978-9978-67-137-5

ISBN:

©FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Tel: (593-2)3238888

Fax: (593-2)3237960

flacso@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito, Ecuador

Primera edición: noviembre, 2007

# Índice

---

Presentación .....	7
Prólogo .....	9
Primera parte: Desafíos de la seguridad ciudadana en América Latina .....	23
I. Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿Discurso o posibilidad? .....	25
II. Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? .....	45
III. Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina ....	59
IV. Violencia y medios de comunicación: desafíos y oportunidades .....	83
V. Reforma policial en América Latina .....	105
VI. ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos .....	119
Segunda parte: Chile y Argentina .....	131
I. Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile .....	133

II. De la seguridad pública a la seguridad ciudadana, Chile 1973 – 2003 . . . . .	165
III. Los desafíos del sistema carcelario en Chile . . . . .	193
IV. Cárceles privadas: ¿modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria? . . . . .	213
V. Jóvenes, policía y políticas de seguridad en Chile . . . . .	223
VI. ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago . . . . .	243
VII. Violencia, temor y segregación urbana en Argentina . . . . .	259
VIII. Inseguridad y temor en Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen . . . . .	283
Bibliografía . . . . .	307
Publicaciones de la autora . . . . .	329

## Presentación

---

**E**l crecimiento de la violencia y la inseguridad ciudadana es un fenómeno social de gran trascendencia que está afectando la vida de las personas a nivel mundial. No obstante, los niveles en que se expresa este fenómeno no son homogéneos. Ello ha generado un extenso debate alrededor de este complejo tema, que busca dictaminar las causas y posibles consecuencias de las múltiples violencias que aquejan nuestras sociedades. De igual manera se ha considerado necesaria la construcción de redes sociales e institucionales que aporten y refresquen conocimientos desde distintos lugares, perspectivas y enfoques para un mejor entendimiento de la naturaleza del fenómeno.

Paralelamente, en este siglo nos enfrentamos a una escalada creciente del discurso sobre seguridad, relacionado principalmente a problemas como la violencia urbana, la delincuencia organizada y el terrorismo internacional. Este clima puede conllevar una excesiva securitización de los enfoques académicos, discursos políticos y políticas sociales, que pueden tener como corolario una búsqueda paranoica de la seguridad y la generación de procesos de represión, marginación y exclusión social como producto de estas prácticas. De allí que más que nunca sea necesario generar un campo de reflexión frente a un problema que es innegable, y que necesita ser tomado en cuenta y analizado profundamente por la academia y los hacedores de políticas, que tienen el compromiso ineludible de atender las continuas demandas ciudadanas.

Es en este marco que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, presentan la colección “Ciudadanía y Violencias”, cuyo objetivo es constituirse en una base bibliográfica que contribuya al conocimiento

y debate sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana a nivel mundial, en América Latina, la región andina y contextos locales más específicos. Los 12 tomos de esta colección compilan los trabajos de autores y autoras internacionales, de reconocida trayectoria en el análisis y reflexión de la violencia como fenómeno social y de la seguridad ciudadana, como propuesta de política pública que busca construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social. Esta colección atiende al desafío actual de generar herramientas de consulta académica e investigativa que puedan enriquecer, complejizar y democratizar el debate actual de la seguridad ciudadana.

Paco Moncayo  
Alcalde

I. Municipio del Distrito  
Metropolitano de Quito

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

# Prólogo

---

Daniel Pontón C.<sup>1</sup>

La inseguridad ciudadana es uno de los fenómenos sociales contemporáneos de mayor trascendencia en América Latina. En la actualidad, el crecimiento de la violencia y la criminalidad están conduciendo a una escalada, sin parangón, de los discursos de seguridad en nuestras sociedades<sup>2</sup>. Ello ha generado un cambio paulatino en las preferencias ciudadanas en relación a la atención pública. De cara a las clásicas prioridades –como la educación, salud, bienestar social, empleo– la (in)seguridad ciudadana se ha venido consolidando como uno de los aspectos que mayor impacto genera en el detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía, la familia y la comunidad; hasta llegar al punto de ser considerada como una de las preocupaciones principales de los habitantes de las grandes, medianas y pequeñas ciudades, e incluso –hoy por hoy– del mundo rural en general.

Actualmente, pocos son los gobiernos en Latinoamérica que no han tomado en cuenta el incremento de la violencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana como un problema apremiante. Sin embargo, sus estrategias, independientemente de la corriente ideológica o política de los gobiernos, han estado dirigidas a establecer, principalmente, medidas drásticas y urgentes para enfrentar la crisis en el corto plazo.

Dichas respuestas han generado que, de manera hegemónica, la principal reacción respecto al problema de la inseguridad se centre en lo que Sozzo (2007) denomina “el lenguaje del déficit”. Un ejemplo de ello es que gran parte de los países en América Latina han repor-

---

1 Investigador, Programa de Estudios de la Ciudad- FLACSO Sede Ecuador.

2 Según las tasas de homicidios calculadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) esta es la región –después de África Subsahariana– más violenta e insegura del mundo. El crecimiento de la delincuencia organizada y ciertos delitos comunes también parecen ser factores que contribuyen notablemente a este sentimiento generalizado de inseguridad en la región.



tado incrementos considerables en sus aparatos policiales (tanto en sus recursos materiales y humanos como presupuestarios). Asimismo, se constata un incremento en los procesos judiciales y en la severidad de las penas, lo cual ha conllevado un aumento dramático de la población carcelaria en la región y, por ende, serios problemas de sobrepoblación carcelaria y hacinamiento. Entre la ciudadanía, este lenguaje del déficit también ha calado de manera profunda. Este hecho se refleja en el incremento exponencial del consumo de la seguridad privada (guardianías, armas, rejas, alarmas, seguros, entre otros dispositivos), que se ha consolidado como uno de los mercados de mayor crecimiento en la región durante los últimos años.

Al evaluar los resultados, las estrategias utilizadas hasta el momento no parecen corresponderse con los objetivos buscados. Muy pocos avances se han logrado en materia de reducción del crimen y del delito en la región (salvo contadas excepciones) y, peor aún, el sentimiento de inseguridad parece difundirse y generalizarse, cobrando diferentes formas y alcanzando niveles cada vez mayores. Esta tendencia conduce, más bien, a una serie de modificaciones importantes en los patrones culturales de los habitantes. Así, la búsqueda obsesiva de la seguridad está conllevando lentamente a dañar, aún más, los ya debilitados lazos sociales en sociedades latinoamericanas. Ello, a su vez, ha generado un incremento sostenido en la desconfianza ciudadana que afecta, al mismo tiempo, las relaciones interpersonales de las personas (radicalización del proceso de individualización poblacional, pérdida de cohesión social, pérdida de libertades y de espacios públicos, procesos de discriminación y exclusión social del “diferente”, intolerancia, etc.) y, por otro lado, una creciente legitimidad del aumento de la sed punitiva de la sociedad y de violencia institucional, como mecanismos de respuesta ante este acuciante problema.

Tradicionalmente, muchos son los prejuicios generados alrededor del uso del concepto de seguridad como política pública. De hecho, este no ha sido uno de los temas favoritos para los actores y promotores de la democracia y el bienestar social, dada la naturaleza restrictiva del concepto y el uso político que se le ha dado históricamente, como parte legitimante y fundante del poder. En América Latina, gran

parte de estos prejuicios nacen del papel represivo que las políticas de seguridad –de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional– ejercieron en muchos países en transición a la democracia. Sin embargo, cabe preguntarse si estamos en capacidad de obviar estos temas cuando la inseguridad ciudadana, ligada al crecimiento de la violencia y la criminalidad, es un aspecto trascendental en nuestra vida diaria.

Pocas parecen ser las posibilidades reales –para la academia y los hacedores de política pública– de olvidar el tema de la inseguridad ciudadana, cuando el problema cumple con todas las condiciones del “hecho social total”<sup>3</sup>. Es decir, la conflictividad y la violencia social constituyen un tema que, además de quedar atrapado en la objetividad de los números, es mediatizado por una conciencia social que, de manera abrumadora, le otorga importancia social y lo convierte en un tema favorito de discusión tanto en espacios privados como en públicos. Incluso se ha llegado al punto de transgredir toda posibilidad de debate político respecto a la problemática. Según Giddens (2000), los Nuevos Demócratas y el Nuevo Laborismo inglés, en un intento conciente de relacionar la política de izquierda con las que son consideradas como las preocupaciones principales del ciudadano común, han prestado atención especial a la vida familiar, la criminalidad y la decadencia de la comunidad en la definición del nuevo enfoque de la política social.

Esta visión –para muchos apocalíptica– abre la posibilidad de pensar alternativas más democráticas en relación al concepto de seguridad. En América Latina, desde la década de los años noventa, en algunos sectores académicos se ha venido trabajando con gran interés el concepto de “seguridad ciudadana”, en un contexto de democratización de las sociedades. Si bien este término estuvo pensado como una forma alternativa de focalizarse en la defensa del ciudadano y de diferenciarse de las prácticas represivas aplicadas por las políticas de seguridad de las dictaduras militares; hoy en día ha recalcado con gran interés en el tratamiento del fenómeno actual de la violencia y la criminalidad,

3 Concepto que es trabajado por la escuela funcionalista francesa del siglo XIX, a través de pensadores como Durkheim y Mauss.

que sin ser lo mismo, tiene múltiples implicaciones para y relaciones con la seguridad ciudadana<sup>4</sup>.

El desarrollo del concepto de seguridad ciudadana generó la necesidad de establecer nuevos enfoques y perspectivas de análisis que pudieran trascender la clásica y vieja visión penalista del problema de la criminalidad. Así, el hacer revisión o rescatar los postulados y debates más candentes de la criminología clásica alrededor del problema delictual; la adopción de conceptos –como la epidemiología– provenientes de la salud pública; y el desarrollo de enfoques que nos hablan de transformaciones estructurales y procesos de democratización de las instituciones de seguridad pública, son algunos de los procesos que dan muestra de esta tendencia aperturista y multidisciplinaria en el tratamiento del tema.

Este concepto también ha permitido ampliar el marco institucional de intervención. Tiempo atrás, pensar en ubicar temas de seguridad dentro de varias agendas públicas hubiera sido imposible. Este campo era monopolio exclusivo de la planificación y manejo de la fuerza pública destinada a combatir al enemigo externo e interno de la nación y del orden público. Hoy en día, los criterios que guían el diseño de políticas públicas de seguridad involucran una pluralidad de actores en la toma de decisiones, distribución de responsabilidades y definición de prioridades<sup>5</sup>. Estas pueden ser instituciones gubernamentales (fuerza pública, salud, educación, sistema de justicia, sistema penitenciario, gobiernos locales, entre otras) y no gubernamentales

---

4 Al hablar del crecimiento de la inseguridad y la criminalidad es necesario aclarar que estamos confundiendo dos fenómenos de naturaleza distinta. La diferencia consiste en que la delincuencia es vista como el hecho objetivo, en tanto que la inseguridad ciudadana es considerada como un fenómeno subjetivo (Curbet 2005:5) que tiene que ver con la construcción social de los miedos y el desplazamiento del mismo (Dammert 2003). En este sentido, a pesar de que existe una estrecha relación entre estos dos conceptos, es complicado establecer relaciones causales entre ellos.

5 Muchas de estas prácticas se basan en lo que se ha denominado el “paradigma de la política pública”, el cual admite una pluralidad de actores en el proceso de toma de decisión y en la distribución de responsabilidades; además de la incorporación de criterios de costo/beneficio en la administración de los recursos. Con ello se busca contrarrestar lógicas y visiones clientelistas que constituyen formas tradicionales de hacer y mirar la política.

(empresas privadas, ONG, organismos de derechos humanos, organizaciones barriales, etc.).

Por último, el enfoque de seguridad ciudadana vio también la necesidad de plantear nuevas estrategias de intervención. En primer lugar, se comenzó a hablar de la prevención (social y situacional) como una herramienta más efectiva y eficiente –que las tradicionales prácticas reactivas y represivas– para el control de la violencia y el delito. En segundo lugar, se hizo necesario conjugar el concepto preventivo con la generación de procesos participativos ciudadanos (prevención comunitaria) con el fin de establecer estrategias que eviten el deterioro social y mejoren la calidad de las políticas. Y, por último, la cooperación interinstitucional surge como un aspecto fundamental en la ampliación de redes de intercambio de conocimiento e información, y en el establecimiento de políticas coordinadas de intervención, sobre todo en lo que se refiere al seguimiento y control del delito transnacional.

Si bien estos objetivos se han traducido en logros importantes, que amplían la mirada sobre el problema de la inseguridad ciudadana, la violencia y la criminalidad, no es menos cierto que, en el campo de la intervención, la operativización de las estrategias ha resultado un tema complejo y difuso. La solución a este problema no radica solamente en la definición de modelos, estrategias y responsabilidades a cumplir; sino también en la capacidad constante y dinámica que tengan las instituciones de incorporar nuevos elementos, perspectivas de análisis y soluciones. Creemos que el salto cualitativo más importante que podemos dar en relación a la seguridad consiste en concebirla como un concepto en permanente construcción.

En base a esta filosofía, desde el año 2003, el Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito han venido realizando una serie de actividades correspondientes a la producción de investigaciones y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana, en el marco de la implementación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. Varias y enriquecedoras han sido las acciones realizadas como parte

de este convenio, las cuales han servido de insumo y consulta para la toma de decisiones en políticas públicas, así como para la opinión pública en general.

En el año 2007 se pensó que era necesario fortalecer el trabajo ya iniciado, estableciendo nuevas redes de actores, enfoques y experiencias, esta vez a una escala internacional. Así nace esta colección bibliográfica denominada Ciudadanía y Violencias, cuyos tomos consisten en la recopilación de varios trabajos –a manera de antología– de un autor o autora internacional relevante, cuya producción pueda aportar interesantes perspectivas y enfoques de análisis al amplio y complejo debate de la seguridad ciudadana en América Latina y el mundo.

Varios fueron los criterios para la selección de los diferentes contribuyentes, tales como: originalidad, claridad, diversidad, relevancia, reconocimiento, proyección internacional, experiencia laboral y académica, perspectivas de análisis, entre otros.

A pesar de lo ambicioso de los requisitos, las personas que hemos estado involucradas algún tiempo en esta temática debemos reconocer que el trabajo de Lucía Dammert, cuya producción académica se ve plasmada en el presente volumen, representa un esfuerzo intelectual que supera ampliamente las exigencias arriba planteadas. Por ello, la obra de esta autora se convierte en una pieza clave y un aporte importantísimo para esta colección.

Lucía Dammert es peruana de nacimiento y se ha radicado en Chile por varios años. Se licenció en la carrera de Sociología, en la Universidad del Cuyo de la ciudad de Mendoza, Argentina. Obtuvo el título de Maestría en Planeamiento Urbano y Regional en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, en Estados Unidos, y actualmente se encuentra realizando un Doctorado en Sociología en la Universidad de Leiden, Holanda. Profesionalmente, se ha desempeñado en varios cargos de coordinación, asesoría y consultoría en temas relacionados al ordenamiento territorial y la seguridad ciudadana en Chile, Argentina, México, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Ecuador y Perú. En los años 2003 y 2004 fue asesora de la División de Seguri-

dad Ciudadana, de la Jefatura de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

En el campo de la investigación, desde el año 2001 hasta el 2004 fue coordinadora del área “Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana” del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, y desde el año 2005 dirige el Programa “Seguridad y Ciudadanía” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile. Por otro lado, también ha sido editora y coeditora de varios libros sobre seguridad ciudadana, y autora de una gran variedad de investigaciones, artículos y documentos de trabajo, publicados a nivel mundial en español e inglés. Asimismo, es parte del comité editorial de numerosas revistas académicas especializadas en seguridad ciudadana y urbanismo a lo largo de la región latinoamericana.

Esta carta de presentación -sin lugar a dudas- ha hecho que hoy por hoy Lucía Dammert sea considerada una de las autoras de mayor impacto e influencia en el debate actual de la seguridad ciudadana en América Latina. Por esta razón, este tomo denominado *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina* constituye un aporte fundamental para la Colección Ciudadanía y Violencias, pues toda la riqueza de experiencia y conocimientos de la autora es presentada aquí para que sea incorporada como un insumo valioso en la investigación, consulta y toma de decisiones en políticas públicas de seguridad ciudadana.

Este libro también nos permite contar con una diversidad panorámica en relación a la problemática de la seguridad ciudadana en América Latina. En este sentido, cinco son los ejes temáticos abordados y claramente definidos en el presente libro, y que se constituyen en un legado importante del mismo.

En primer lugar, se destaca la mirada reformista a las esferas institucionales responsables del manejo de la seguridad pública y que constituyen piezas fundamentales de los sistemas integrales de seguridad ciudadana. Este análisis se enmarca en un contexto de democratización de los Estados latinoamericanos, pues se parte del supuesto de que, paradójicamente, desde el retorno a la democracia, las esferas gubernamentales dependen más de las instituciones encargadas de garantizar el orden y la estabilidad.

En segundo lugar, es relevante el énfasis que la autora coloca sobre los usos de los términos prevención, participación y coordinación. Éstos se convierten en el sustento teórico del concepto de “prevención comunitaria del delito”, lo cual permite, a su vez, contar con un campo analítico diferente del clásico enfoque de la seguridad pública y con nuevas formas y metodologías de evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En tercer lugar, se perfilan con gran importancia también los temas relacionados a la fenomenología de la violencia, el delito y la inseguridad ciudadana, y su comprensión desde una exploración empírica de las diversas fuentes de información. Actualmente, estas fuentes representan una herramienta fundamental para la toma de decisiones en política pública.

En cuarto lugar, se realizan esfuerzos interesantes por analizar la inseguridad y el miedo ciudadano como un fenómeno subjetivo y en construcción permanente en las sociedades contemporáneas, que debe ser tomado en cuenta al momento de abordar la temática de la seguridad ciudadana y el diseño de políticas.

Y, por último, haciendo eco de su formación en estudios urbanos, el trabajo de Dammert pone un énfasis especial en la relación inseguridad ciudadana, temor y configuración territorial de las ciudades modernas latinoamericanas.

El libro está dividido en dos grandes secciones. Por un lado, congrega los trabajos o artículos cuyo universo espacial o geográfico se enmarca en el contexto latinoamericano, demostrando así la proyección internacional de la autora. Por otro lado, agrupa los trabajos dedicados a hablar sobre las experiencias locales de Chile y Argentina.

La primera sección comienza con dos capítulos donde miramos analíticamente el tema de la prevención comunitaria del delito. En el primero, “Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿discurso o posibilidad?”, se evalúan algunas iniciativas o casos relevantes de algunas ciudades o países latinoamericanos, y se plantean algunos problemas y desafíos al que enfrentan estas experiencias en el futuro. En el segundo, “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”, en cambio, se

piensa en la necesidad de articular el concepto de participación comunitaria en la prevención del delito con nuevas formas, estrategias, y roles del trabajo policial. En este sentido, se evalúa la puesta en marcha de algunos programas de policía comunitaria en tres ciudades sudamericanas como Sao Paulo, Santiago y Córdoba.

Los siguientes dos capítulos: “Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina” y “Violencia y medios de comunicación: desafíos y oportunidades”, nos invitan a ver el problema de la inseguridad ciudadana como realidad subjetiva y construcción social. El primer trabajo realiza un análisis exploratorio del debate conceptual sobre el sentimiento del temor y la relación entre temor e inseguridad, desde un enfoque de género. Desarrolla también un estudio comparado, basado en diversas encuestas de victimización y percepción aplicadas en algunos países europeos y latinoamericanos, en el que se exploran las diferencias del impacto del temor e inseguridad en mujeres y hombres. El siguiente capítulo, examina la influencia de los medios de comunicación en la definición de agendas públicas, la construcción social de la criminalidad y la percepción del sistema de justicia. Para ello, por medio del uso de algunas encuestas, analiza comparativamente cómo la noticia televisiva, a través del uso sensacionalista de la crónica roja en algunos países sudamericanos, tiene efectos inmediatos en la definición de agendas públicas y en las opiniones ciudadanas sobre la resolución del problema de la criminalidad y la violencia.

Los capítulos V y VI de la primera parte se ocupan del campo institucional. En el primero, titulado “Reforma policial en América Latina”, la autora hace una revisión del funcionamiento de las instituciones policiales latinoamericanas y plantea la necesidad de realizar reformas institucionales como la principal respuesta al problema de la criminalidad en un contexto de democratización de los Estados. También analiza los procesos de reforma y modernización de las policías en algunos países de América Latina, durante los años noventa, y expone algunos desafíos, avances y problemas a los que se enfrenta el futuro de la reforma policial en América Latina. El capítulo VI, escrito conjuntamente con John Bailey, se preocupa por la definición del nuevo rol militar en el manejo de la seguridad pública, nuevamente



en un ambiente de democracia. Comienza examinando la participación militar en el control de la criminalidad como una de las respuestas preferidas por los gobiernos de turno, ante la crisis de la inseguridad ciudadana, y como una reacción ante ciertos tipos de amenazas consideradas por muchos países, principalmente hegemónicos, como atentatorios contra la seguridad nacional. Se expone, así mismo, algunos problemas y limitaciones de la intromisión militar en la seguridad pública, se analiza la debilidad institucional de la policía y se recomienda algunas acciones de política para la rearticulación presupuestaria y la coordinación interagencial en labores de inteligencia para el control de delitos mayores.

La segunda parte de este libro está dedicada exclusivamente a estudios de caso de Chile y Argentina. El primer capítulo realiza una exploración fenomenológica del problema de la violencia y la seguridad ciudadana en Chile. Inicia circunscribiendo el caso chileno dentro del contexto latinoamericano, en cuyo marco, a pesar de que Chile presenta menores tasas de criminalidad y victimización que el resto de la región, se evidencia niveles preocupantes de crecimiento de delitos menores. Posteriormente, analiza la evolución de las denuncias de delitos contra la propiedad y las personas, desde el año 1977 hasta el 2003, desde una perspectiva nacional. También ofrece una mirada al comportamiento de los homicidios, la victimización, el temor, la violencia juvenil y termina con un recorrido panorámico del problema carcelario en Chile.

En el segundo capítulo de los estudios de caso, la autora se centra en contestar la pregunta de si ha existido verdaderamente un cambio conceptual y, sobre todo, práctico en las políticas de seguridad de Chile, o si se trata de estrategias discursivas que buscan esconder prácticas tradicionales de control de la criminalidad. Analiza, entonces, la evolución de la criminalidad y el temor en Chile, luego hace una revisión de las políticas de seguridad aplicadas en el país, desde el año 1973 hasta el 2003, explorando la etapa de la dictadura militar, la de transición a la democracia, el periodo de énfasis en la seguridad ciudadana, la participación comunitaria, el nuevo marco jurídico, el rol policial, etcétera.

El tercer capítulo de esta sección, escrito conjuntamente con Javiera Díaz, está destinado a analizar los desafíos del sistema carcelario chileno, en un contexto en que el crecimiento de la violencia y la criminalidad ha sido enfrentado con el endurecimiento de penas y las reformas al Sistema Procesal Penal que buscan mejorar la eficiencia de la justicia. Esto ha generado que el sistema chileno enfrente problemas de incremento de la población reclusa, un aumento en el hacinamiento penitenciario y la carencia de metodologías de rehabilitación social. Así, el capítulo describe la situación carcelaria chilena para identificar sus principales problemas y desafíos, y nos ofrece un análisis de los cambios experimentados en el sistema penitenciario a raíz del nuevo modelo público/ privado de administración de las cárceles del país. Este último tema es desarrollado más extensamente en el capítulo IV, titulado “Cárceles privadas: ¿modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?”.

El quinto capítulo profundiza en el análisis de la relación entre los jóvenes y la seguridad ciudadana, basándose nuevamente en el caso chileno. Este capítulo busca resolver si la imagen del joven violento y delincuente, generada por los medios de comunicación, se condice con la realidad, o si, por el contrario, es un símbolo de los procesos de estigmatización y segregación que desarrollan nuestras sociedades en relación a grupos particulares de individuos. Para ello nos brinda una mirada al contexto de la violencia y el temor en Chile, durante los años noventa, explora las características de la población joven y expone algunos elementos de la compleja relación entre jóvenes y policía.

En el sexto capítulo, Dammert nos muestra, en cambio, su interés por los temas urbanos. Así, mediante el capítulo titulado “Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago”, la autora analiza el temor urbano como un fenómeno contemporáneo que afecta la dinámica misma de la ciudad. Focalizándose en el estudio de la ciudad de Santiago, el texto busca contestar las preguntas de ¿cuál es el rol del temor en la construcción urbana? y ¿cómo éste ha calado en el discurso ciudadano? De esta forma, mediante un estudio exploratorio, el trabajo encuentra una interrelación (retroalimentación) entre procesos de segregación y fragmentación urbana y la percepción ciu-

dadana sobre la ciudad, que actualmente está fuertemente influenciada por los sentimientos de inseguridad.

En los capítulos VI y VII, se desarrollan algunas de las inquietudes planteadas en los apartados anteriores, pero ahora concentrándose en estudios de caso sobre Argentina. El primero de ellos tiene como objetivo principal abordar la problemática de la inseguridad (temor) y vincularla al crecimiento de la segregación espacial en los mayores conglomerados argentinos. Para esto, primero se hace un balance del crecimiento de la violencia objetiva en Argentina, durante la década de los años noventa. Posteriormente, analiza las características del temor en diferentes conglomerados urbanos en Argentina. Asimismo, se explora la dimensión de las políticas territoriales de los barrios privados donde está subyacente el problema de la marginación y la exclusión social, producto del discurso del incremento de la inseguridad y la criminalidad. Por último, en un capítulo escrito con Mary Fran T. Malone, se hace un esfuerzo por entender la dinámica de las relaciones entre criminalidad, corrupción y confianza en la policía en Argentina. En otras palabras se busca explicar cómo a pesar de ser Argentina un país con bajas tasas de delitos denunciados, si las comparamos con las presentadas en el resto de la región, la corrupción institucional y la falta de confianza en la policía ha ocasionado que la población se sienta temerosa ante el crecimiento de la criminalidad, hasta el punto de ser uno de los países con mayores niveles de sensación pública de inseguridad en América Latina.

Para finalizar este prólogo, es necesario hacer un reconocimiento especial a la colaboración que Lucía Dammert ha venido brindando, a lo largo de estos cuatro años, al Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. Sus aportes e ideas nos han servido de apoyo importante para la realización de proyectos editoriales como esta colección, la Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana-URVIO, el Boletín Ciudad Segura y una serie de actividades más que lleva acabo el programa periódicamente.

También es necesario agradecer los aportes del Municipio Metropolitano de Quito a través de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciuda-

dana, ya que sin su aporte hubiera sido imposible emprender un proyecto de esta magnitud. El proyecto editorial Ciudadanía y Violencias se circunscribe en la lógica de una serie de actividades académico-formativas que buscan contribuir a potenciar el capital humano de los diferentes actores involucrados – directa o indirectamente– en la seguridad ciudadana a nivel local e internacional. Considero que éste es uno de los aportes más valiosos del proceso de institucionalización del sistema de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, que a más de pensar en el diseño de políticas y estrategias destinadas a intervenir de manera directa e inmediata en los problemas de inseguridad ciudadana que sufre la ciudad, concibe como pilar fundamental la formación y capacitación de los actores involucrados. Esta experiencia puede ser considerada por sí sola como un modelo a seguir en Latinoamérica y en el mundo. En este marco el libro de Lucía Dammert promete ser un valioso aporte para la consecución de los objetivos planteados a largo plazo.

# I. Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿Discurso o posibilidad?<sup>1</sup>

---

La prevención del delito es enarbolada como una de las tareas primordiales de las políticas públicas de seguridad ciudadana. En esta materia se ha consolidado, además, una perspectiva que enfatiza el involucramiento de la ciudadanía en las iniciativas a desarrollar a nivel local, lo que trae aparejado un significativo número de políticas de prevención comunitaria desarrolladas en América Latina.

Sin embargo, existen aún áreas grises en la definición y conceptualización misma de la prevención y de la comunidad. Esta última, por ejemplo, puede entenderse como los representantes de los individuos organizados, o bien, directamente como los individuos. Dichas diferencias, que pueden parecer menores, impactan fuertemente en el diseño de políticas de prevención del delito, pues involucran enfoques y modelos de intervención muy disímiles que deben ser abordados más reflexivamente.

Lamentablemente, es posible afirmar que el interés por la prevención de la violencia y el delito tiene más de retórica que de realidad. La afirmación hecha es ratificada cuando se observan las prioridades de inversión pública, el debate presupuestario, y los escasos recursos humanos dedicados a estas tareas. Otra de las principales razones para esta brecha entre discurso y práctica es la carencia de información empírica que muestre los beneficios de intervenciones preventivas con participación de la población.

---

1 Artículo publicado en *Persona y Sociedad*, Vol. XIX, N° 1. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2005.

Así, la “definición misma de sistemas eficientes en la evaluación debe instalarse en centro del debate sobre la prevención” (Van Dijk 2003). Ahora bien, el problema no son los políticos (o las políticas), sino en muchos casos las personas a cargo de los programas que no desarrollan sistemas de evaluación, indicadores, líneas base de análisis. En este sentido, incluso los programas europeos han sido débiles en la evaluación de estas iniciativas, centrándola más en el proceso que en el impacto en relación a los objetivos propuestos.

Por otro lado, el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión, creando un “otro” amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Problema que se presenta en prácticamente todas las iniciativas en desarrollo en América Latina y, por ende, debe ser tomado en consideración en el diseño e implementación de las políticas de prevención comunitaria.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente capítulo se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se busca reiterar la importancia de la prevención entendida como una acción que complementa las iniciativas de control destinadas a disminuir el impacto de la violencia y el delito. Así, una vez enfatizada la necesidad de superar aquella visión errónea, que pone énfasis en una aparente dicotomía existente entre estas acciones, se reflexiona sobre el rol de la comunidad en las iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. A partir de este marco interpretativo, se propone en la tercera sección una breve presentación de algunas iniciativas desarrolladas en América Latina en prevención comunitaria del delito. Si bien existe una amplia gama de programas y políticas, se ha optado por analizar aquellas que presentan elementos indispensables para la obtención de los objetivos propuestos en el presente documento. Cabe destacar que estas iniciativas tienen un carácter disperso y de ninguna manera conforman un “modelo” de intervención. Por el contrario, en la mayoría de casos se fundan en iniciativas desarrolladas en países europeos o en los Estados Unidos. Finalmente, se establecen los principales desafíos que se requieren enfrentar para poder responder a la interrogante que se plantea en el título mismo del artículo. A saber, si se puede disminuir la brecha exis-

tente en la actualidad entre discurso y práctica de la prevención comunitaria de la violencia y el delito.

### Falsa dicotomía entre control y prevención

Dado que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos, que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales, al hablar de factores vinculados al aumento de la violencia y la criminalidad encontramos enfoques que hacen hincapié en la importancia de alguno de ellos, pero que reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. A pesar de este aparente consenso sobre la necesidad de políticas diversas, el debate político de la última década ha estado centrado en una aparente disputa entre las políticas de mayor control y represión y aquellas que se focalizan en la prevención.

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal, que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado, como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick 1996:1), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos<sup>2</sup>. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes.

No obstante, la justicia hoy aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región, y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que la misma no es igual para todos y de que

2 En el caso chileno estas violaciones son menores a las evidenciadas en otros países de la región, pero no dejan de estar presentes. Para mayor detalle véase Fuentes (2001).

los delincuentes no son castigados. En Chile, esta situación no es distinta, recientes estudios confirman que los tribunales cuentan con escasos niveles de confianza por parte de la ciudadanía (Dammert y Lunncke 2002).

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas, que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene el objetivo de disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatiza la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Por otro lado, existen políticas de carácter preventivo de la criminalidad, orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. Dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que implica una serie de aristas y dimensiones que serán analizadas a continuación. Sin embargo, no es nuestro propósito establecer que estos enfoques (control y prevención) sean dicotómicos sino que pueden actuar de manera complementaria. Por tanto, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implica sino por los efectos que tiene en conductas futuras (Sherman 1998).

## El rol de la comunidad en la prevención

En las últimas décadas se ha evidenciado un cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien se ha convertido en una tarea difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del



crimen ha empezado un lento proceso de traslado desde la esfera gubernamental hacia la esfera pública.

En el centro de este cambio, Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los que se han construido las principales políticas públicas: prevención, comunidad y asociación (*partnerships*). Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina, pero a pesar de su importancia carecen de una definición conceptual clara, lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar, la *prevención* definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano del desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Crawford 1997; Dammert 2001a; De Roux 1994). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución, no sólo de los delitos, sino también de la sensación de inseguridad ciudadana. Sin embargo, como se mencionó previamente, subsiste aún una mirada de sospecha frente a las iniciativas de prevención por parte de aquellos que postulan al control como mecanismo fundante de las políticas de seguridad.

En segundo término, el concepto de *comunidad* se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Especialmente, en el área de la prevención del delito, el interés por la comunidad se puede comprender a partir de las diversas posturas que interpretan la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo, la consolidación de la comunidad puede ser entendida como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, o como un meca-

nismo de defensa frente a los extraños, o como posibilitadora de la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. Esta amplitud en su conceptualización debilita su utilización en programas concretos, obstaculizando también la definición y evaluación del impacto que puede tener en la disminución de la criminalidad. Sin embargo, estas debilidades no deben desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas, ni desconocer su profunda vinculación con la prevención del delito.

Finalmente, la *asociación* se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford 1997) y en las funciones que ellas pueden tener, considerando además sus consecuencias sobre el delito. Asimismo, es también relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual. De esta forma, se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales aplicadas en América Latina, y específicamente en Chile: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

La participación de la comunidad en la implementación de políticas no se reduce a las políticas de seguridad, por el contrario en América Latina existe una importante experiencia de participación comunitaria vinculada con iniciativas sociales de educación, salud, vivienda, entre otras. Lamentablemente, aquellas iniciativas desarrolladas en el tema de la seguridad no han sido convincentes y duraderas (Rico y Chinchilla 2002).

### Iniciativas en desarrollo

del delito. Basados en las experiencias desarrolladas en Europa y los Estados Unidos, así como en la reivindicación del rol ciudadano en la prevención (y en algunos casos el control) del delito, los actores públicos diseñaron intervenciones similares a las desarrolladas en otros contextos.

Paradójicamente, en sus países de origen, diversos estudios señalan la falta de claridad sobre el impacto de este tipo de iniciativas en el delito. Dos de los ensayos más destacados sobre esta temática resaltan que “hay poco éxito sostenible de estas iniciativas” (Crawford 1998:155) y que “no hay programas que evidencien éxito comprobado” (Sherman 2002). Esta situación se vincula con la falta de claridad original en los indicadores que pueden ser utilizados para cuantificar el impacto de estas medidas, es decir, no existe una identificación precisa de aquellos indicadores que pueden estar relacionados con la disminución de los delitos, como tampoco de aquellos vinculados con la sensación de inseguridad de la población, con la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales y/o con el aumento del involucramiento de la población en acciones comunitarias.

No obstante, en el proceso de “importación” hacia América Latina esta debilidad en el diseño de las iniciativas de prevención comunitaria del delito en los países desarrollados no fue tomada en cuenta. Por ende, hoy se enfrentan los mismos problemas: dudas e incertidumbres sobre su impacto.

Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad pero también por su parcialidad, corta duración y, en algunos casos, desaparición del escenario político sin haber terminado el proceso de implementación. Si bien, su origen responde a una reacción estatal ante las críticas a los servicios policiales, la desconfianza sobre la eficiencia estatal en la disminución del delito e incluso la necesidad de responsabilizar a la comunidad en esta temática, los planes nacionales elaborados “constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales” (Rico y Chinchilla 2002:83).

Esta situación, de limitado diseño y evaluación de las iniciativas desarrolladas, aunada a la insuficiencia de recursos materiales y humanos, de estudios en la temática y una participación restringida de la pobla-

ción, ha generado una multiplicidad de críticas al involucramiento de la comunidad en la prevención. Sin embargo, es necesario destacar que en la mayoría de los países de la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado generalmente en el nivel discursivo. Así, los principales presupuestos en la materia están destinados al aumento de la dotación policial, infraestructura penitenciaria o reforma del sistema de justicia. De igual forma, son limitadas las definiciones de política que ponen énfasis en la prevención, como método reconocidamente más eficaz y eficiente que el control para disminuir el incremento de la violencia y la criminalidad.

A pesar de lo anterior, diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener una incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y, en algunos casos, sobre la percepción del desempeño policial (Dammert 2001a; Kahn 2002).

Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, e involucra temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social, todas comparten la carencia de evaluaciones efectivas de su impacto sobre el delito.

A pesar de las limitaciones definidas previamente, a continuación se muestran algunos ejemplos de intervenciones que se presentan como prometedoras en la prevención de la violencia, la delincuencia y el temor. En primer término, el éxito obtenido por la ciudad de Bogotá en la disminución de las tasas de homicidio y de muertos en accidentes de tránsito se vincula con una intervención gubernamental que puso énfasis en la prevención como mecanismo educativo, metodológico y de gestión.

### *El programa de Convivencia en Bogotá*

32 | En el marco del programa de reducción de la violencia y la delincuencia desarrollado en esta ciudad, en el periodo 1994-2002, se definieron iniciativas especialmente dirigidas a vincular a las comunidades al tema de la inseguridad. Una de ellas es la creación de las Escuelas de

Seguridad Ciudadana, en las que se capacitó a la comunidad (con apoyo de la Policía Metropolitana) en temas de seguridad y convivencia con el objetivo de mejorar los comportamientos ciudadanos e incentivar que los líderes capacitados orienten a sus comunidades para que apoyen a las autoridades en la prevención. De igual forma, se impulsó la creación de los Frentes Locales de Seguridad, organizaciones de carácter comunitario que integran a vecinos por cuadras para que combatan el miedo, la apatía, la indiferencia y la falta de solidaridad frente a los actos violentos. Asimismo, en el año 1999 se impulsó la implementación de la Policía Comunitaria, cuyo objetivo fue acercar al policía a la comunidad y propiciar una cultura de seguridad ciudadana en el barrio. Finalmente, en el año 2001, con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, se dio inicio al programa Zonas Seguras, que definió sectores de la ciudad donde la alta presencia ciudadana y de lugares comerciales ofrecía mayores oportunidades para la realización de actos delictivos. En estos espacios se potenció la colaboración entre policías y la comunidad organizada, así como su presencia permanente en los espacios públicos<sup>3</sup>.

Esta experiencia destaca la importancia de un liderazgo personal e institucional fuerte, ejemplificado en la figura del Alcalde Antanas Mockus, quien dirigió personalmente la mayoría de las intervenciones, participó de los diseños de política y logró establecer un discurso que puso de relieve la necesidad de encarar la violencia y la criminalidad desde una perspectiva diferente. De igual forma, la continuidad de los diseños de política es un aspecto central en la búsqueda de resultados favorables en las intervenciones implementadas. Por ende, la necesidad de un cierto consenso político sobre los programas implementados puede ayudar a establecer una imagen de seriedad frente a la comunidad que es convocada a participar.

En el otro lado del espectro, se encuentra la experiencia de una organización no gubernamental fundada con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables de Río de Janeiro.

3 Información proporcionada por la Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Esta experiencia muestra las oportunidades de colaboración y asociación entre la comunidad, sus organizaciones y el sector público, así como la importancia del uso de mecanismos de rendición de cuentas (*social accountability*) por parte de la sociedad civil.

### *Viva Ríó. Una experiencia desde las organizaciones no gubernamentales*

Esta ONG fue creada en medio de una ola de tensiones y crisis de violencia en la ciudad de Ríó de Janeiro. Sus actividades principales están vinculadas con la juventud, considerado como el grupo más vulnerable ante la violencia y los factores de riesgo. Viva Ríó trabaja en más de 350 favelas y otras comunidades de bajos ingresos para superar la violencia y la exclusión social. Algunos ejemplos de los proyectos que llevan a cabo se describen a continuación: *Jardineiros do Barrio* que capacita a adolescentes en trabajos de jardinería, mantenimiento de espacios públicos, servicios particulares y formación en educación ambiental en los colegios del barrio. *Luta pela paz* es una academia de box donde jóvenes entre 12 y 25 años reciben entrenamiento deportivo, así como elementos de ciudadanía y de resolución pacífica de conflictos. *Villa-Lobinhos* es un programa de formación de jóvenes talentos en aspectos musicales, que viven en barrios de bajo nivel socioeconómico. De igual forma, la ONG desarrolla campañas constantes en temas vinculados con la violencia, como *Brasil sem Armas* que incorporó una serie de caminatas ciudadanas por la recolección de armas, así como por la aprobación de leyes que limiten la capacidad de porte de armas en el país<sup>4</sup>.

El compromiso con los jóvenes de los sectores populares de la ciudad demuestra la focalización de las intervenciones desarrolladas, así como la identificación de los principales factores vinculados con el aumento de la violencia y la delincuencia. En este sentido, la experiencia de esta organización incluye iniciativas diversas que tienden a enfrentar situaciones de extrema magnitud en la población juvenil, sin por esto descuidar temáticas macro en debate a nivel nacional.

La importancia de los equipos locales de trabajo en prevención es el pilar de la iniciativa desarrollada en la ciudad de Medellín. Si bien, las características de las violencias presentes en esta ciudad limitan su comparación con otros contextos en la región, es interesante observar que la participación de la comunidad es posible aún en contextos tan violentos.

### *Comités vecinales para la convivencia en Medellín*

Esta ciudad, azotada por la violencia, definió una estrategia que incluye la movilización comunitaria para planificar, coordinar, manejar y realizar un seguimiento en un marco de promoción de la paz, a través de la creación de comités vecinales. En estos espacios se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales, con el objeto de formar líderes que encabecen los esfuerzos de cada barrio. La estructura de los comités vecinales consiste en un líder comunitario, un inspector (enlace entre la comunidad y los organismos no gubernamentales), un promotor social (enlace entre comunidad y municipio), un sacerdote (apoyo espiritual) y una ONG de la comunidad. Además del trabajo realizado en cada uno de los barrios, se conforma una red de comités que facilita el intercambio de experiencias, sistematiza la información y coordina las actividades entre las comunidades.

Paralelamente, se crea un Centro para Mediación y Resolución de Conflictos encargado del trabajo con los grupos armados, así como las campañas de desarme y difusión con la juventud. Finalmente, se generan unidades de apoyo productivo, cuyo objetivo es optimizar la asignación de recursos entre los barrios y proporcionar recursos a las comunidades comprometidas que carecen de los mismos (Banco Mundial 2003).

La consolidación de los recursos humanos en los gobiernos municipales es uno de los elementos comunes en muchas de las experiencias analizadas, como es el caso de la experiencia de los Comités de Medellín. Otra experiencia que se vincula con esta iniciativa es la que

se enmarca dentro del programa Comuna Segura desarrollado en más de 50 comunas de Chile, el cual avanza en esta dirección mediante la contratación de un secretario técnico que aporta en la elaboración de un diagnóstico y plan de trabajo a nivel local, integrando a la comunidad en estas tareas. De igual forma, este programa reconoce la necesidad de comprometer recursos públicos que permitan la financiación de los proyectos comunitarios.

### *Programa Comuna Segura en Chile*

Este programa de prevención comunitaria del delito tiene componentes diversos, entre los que se destaca la conformación de un Consejo de Seguridad Ciudadana a nivel local. En relación a la participación de la comunidad, el principal mecanismo generado para este fin es el financiamiento de proyectos de prevención propuestos, elaborados e implementados por las instituciones y organizaciones de la comunidad (juntas de vecinos, clubes de adultos mayores, clubes deportivos, entre otros). En cada una de las comunas elegidas para participar en el programa, se elabora un diagnóstico que permite identificar las necesidades y prioridades de inversión en seguridad. Especialmente, se ha vinculado con iniciativas de prevención situacional (mejora, remodelación y apropiación del espacio público; así como instalación de mecanismos de vigilancia barrial) y, en menor medida, con prevención social. Los proyectos se financian por un periodo de un año y se buscan mecanismos de asociación con organizaciones públicas y privadas para lograr su posterior sostenibilidad<sup>5</sup>.

El desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad a nivel local es la herramienta fundamental para la implementación de iniciativas eficientes en la prevención de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, en muchos casos los problemas de acceso a información de calidad es el principal escollo que deben enfrentar las políticas de prevención que, en muchos casos, se basan en hipótesis interpretativas más



que en análisis de la realidad. Reconociendo esta situación, la ciudad de Quito desarrolló un Observatorio de la Seguridad que permite mejorar la calidad de la información y por ende de la eficiencia de las políticas desarrolladas.

### *El Observatorio Metropolitano de Quito*

El municipio de Quito, apoyado por FLACSO-Ecuador y la Organización Panamericana de la Salud, creó el observatorio con el objetivo de recopilar, analizar, intercambiar y difundir información sistemática y actualizada sobre las diferentes formas de muerte violenta, la incidencia de los delitos contra las personas y los domicilios, la violencia intrafamiliar y de género, considerándolos como algunos de los principales problemas que afectan la seguridad y los derechos de la ciudadanía (Pontón 2004).

El análisis de las diversas iniciativas desarrolladas en los últimos años en la región muestra que más allá de los problemas conceptuales desarrollados previamente, a nivel de la política pública se han diseñado e implementado iniciativas diversas y en algunos casos contradictorias que apelan a la participación de la ciudadanía. En este sentido, si bien la definición de la participación como crucial en la prevención del delito y la violencia es un consenso general, las diferencias se plantean en la forma como se articula esta participación y el rol de la ciudadanía en cada uno de los esquemas.

A continuación se presenta un breve resumen de los principales desafíos que tiene la prevención comunitaria para convertirse en un elemento eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la criminalidad en la región.

### **Desafíos**

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina. Muchos son los avan-

ces alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a la incorporación de la prevención en el discurso político, que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y, sobretodo, de incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad.

Sin embargo, es evidente que estos avances no son suficientes. Por el contrario, la ligereza con la que en algunos casos se ha tomado la implementación de políticas preventivas de participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las mismas, generando así una percepción pública e institucional contraria, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y, específicamente, de la prevención comunitaria.

En este contexto es necesario establecer los desafíos centrales a los que se enfrentan las políticas de prevención en América Latina.

### *Financiamiento a pesar del “riesgo”*

La importancia que se da en el discurso a las políticas de prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el interés en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la reforma de los procesos penales.

La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas, así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas.

Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en los gobiernos sobre la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando me-

canismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que ha permitido su sostenibilidad en el tiempo.

Finalmente, es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo, con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, que permitan financiar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes.

### *Sostenibilidad política*

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región, donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinada. Si bien, en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local.

De las experiencias analizadas, se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel local. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva, así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad.

Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien, los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De

esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o regionales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial de influir directamente en los problemas locales, así como de captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

### *Reforma policial y judicial*

La sospecha que suscita el accionar de la justicia y de las instituciones policiales, se ubica en el centro de la desconfianza ciudadana frente a las políticas de seguridad. Este problema se enfrenta en prácticamente todos los países de la región, aunque con magnitudes diversas. Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y colaboración con la ciudadana requiere de altos niveles de confianza hacia las principales instituciones del sistema de justicia criminal.

En el caso de la justicia, algunos países han avanzado con reformas de la calidad del procedimiento penal, generando una justicia más cercana, rápida y preocupada por las víctimas. Sin embargo, la percepción general de la ciudadanía la vincula con la metáfora de la “puerta giratoria”, donde los delincuentes no son castigados. En este punto se evidencia la necesidad de cambios en la eficiencia y efectividad de los sistemas de justicia, así como un mayor acercamiento con la comunidad.

Por otro lado, la probabilidad de éxito de la participación comunitaria en la prevención tiene una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y, a menudo, autoritaria como la policía el cambio suele ser un proceso de largo plazo, por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desean lograr.

El cambio de la cultura institucional, debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía, que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

#### *Integración y coordinación interinstitucional*

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado –en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad– será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

### *Ampliación del papel ciudadano*

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente, la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. Es importante entonces alentar la participación de los considerados “diferentes”, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido, se convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

### *Minimizando el discurso ciudadano autoritario*

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro, caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia por mano propia, ejemplari-

zada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región.

El reconocimiento de la prevención como mecanismo efectivo para disminuir la violencia y el delito está presente en la población, sin embargo, la ocurrencia de actos violentos en una determinada comunidad desata enfrentamientos ciudadanos que pueden tener resultados aún más complejos. Es por esto que se hace necesario el reconocimiento de la necesidad de plazos específicos definidos con la ciudadanía para el logro de los objetivos propuestos, así como un diálogo constante con las instituciones policiales.

De igual manera, estas iniciativas pueden acentuar un proceso estigmatizador y segregador de la comunidad, que parte por identificar al “otro” culpable de los problemas de inseguridad de un determinado lugar. Proceso que puede generar construcción de barreras físicas (muros, alarmas), o incluso la instalación de seguridad privada que limite la presencia de personas ajenas al barrio. En este sentido, el desafío principal es establecer mecanismos de participación que tiendan a limitar el desarrollo de un discurso autoritario y estigmatizador en la población, así como la utilización de estas iniciativas para aumentar la magnitud de estos procesos.

### *Evaluación y monitoreo*

El análisis de las iniciativas de prevención en general pone énfasis en la necesidad de generar mecanismos de evaluación de las mismas, contando con indicadores no sólo del proceso sino también del impacto que se tiene sobre los principales temas de preocupación local. Así, es necesario avanzar en el mejoramiento de los equipos técnicos locales y nacionales, así como en la estabilidad de los mismos, para permitir el análisis de mediano y largo plazo.

Es también necesario poner hincapié en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmi-

ten o dialogan con aquellos que están implementando las iniciativas a nivel local.

### *Intercambio de experiencias*

Finalmente, uno de los principales limitantes para el mejoramiento de las iniciativas en prevención comunitaria es la carencia casi completa de intercambio de información. Notablemente, en algunos casos se descubre varias veces la misma “solución” para el aumento de la violencia y la criminalidad en un determinado lugar debido a la carencia de sistematizaciones de la experiencia local y de todos sus procesos. En este sentido, los cambios de gobierno e incluso de los funcionarios encargados de la temática, presentan en muchos casos un retroceso casi completo de lo avanzado por las administraciones previas.

Esta situación a nivel nacional se magnifica en el continente, donde se encuentran esfuerzos limitados y aislados por compartir información de prácticas buenas o prometedoras en la prevención de la violencia y el delito. Ello a su vez, abre paso para la repetición de los mismos problemas en iniciativas de diversos contextos, restringiendo las posibilidades de aprendizaje y, por ende, el mejoramiento de las iniciativas.

Queda aún pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad, incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad. Sin duda, este se convierte en uno de los desafíos centrales para poder analizar las iniciativas de prevención comunitaria del delito.



## II. Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?<sup>1</sup>

---

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad.

En este contexto, se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, que incluyen la relación entre la policía y la comunidad. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejorar la relación con la policía. Naturalmente, la seriedad de estos esfuerzos presenta diversos matices nacionales. En algunos casos, la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros casos se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población. Un

---

1 Publicado en Frühling, Hugo y Azun Candina (eds.) (2001) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

ejemplo es el Plan Nacional de Prevención del Delito de Argentina que ha logrado establecer una estrategia de participación de la comunidad local en las áreas donde éste se ha implementado.

Partimos de la hipótesis que las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos: en primer lugar, mejorar la –muchas veces deteriorada– relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social<sup>2</sup> local y, a su vez, se convertirá en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas de prevención comunitaria del delito, es decir, aquellas experiencias de participación comunitaria que son generadas por el gobierno. Especialmente nos centramos en los desafíos y problemas que se plantean en su desarrollo, para la obtención de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Se busca plantear la estrecha relación existente entre las políticas de participación comunitaria y las instituciones policiales, y la potencialidad de dichas políticas en la consolidación e incluso creación de capital social. De esta manera, se analiza el rol público en la definición de nuevas estrategias frente a la inseguridad, basadas específicamente en la participación comunitaria<sup>3</sup>.

- 2 Si bien existen diversas interpretaciones del concepto de capital social, en este artículo tomamos la definición de Putnam (1993), quien establece que capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que “las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia” (Buvinic, Morrison y Shifter 1999). Para mayor detalle ver Durston (2000) y Fajnzylber (1997).

- 3 Es importante mencionar la existencia de experiencias de participación en prevención del delito que han sido impulsadas por la comunidad sin participación gubernamental. Para mayor detalle ver: Smulovitz (2001).

El presente capítulo se divide en tres secciones. En una primera parte se presentan los principales conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria en la prevención del delito. De este análisis se desprenden las problemáticas y desafíos principales a este tipo de iniciativas. La segunda sección presenta un análisis comparado de tres casos que buscan dar respuesta a la problemática local de la inseguridad: por un lado se examina el caso de Córdoba, Argentina, donde el gobierno provincial aprobó una importante reforma policial que fue unida a la estrategia de conformación de Juntas Vecinales. Por otro lado, se analiza el caso de Sao Paulo, Brasil, donde la Policía Militar del Estado adoptó la filosofía de la policía comunitaria y, paralelamente, impulsó la conformación de Consejos de Seguridad municipales o barriales. Finalmente, en Chile se observa cómo el gobierno se encuentra implementando una política de conformación de Consejos Comunales de Seguridad donde la participación de la policía es aún limitada. Finalmente, la tercera presenta algunas conclusiones que se desprenden de las experiencias analizadas.

Como se ha visto en el capítulo anterior, en las últimas décadas se observa un cambio de paradigma en el tratamiento de la prevención del delito. Por un lado, el control del delito ya no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas, que tradicionalmente se han ocupado en estas tareas, sino que ahora intervienen nuevos y más actores: otras instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. Es decir, nos enfrentamos a un escenario en el que la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la pública. Por otro lado, Crawford (1997) propone que este cambio de paradigma ha colocado en el centro del debate tres conceptos fundamentales sobre los cuales se han construido las principales políticas públicas en este campo, ellos son: prevención, comunidad y asociación (*partnerships*)<sup>4</sup>. Estos conceptos también han tenido un fuerte impacto en la definición de políticas de seguridad en América Latina, a pesar de que aún adolecen de

---

4 Para una explicación de estos conceptos véase el capítulo anterior, de este volumen. p.29-30.

una falta de claridad conceptual, por lo que su aplicación puede estar enmarcada en una variedad de perspectivas sociales e ideológicas.

Cabe señalar aquí que el llamado a la participación de la comunidad en actividades de prevención y en la formación de asociaciones se ha hecho particularmente evidente en dos estrategias gubernamentales como: la reforma policial y la consolidación de espacios de participación comunitaria.

### **Reforma policial y policía comunitaria: características de un proceso complejo**

La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de “responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía” (Crawford 1997). Los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y la definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito; y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Bucqueroux y Trojanowicz 1998; Goldstein 1998).

Esta amplia caracterización de la policía comunitaria ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rótulo. Nos encontramos así con experiencias que se ubican en un extremo caracterizado por la generación de un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de Buenos Aires, que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. En el otro extremo están los casos donde —por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, la falta de comprensión de sus principios básicos y la reacción institucional frente a los cambios— se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo (Bucqueroux y Trojanowicz 1998). Es evidente, entonces, que el término policía comunitaria ha perdido su contenido inicial y se ha convertido en una categoría de un valor principalmente simbólico.

En América Latina, específicamente a partir de la década de 1980, se inició un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. El retorno a la democracia en países como Argentina, Brasil y Chile puso de manifiesto la necesidad de que las policías experimentaran transformaciones que les permitieran insertarse en dicho régimen político (Frühling 2001a; Oliveira y Tiscornia 1998). La necesidad de reforma se hizo más clara debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraba cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Paralelamente, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial.

Ante las demandas ciudadanas, las instituciones policiales han puesto como tema principal la carencia de infraestructura y personal necesario para controlar la delincuencia. Sin embargo, la última década muestra un alza de la inversión pública en la infraestructura policial, en prácticamente todos los países de la región. Así por ejemplo, en el periodo 1990-96, el aporte fiscal a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile creció en un 93,3% (Oviedo 2000a), de igual manera el gasto total de la Policía Federal Argentina pasó de 488 millones de dólares, en el año 1993, a 734 millones, en el año 2000<sup>5</sup>.

Esta situación ha puesto en claro la necesidad de iniciar procesos de reforma de la policía, que en algunos casos toma el nombre de policía comunitaria. En estos procesos se puede identificar la presencia de las tres características principales de la policía comunitaria analizadas anteriormente. Se puede observar la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial; la intensificación de la participación comunitaria; la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad; y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

---

5 Información de la Secretaría de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

## Participación comunitaria en prevención

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, las que nacen por una decisión del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de organización son los Comités de Protección Ciudadana de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención (Araya Moya 1999; FPC<sup>6</sup> 2000a). Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que –faltos de respuesta por parte de los organismos públicos– deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires (Smulovitz 2001). Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en estado puro, la mayor parte de los casos son una mezcla de ambos.

En América Latina, las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas, de manera especial, a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de las políticas de participación comunitaria en América Latina, así como sus limitaciones y desafíos.

## Análisis comparado

El siguiente análisis comparado pretende resaltar los aportes de estas experiencias y su relación con las políticas de participación comunitaria.

ria en prevención del delito en América Latina. Se analizará principalmente las experiencias de Sao Paulo, Córdoba y Chile.

Los casos estudiados presentan variaciones en la forma como se encararan los tres conceptos centrales en este debate: prevención, asociación y comunidad. Una primera característica común de los casos analizados es que en todos ellos se encuentra una preocupación, por parte de los funcionarios gubernamentales y la dirigencia de las instituciones policiales, por un cambio en la forma tradicional como se adoptaron las políticas de seguridad. Como hemos podido observar esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del delito y la sensación de inseguridad en todos los contextos, a pesar de la significativa variación entre ellos. Así, el concepto de prevención es puesto en el primer plano de la discusión política como una forma de enfrentar estas problemáticas y, sobretodo, de disminuir la constante demanda ciudadana por medidas efectivas contra el delito. La prevención aparece, entonces, como una forma de involucrar a la comunidad en los problemas de seguridad a los que se les reconoce una multiplicidad de causas.

Esta situación se torna evidente en los casos estudiados ya que todas las instituciones policiales establecen como objetivo central la prevención del delito y la relación con la comunidad, aún cuando la capacitación en temas relacionados sea escasa (ver Tabla 1). Las instituciones policiales de los tres ámbitos estudiados comparten características comunes. A partir de la década de 1990 han enfrentado la problemática de la seguridad ciudadana con un discurso que pone énfasis, por un lado, en la prevención y la participación comunitaria, y por otro, en la adquisición de tecnología y móviles y el aumento de personal. En los casos de Sao Paulo y Córdoba, la gran desconfianza ciudadana en relación a sus policías —así como su pasado represor y autoritario— incluyen un ingrediente importante al análisis de esta preocupación por la relación con la comunidad, lo que es diferente en Chile donde Carabineros cuenta con un mayor respaldo y confianza ciudadana.

Se observa también que, en todos los casos, diversas estrategias comunicacionales se han puesto en marcha para hacer llegar un mensaje de policía más relacionada con la comunidad; en el caso de Sao Pau-

lo esto es evidente incluso en el nombre propuesto de la reforma policial. Por otro lado, en Córdoba y en Chile, si bien no se ha adoptado una política de policía comunitaria, se han propuesto cambios institucionales cercanos a este tipo de estrategia –en el caso de Córdoba– y se ha desarrollado una intensa campaña mediática sobre nuevas estrategias operacionales que establecen un nexo mayor entre Carabineros y la comunidad –en el caso de Chile (ver Tabla 2).

Este cambio en el discurso público de las policías, que incorpora la participación ciudadana, tiene como causa principal la necesidad de recrear estrategias preventivas que respondan a la demanda ciudadana y le otorguen legitimidad institucional (en el caso de Brasil y Argentina). Sin embargo, la definición del vínculo de la policía con los grupos vecinales aún no es clara, lo que presenta un grave riesgo: las expectativas creadas en la comunidad pueden exceder los objetivos policiales y, por ende, aumentar la brecha entre ambos grupos.

En los tres casos analizados se introduce un discurso público cercano al de la policía comunitaria. Pero la única experiencia donde se evidencia un cambio estructural de la institución se presenta en Córdoba. Los otros dos casos mantienen instituciones militarizadas, jerárquicas y con altos niveles de autonomía respecto de otros actores institucionales y sociales. Cabe hacer la salvedad de que en Sao Paulo el plan de policía comunitaria involucra entrenamiento y capacitación específicos para toda la institución.

Paralelo a la puesta en práctica de cambios institucionales u operativos que buscan vincular a la policía con la comunidad, se han impulsado políticas que tienen como principal objetivo establecer relaciones entre la comunidad y las instituciones gubernamentales de control. De esta forma, las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han tomado especial relevancia en la última década en las organizaciones sociales, sin embargo, coincidimos con Crawford (1997) cuando pone en duda las posibilidades de largo plazo de este tipo de estrategias, así explicita que:

El crimen por sí mismo puede no ser el foco más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas. Por el



contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores (Crawford 1997).

A pesar del reconocimiento de las limitaciones de la organización comunitaria en prevención del delito, es preciso resaltar algunos de sus aspectos positivos. En primer lugar, en las experiencias analizadas, se observa una clara presencia ciudadana en las reuniones de los consejos propuestos, si bien dicha participación tiende a disminuir, esto no deja de lado el interés y el involucramiento de un sector de la población en estas iniciativas. De igual manera, si bien en el caso de Sao Paulo la participación se liga, casi exclusivamente, con temas de seguridad, en Córdoba las reuniones de los consejos han dado pie al desarrollo de campañas de educación sobre violencia familiar, consumo de alcohol, etc. En el caso de Chile no se pueden evaluar los resultados ya que al momento de escribir este trabajo se estaba en la fase de desarrollo de los diagnósticos locales.

Tal vez uno de los principales hallazgos de este análisis es la definición de participación comunitaria que contienen en las políticas implementadas. Todas involucran un actor (policía o gobierno) que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación. En el caso de Sao Paulo y Chile, los miembros de los Consejos Comunitarios de Seguridad (CONSEG) y los Consejos Comunales son invitados a participar de acuerdo a su “representatividad” e “interés” por la comunidad, constituyendo un directorio vecinal que se reúne periódicamente para evaluar la problemática barrial o municipal, lo cual es presentado como una política de verdadera participación. Se trata de una participación ciudadana con tareas definidas (presentar las principales problemáticas, apoyar las acciones policiales), que deja un espacio pequeño para las iniciativas que podrían presentar los vecinos.

Dichas medidas muestran, entonces, que la participación ciudadana es entendida como la administración de proyectos de inversión (en el caso de Chile), la generación de diagnósticos y la evaluación de acciones públicas, y que no incluye un rol ciudadano activo en la pro-

puesta, el diseño y la puesta en práctica de políticas, programas y proyectos comunitarios en cada una de estas etapas. Aunque en todos los casos está presente la voluntad política de hacer sentir la voz del ciudadano, los mecanismos por los cuales esta demanda ciudadana es canalizada no están claramente definidos.

Dada la situación expuesta, argumentamos que es preciso reflexionar sobre la necesidad de resignificar la participación y ampliar el rol ciudadano. Cuando éste se ve restringido y las propuestas y reclamos del público no son canalizadas adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye, y por ende se limitan las posibilidades de éxito de las políticas de prevención. Por ello, la etapa de diseño de estas políticas es central para no “gastar” el interés ciudadano. En este sentido, el fortalecimiento del concepto de asociación es central en la redefinición de estas políticas, es decir, resignificar el proceso de participación comunitaria en prevención del delito, otorgando un rol central a las necesidades comunitarias y entendiendo que la preocupación por el tema delictual debe ser un tema importante, pero no excluyente en la agenda de trabajo. De esta forma, se evita convertir la participación en un instrumento para conseguir seguridad privada y mejorar el espacio local, y se intenta abordar problemáticas sociales más amplias como la violencia intrafamiliar, la drogadicción, entre otras.

Finalmente, es preciso resaltar que el desarrollo de estas políticas marca un hito importante en la definición de las políticas más generales de seguridad y del papel de la comunidad en este proceso. Por ello, es preciso mantener un proceso constante de revisión de las estrategias de acción, a fin de generar una experiencia exitosa de participación comunitaria en la prevención del delito que permita consolidar la construcción de ciudadanía en los países del Cono Sur.

### Palabras finales

Tabla 1  
**Caracterización de la institución policial**

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
División entre oficiales y tropa	Si	Si	No
Existencia de policía comunitaria	Si	No	Si
Tareas que desempeña	Prevención	Prevención	Prevención e investigación
Existencia de centro de análisis de información	Si	Si	No
Dependencia gubernamental	Gobernador del Estado	Ministerio de Defensa	Ministerio de Gobierno
Número de miembros (aprox.)	80,000	35,000	11,000
Radio de accionar	Estado	Nacional	Provincial
Capacitación en trabajo con la comunidad	Si	Poca	Mínima
Existencia de un centro de análisis de la temática	Si	Si	No
Fuente: Elaboración propia, 2001.			

Tabla 2  
**Caracterización de los procesos de cambio institucional policial**

	Sao Paulo	Santiago <sup>7</sup>	Córdoba
Año de inicio	1995	2000	1999
Incluye participación comunitaria	Si	No	Si
Modificación de estructura policial	No	No	Si
Incluye policía comunitaria	Si	No	Si
Mejora base de información estadística	Si	Si	No
Autor del programa	Policía	Policía	Policía/gob

7 Hace referencia al Plan Cuadrante.

Tabla 2 (continuación)			
	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Patrullaje a pie	Si	No	Si
Coordinación con políticas de participación comunitaria	Si	Si	No
Existencia de control externo	Si	En proceso	No
Evaluaciones desarrolladas	Si	No	No
Fuente: Elaboración propia, 2001.			

Tabla 3 Caracterización de políticas de participación comunitaria			
	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Organismo a cargo	Policía Militar	Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Organismo encargado del seguimiento	Policía Militar	Municipalidad y Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Coordinación con policía	Si	Si	Poca
Área de influencia	Estado	Nacional	Provincial
Formación de asociación de vecinos	Si	Si	Si
Desarrollo de campañas educativas	Si	Si	Si
Desarrollo de soporte técnico para las políticas	Si	Si	No
Desarrollo de indicadores para el monitoreo de las políticas	No	Si	No
Asistencia económica a los organismos comunitarios creados	No	Si	No
Convocatoria abierta a la comunidad	No	No	Si
Existe evaluación	Si	No	No
Fuente: Elaboración propia, 2001.			

sación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, han colocado en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación. En todos los casos, las políticas son destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, consolidar o crear redes sociales y disminuir la sensación pública de inseguridad.

Es necesario resaltar que las políticas analizadas forman parte de una primera generación de políticas sociales relacionadas con la seguridad cuyo actor central no es la policía. En este sentido, su importancia central es evidente en el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención. A pesar de esta notable característica, estas políticas presentan también una serie de limitaciones y desafíos que superan sus realidades locales; por ende, su análisis y debate son de gran utilidad a la hora de formular y evaluar lo que ocurre en otros países cercanos de la región, y lo que pueda hacerse a futuro.

Las políticas de prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar un corte con la tendencia crítica actual. Sin embargo, previamente diversos cambios deben producirse para tener éxito en este camino. En líneas generales, hay cuatro grandes temáticas que deben ser consideradas.

En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación entre los organismos públicos dedicados a la temática, así como con aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en parte central de las acciones preventivas locales y, por ende, dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

### III. Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina<sup>1</sup>

---

La sensación de inseguridad es uno de los principales temas que enfrentan las agendas ciudadanas en América Latina. Ocurre, sin embargo, que en la mayoría de casos las propuestas no surgen como respuesta política a la demanda espontánea de una ciudadanía preocupada por el tema del delito, sino que se convierten en construcciones que configuran la arena política en que se debaten la oposición y el gobierno. Así, lamentablemente la sensación de inseguridad es muchas veces “utilizada” como forma de enfrentamiento político, lo cual limita su importancia en el debate académico o de política pública. De hecho, la postura general de los expertos en materia de seguridad en el pasado fue no incluir al *temor* dentro de las políticas públicas respectivas, por su volatilidad y manejo político. Tal situación se ha revertido en la última década cuando se ha evidenciado que ese fenómeno, incluso más que la criminalidad, es uno de los que afectan de forma más directa a la población.

En general, esta percepción se vincula con incrementos sustanciales de la criminalidad –especialmente urbana– en la región. Pero ambos fenómenos no siguen el mismo derrotero. Así, por ejemplo, en ciudades como Santiago de Chile se ha observado una disminución de la victimización entre el año 2005–2006, especialmente en los delitos contra las personas y, sin embargo, la sensación de inseguridad ha crecido. ¿Cuáles son los elementos que constituyen este temor siempre

---

1 Publicado originalmente en Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) (2007) *Ciudades para convivir: Sin violencia hacia las mujeres*. Santiago de Chile: SUR-UNIFEM.

presente? ¿Quiénes experimentan mayor temor? ¿Qué se puede hacer para revertir este proceso? Estas son algunas de las interrogantes cuya respuesta está aún pendiente.

Hacer una reflexión en torno a los resultados que arrojan las encuestas de victimización, así como las estadísticas oficiales sobre el delito, es central, ya que determinan el escenario sobre el cual se conciben las políticas públicas y programas de prevención y control de la criminalidad. En términos generales, debemos recordar que las estadísticas oficiales dan cuenta de los hechos conocidos y reportados al sistema, entre los cuales es sabido que algunos son reportados con gran frecuencia y otros, tales como las agresiones sexuales, son poco denunciados y aún menos conocidos. En el caso de las encuestas de victimización, ocurre algo similar ya que, en primer lugar, no consultan sobre todos los delitos y seleccionan aquellos considerados más importantes según definiciones políticas (que pueden ser coyunturales). Adicionalmente, porque hay infracciones penales que no son consideradas tales por el encuestado o, tratándose de agresiones o violencias, se entiende que son aceptables o tolerables por razones diversas.

En este marco, la literatura internacional concluye que el género es uno de los principales predictores del temor. Las mujeres sienten un temor mayor que los hombres, pero serían víctimas en menor porcentaje, lo que ha llevado a algunos a plantear que el temor de las mujeres es “irracional” (Koskela y Pain 2000; Madriz 1997; Pain 1991; Stanko 1990). Sin embargo, para evaluar la pertinencia o legitimidad del temor de las mujeres frente al delito, no es posible apoyarse en estas encuestas –o cifras oficiales–, ya que incluso en aquellas en que los datos se encuentren desagregados por sexo, la variable género se mantiene como una más entre otras, sin estar asociada a los particulares problemas de seguridad que enfrentan las mujeres. Los cuestionarios son estandarizados, las posibilidades de respuesta limitadas y están construidas con una perspectiva patriarcal, no de género, por lo que los resultados carecen de un análisis contextual.

Como se señaló anteriormente, no todos los actos que generan inseguridad en las mujeres corresponden específicamente a un tipo penal, pero tienen su significación en las relaciones de poder propias de

la cultura patriarcal, y están especialmente vinculados con el rol sexual asignado a la mujer. El concepto “género” nos permite enunciar y concebir con claridad una realidad tan antigua como enquistada en el imaginario de la vida social, al punto que se ha transformado en un implícito. Es en este contexto en el que se puede comprender el temor de las mujeres, en donde las relaciones entre hombres y mujeres están sujetas a reglas que determinan la posición social de ambos. Así la vida social ha mantenido en las sombras lo “femenino”, ignorándolo, subordinándolo y marginalizándolo, relegándolo a la esfera privada, la del hogar, la de la reproducción, situación que da cuenta de relaciones asimétricas entre los géneros y de una situación de subordinación y dependencia de las mujeres.

Entonces, detrás del temor al delito hay elementos que deben ser considerados, aunque tienden aún a ser invisibilizados. La vulnerabilidad frente a las agresiones sexuales, ante las cuales la probabilidad de las mujeres de ser víctimas es por lo menos diez veces mayor que la de los hombres, así como la vulnerabilidad frente a sus parejas son dos elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de definir la percepción del riesgo de ser víctima de una agresión. Percepción que en gran medida tiene su origen en el status de subordinación histórica que han conocido las mujeres y las relaciones desiguales entre ambos sexos. Es clave reconocer que el temor de las mujeres no aparece en forma espontánea, sino que es parte de un proceso aprendido y socializado. En esto la familia, la iglesia y la escuela juegan un rol vital y, a pesar de los cambios experimentados en estas tres instituciones, no se evidencia un cambio en su perspectiva de interpretación del rol de la mujer en la sociedad.

En América Latina no se ha desarrollado una línea permanente de estudios específicos sobre esta temática en las diversas instancias abocadas a la investigación, aunque sí se dispone de relevantes aportes del movimiento feminista latinoamericano. Sin embargo, se reconoce la necesidad de avanzar hacia una caracterización e interpretación del fenómeno de la sensación de inseguridad en general, y en especial entre las mujeres. Uno de los hechos más relevantes encontrados en el análisis descriptivo de la información disponible, es que los niveles de victimización femenina son similares a la masculina en ciertos delitos que



no incluyen el uso de la violencia, como el hurto; incluso en algunos contextos, aquellos delitos como robo con violencia evidencian un porcentaje de victimización femenina importante. Desde esta perspectiva podría vislumbrarse un nuevo horizonte de interpretación del temor femenino, que no solamente involucra elementos culturales e históricos sino también una magnitud de victimización “oficial” relevante y preocupante (Dammert y Lunecke 2002). Más aún, si se incluyen aquellos delitos que no son considerados en este tipo de estudios y que aquejan a las mujeres de manera más importante, como el maltrato y la violencia doméstica, los niveles de victimización femenina se incrementan considerablemente<sup>2</sup>.

El objetivo de este capítulo es sistematizar la situación de la victimización y el temor de las mujeres en diversas ciudades latinoamericanas, así como definir un inicial debate teórico sobre los alcances y desafíos del análisis del temor femenino en América Latina. Para ello se incluye un acápite de información empírica donde se presenta el estado de situación en diversos contextos, para posteriormente poder compararlos con la situación evidenciada en las principales ciudades de América Latina. Se concluye con desafíos en la interpretación del fenómeno, así como en la necesidad de definir e implementar políticas que enfrenten esta problemática.

### Debate conceptual: ¿temor irracional?

Los estudios sobre el temor son relativamente recientes y se desarrollan principalmente en el contexto Europeo y Norteamericano, don-

- 2 Cabe destacar que gracias al desarrollo de la criminología feminista en los Estados Unidos (véase Britton 2000) se generó un cambio importante en la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (Chile) aplicada en 2003 y 2005, que incluyó preguntas sobre violación, al mismo tiempo que se rediseñó la forma como se enfrentaba metodológicamente la victimización en el hogar. Luego de estos cambios, los estimados generales de victimización personal subieron en 44% y los de victimización por violación y abuso sexual en 157%. Adicionalmente, el nuevo instrumento generó un incremento del 72% de las mujeres que reportaron haber sido víctimas de sus parejas y del 155% en la victimización por parte de otros parientes.

de existe una mayor tradición en la realización de encuestas urbanas de victimización. Lamentablemente, en América Latina estos análisis son aún más recientes y en general exploratorios, debido a la carencia de información longitudinal. En muchos centros urbanos se carece de información rigurosa que permita analizar las diversas aristas de un problema tan complejo como la sensación de inseguridad de la población. Sin embargo, algunos documentos publicados en los últimos años inician una tradición de análisis en la temática. Así por ejemplo los textos de Caldeira (2000), Dammert y Lunecke (2002), Dammert y Malmone (2002), Rotker (2002) y Sozzo (1999), son sólo muestra de una literatura que analiza la sensación de inseguridad desde perspectivas analíticas diversas pero complementarias.

El análisis sobre la percepción de inseguridad y género se ha desarrollado aún con menor detalle, por lo que se tomarán principalmente referencias de la literatura internacional para definir un marco conceptual, así como las principales señales de la evidencia empírica sobre esta relación. En América Latina la literatura feminista ha hecho importantes contribuciones a la visibilización y reconocimiento del fenómeno de la violencia intrafamiliar como tema de política pública, así como también ha puesto en evidencia las enormes trabas que enfrentan las mujeres para desarrollarse en la sociedad, en especial en lo referente a su ingreso al mercado laboral y las condiciones de trabajo. El tema de la sensación de inseguridad de las mujeres por tanto ha estado especialmente vinculado con la alta presencia de violencia en la esfera privada —el hogar— y su condición de subordinación en la cultura patriarcal, lo que influencia la forma como las mujeres se relacionan con el espacio (en especial el público) y el tiempo.

En general se puede afirmar que casi toda la literatura internacional da cuenta de mayores niveles de temor en las mujeres que en los hombres (Davies, Francis y Jupp 2003; Ferraro 1995; Hollaway y Jefferson 1997). Este hallazgo, que en algunos casos muestra que los niveles de temor en las mujeres es prácticamente el doble que en los hombres, ha sido estudiado sólo relativamente y no se le ha dado la importancia debida (Lawrence, Liska y Sanchirico 1982; Snedker 2002; Pain 1991). Situación que parcialmente se explica porque la me-

Metodología utilizada, tiende a invisibilizar la esfera privada y privilegia aquellos actos que suceden en el espacio público. Se podría afirmar que está establecido que los hombres presentan mayores niveles de victimización, mientras que son las mujeres las que mayor temor muestran. Esto ha llevado a algunos autores a plantear el concepto de “temor irracional” de las mujeres, ya que no se vincula con el riesgo o la probabilidad de ser víctimas de un delito.

Con relación a esta situación se presentan dos paradigmas explicativos claramente diferenciados. Por un lado, el paradigma racionalista que explica esta situación por la mayor vulnerabilidad y sensación de desamparo de las mujeres cuando se enfrentan a situaciones violentas. Aún no hay acuerdo en la literatura sobre la influencia de estos factores, de hecho algunos estudios cualitativos muestran que las características físicas de los hombres sirven como elemento para considerar que se pueden defender de un posible ataque (Tulloch 2000). En este sentido, los estudios realizados con diversas variables de vulnerabilidad (peso, talla, condición física, socioeconómicos, edad), no encuentran resultados definitivos que tiendan a confirmar esta hipótesis. Así, la explicación de la vulnerabilidad femenina sería una explicación circular ya que podría ser considerada tanto una consecuencia como una causa de los sentimientos de inseguridad.

Adicionalmente, al interior de este paradigma se encuentra una segunda interpretación que pone especial énfasis en el temor a la violación que presentan las mujeres, como una sombra que invade los otros temores a la agresión. Pero no sólo la violación es un riesgo presente para las mujeres, sino también lo son otros actos de agresión sexual menos notorios o gravosos, como aquellos que caben dentro de la categoría de “abusos sexuales” (en la normativa chilena algunos de ellos ni siquiera requieren que haya contacto físico entre el agresor y la víctima). Otros que, no estando tipificados por la norma penal, constituyen actos reprochables como el “acoso sexual” en el ámbito laboral, que en algunos contextos es casi cotidiano.

En relación a este último punto, podría argumentarse que la constante presencia de actitudes masculinas de enfrentamiento establece un código cultural de comportamiento de género en una determinada

sociedad. Así, el temor de las mujeres se debe tomar en cuenta en el contexto de una construcción cultural, histórica y sociopolítica específica que permita interpretar el umbral de aceptación, resignación o tolerancia de ciertas actitudes sociales frente a la relación entre hombres y mujeres. En este marco deben entenderse las precauciones que toman las mujeres sobre el espacio público, considerado como una expresión espacial del patriarcado, donde se espera que la mujer ocupe espacios determinados especialmente vinculados con el hogar mientras los hombres son los que resuelven en el espacio de lo público. Este fenómeno se magnifica cuando las mujeres sienten temor y tienden a abandonar el espacio público y a utilizar la ciudad con menor frecuencia, es decir, a redefinir su tiempo y espacio.

En segundo lugar, el paradigma simbólico no pone énfasis en la relación entre victimización y temor, ya que se considera que son fenómenos diversos con limitada relación. Así, para interpretar los mayores niveles de temor de las mujeres, el estudio de Hollander (2002) sugiere que es consecuencia de las definiciones tradicionales de género donde culturalmente se espera que las mujeres sean vulnerables y los hombres no tengan temor o incluso sean agresivos. Desde esta perspectiva, son justamente los códigos culturales los que podrían explicar la mayor participación de los hombres en los crímenes y su mayor victimización, así como el mayor temor de las mujeres (Tulloch 2000). De esta manera, a través de los procesos mismos de socialización, se transmite el temor y la sensación de inseguridad que experimentan las mujeres. Sin duda la familia, la iglesia y la escuela, son espacios donde se aprenden roles y formas de comportamiento, así como se reconocen los niveles de agresión y violencia presentes en muchas de las relaciones que se establecen en la vida. Pero no sólo estos espacios transmiten estos códigos culturales, sino también la cultura popular, los medios de comunicación masiva, las películas y los programas de noticias donde las mujeres están subrepresentadas en los ámbitos de poder, adscritas a los roles tradicionales relacionados con la reproducción, atrapadas en el rol de objeto sexual o de víctima, y con un comportamiento vinculado con el temor y el encierro en espacios limitados.

Ambos paradigmas explicativos proponen variables que son de difícil categorización, debido a la carencia de evidencia empírica que las sustente. Por ejemplo, la vulnerabilidad puede ser asumida a través de diversos indicadores que sirven como aproximaciones a la situación de la mujer en ciertos espacios y momentos, pero no captan la complejidad del problema. Por otro lado, la forma como las concepciones de género se traducen en sensaciones de inseguridad también es un desafío pendiente. Por ende los estudios empíricos no han podido responder a los marcos de análisis más complejos explicitados previamente.

Se debe insistir que, en materia de seguridad/inseguridad ciudadana, la variable género es un componente central y específico, a pesar del lamentable olvido en la academia y la política pública. Esto es coherente con una visión centrada en “el ciudadano”, que ha sido el referente universal en la construcción conceptual y política de la seguridad ciudadana. La visión androcéntrica con que se recogen las cifras oficiales y se definen las encuestas, limita la comprensión del fenómeno, así como los métodos de intervención, las acciones, y finalmente las políticas propuestas. Así, es en este contexto limitado y sesgado en el que se califica de “irracional” el sentimiento de inseguridad de las mujeres, suponiendo que sería desproporcionado en relación al riesgo real y objetivo de sufrir un delito o agresión. Desde aquí se fomentan ciertos mitos y prejuicios que influyen sobre la opinión pública, los decisores políticos e incluso sobre las mismas mujeres.

### Temor e inseguridad

La conceptualización del temor no es una tarea fácil. Por el contrario, el análisis de la literatura internacional evidencia su complejidad y sobre todo, las múltiples aristas que reviste. Dentro del temor como fenómeno más general, aquel expresado hacia el delito ha convocado mayor preocupación académica en las últimas décadas, debido a su magnitud y presencia en la mayoría de países del mundo. Este es por tanto, un fenómeno global que se encuentra en los Estados Unidos, Francia, España, Australia y Sudáfrica, a mediados de los años ochenta-

ta y posteriormente en todos los países de América Latina. Como se vio previamente, la masiva difusión del temor al delito no ha ido de la mano de un incremento en su análisis, sino más bien de la descripción de quiénes lo sienten sin avanzar significativamente en la comprensión del mismo. La carencia de análisis sociales que permitan interpretar el temor ciudadano ha generado respuestas de política pública que no reconocen la profundidad del cambio cultural que implica la cotidianeidad del mundo del temor. Por el contrario, se tiende a buscar mecanismos para limitarlo, partiendo entonces de la afirmación que el temor sería una característica que puede ser eliminada del ciudadano.

Esta forma como se aborda la problemática ha aumentado su desconocimiento y, en muchos sentidos, ha limitado la posibilidad de entender sus raíces socioculturales. Si bien, actualmente en algunos ámbitos del saber parece haber una tendencia hacia la hiperespecialización temática y técnica, el estudio del temor no puede basarse en la pureza disciplinaria, que aportaría poco sentido para la comprensión de este fenómeno social complejo.

Sin duda, se debe partir de la consideración del temor como construcción social siempre presente en los individuos, aunque en las últimas décadas, con la globalización y los procesos modernizadores que trae aparejados, se ha magnificado, produciéndose lo que Giddens (1991) llama pérdida de la “seguridad ontológica” que tenían los individuos respecto de su vida cotidiana. En este sentido, el temor aparece de modo específico para caracterizar la sociedad del riesgo (Beck 1998), pero incluyendo una profunda raigambre histórica y cultural. Al respecto, diversos autores ponen énfasis en que los miedos son clave en los nuevos modos de habitar y de comunicar, así como son expresión de una angustia cultural cuyas raíces se relacionan con la pérdida de arraigo colectivo, especialmente vinculado con la vida en la ciudad. Por tanto, el temor es un fenómeno con aristas que sobrepasan la mera percepción o proceso cognitivo del individuo, incorporando elementos sociopolíticos y culturales.

En este contexto, la figura del delincuente no es sino la objetivación de un otro identificable. Sin embargo, esta objetivación obedece

a una angustia más profunda vinculada con rasgos culturales de la vida actual, que tiende a intensificar los estigmas sociales. Desde esta perspectiva, se reconocen dos momentos de un mismo movimiento: el surgimiento de la angustia cultural y su objetivación como temor al otro. En palabras de Reguillo “el miedo es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida” (2002:189). De esta forma, se construyen prácticas estandarizadas para responder al temor, es decir, se hace de éste una institución que tiene normas de acción, pasos que se deben seguir y objetos relativamente identificados a los cuales combatir. En síntesis, se entiende al temor como el sentimiento experimentado, concreta e individualmente, que se dirige al otro como objeto y cuya génesis se puede encontrar, de modo más profundo, en una angustia sociocultural. Es por ello que, si bien el temor se concretiza individualmente, se construye socialmente y se comparte culturalmente<sup>3</sup>.

Ahora bien, si el otro es alguien a quien es preciso combatir, dado que se considera que conlleva la amenaza, aparece la interrogante sobre qué es lo que este otro estaría amenazando, aquello por lo que se hace peligroso. La brecha entre los hechos delictivos y la excesiva preocupación que generan puede ser expresión de un fenómeno mucho más profundo, que dice relación con inseguridades básicas, es decir, aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y, finalmente, de la noción de orden. En este caso, como indica el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), el miedo a la delincuencia sería una metáfora de nuestra indefensión social, producto de la pérdida de vínculos sociales y comunitarios significativos; y la percepción de amenaza sería la disposición de este “otro” objetivado en la figura del delincuente que, como tal, revela la indefensión social de la sociedad actual. En

---

3 Si bien la definición dada tiene un carácter teórico general, es necesario considerar que el significado del temor dependerá del sexo, del contexto (hogar, barrio, comuna), de la emoción implicada (sea temor, rabia, tristeza, etc.) y del discurso del temor (por ejemplo, el que dice que el problema delictual está empeorando en el barrio, etc.) (Hollway y Jefferson 2000).

otras palabras, en la medida que existe un debilitamiento de la noción de orden, los lugares comunes desaparecen y en ello se articula un otro amenazante.

En la actualidad, se vive en una sociedad caracterizada por el riesgo, nada parece estar en su lugar, y todo está en permanente riesgo de fallar y extender sus daños a una gran cantidad de población, sin importar sus características. El punto esencial, es que el riesgo se configura como condición propia de las sociedades modernas constituidas desde la inseguridad y, por ende, contribuye en la instalación del temor. Ya que, como dijimos, el temor no es una categoría psicológica abstracta, sino que toma contexto y sentido en el marco de la sociedad del riesgo.

En el caso específico del temor femenino las limitaciones para el análisis han sido aún más profundas, ya que las fronteras entre los diferentes elementos que impactan sobre el mismo son difusas. Así, por ejemplo, el rol de los medios de comunicación, los roles sociales, la victimización, la precariedad laboral, entre otros, son considerados elementos concomitantes en el mismo fenómeno. Metodológicamente, la operacionalización del concepto del temor se ha realizado, tradicionalmente, mediante la utilización de encuestas de victimización, donde se incluye una batería de preguntas vinculadas con esta percepción. Pero algunos consideran que el temor está mal definido (Pain 2000:256) ya que en general es preguntado de forma individualista e hipotética. Por ejemplo, la pregunta utilizada para medir el temor es “¿cuán segura se siente caminando a solas en la noche en su barrio?”, a la cual se han sumado otras interrogantes como “¿qué probabilidad tiene de ser víctima de un delito?”, “¿la situación de la seguridad en su barrio ha aumentado?”, entre otras.

Para medir el temor que expresan las mujeres es necesario considerar que muchas de estas percepciones son de tipo “altruista”, es decir, se vinculan con el riesgo que presentan sus hijos u otros familiares más que el propio. Por otro lado, como ya se señaló, las encuestas de victimización no son buenas herramientas para algunos delitos más sensibles, como los delitos sexuales o la violencia intrafamiliar. Para detectarla o medirla adecuadamente es necesaria una metodología espe-



cífica que permita establecer un contacto directo con las víctimas, sin la potencial presencia del agresor.

A continuación se presenta un breve panorama de la situación de la victimización y el temor femenino, basado en los resultados de encuestas de victimización. Si bien éstas presentan limitaciones, en la actualidad es la única fuente de comparación disponible por lo que se considera un buen punto de inicio para la interpretación del temor femenino.

### **Evidencia empírica**

Las encuestas de victimización son la principal fuente de información disponible para avanzar en un análisis descriptivo de la victimización y la sensación de inseguridad. En Europa y los Estados Unidos existe una larga tradición de recolección de estos datos e incluso de la publicación de sus bases, lo cual ha permitido el desarrollo de un corpus de análisis relevante. Lamentablemente, en América Latina la situación es diferente, ya que las mismas son de reciente utilización y en muchos casos sus resultados no son públicos.

No obstante lo anterior, en el presente artículo se ha recolectado información comparada de los principales centros urbanos del mundo. Gracias a la encuesta de victimización realizada por Naciones Unidas se ha podido llevar a cabo un análisis comparado de las principales ciudades europeas así como de América del Norte, Asia y Australia. Esta encuesta tiene la virtud de compartir el cuestionario en todos los contextos donde se realiza, por lo que sus resultados son comparables. Para el caso latinoamericano se ha recurrido a algunas ciudades emblemáticas (Ciudad de Buenos Aires, Bogotá, Lima y Santiago) para evidenciar la magnitud de la problemática.

#### *Europa*

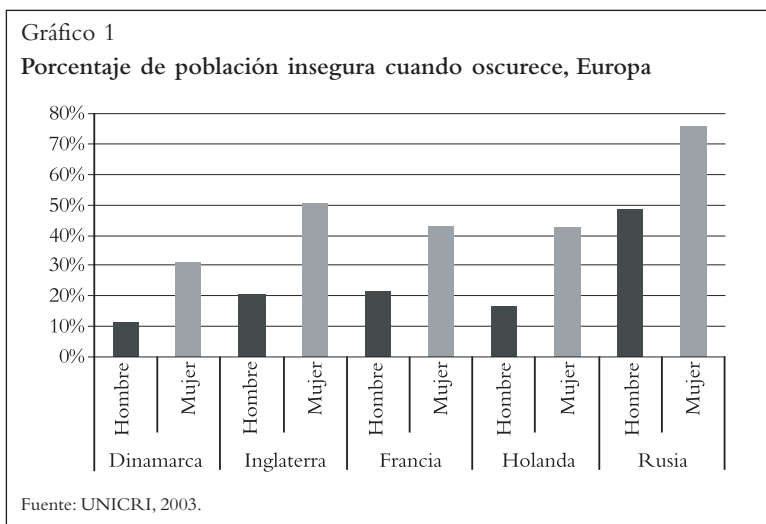
### III. Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina

tales de victimización no superan el 20% (salvo para los hombres en Holanda). De todos los delitos analizados, aquellos que presentan mayores niveles son el hurto y robo con violencia. En términos de las diferencias de género se encuentran variaciones nacionales importantes; por ejemplo, en Dinamarca, Rusia, Inglaterra, España, Suecia y Suiza se presenta una mayor proporción de mujeres victimizadas, mientras que en los demás países la relación se invierte.

Países		Victimización Total	Hurto	Robo con violencia
Dinamarca	Hombre	16,0%	6,4%	1,1%
	Mujer	19,8%	11,1%	0,7%
Inglaterra	Hombre	9,8%	5,1%	2,4%
	Mujer	10,2%	6,9%	1,2%
Francia	Hombre	11,6%	6,6%	2,2%
	Mujer	10,8%	7,9%	0,8%
Holanda	Hombre	21,2%	7,3%	2,4%
	Mujer	18,8%	7,9%	1,6%
Rusia	Hombre	18,3%	11,7%	7,0%
	Mujer	19,4%	16,6%	2,7%
Escocia	Hombre	8,2%	5,8%	1,6%
	Mujer	6,9%	5,4%	1,1%
España	Hombre	7,8%	4,8%	4,3%
	Mujer	9,4%	6,5%	4,1%
Suecia	Hombre	15,0%	7,9%	1,2%
	Mujer	18,2%	10,2%	0,3%
Suiza	Hombre	13,9%	7,4%	1,6%
	Mujer	14,1%	8,4%	0,7%

Fuente: UNICRI, 2003.

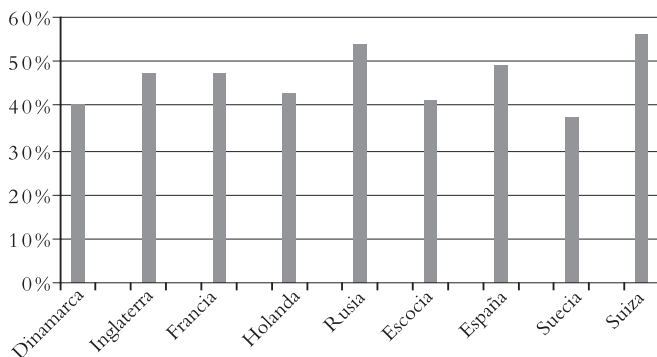
La información sobre el temor parece no tener relación con los porcentajes de victimización identificados previamente. Así, son las mujeres las que presentan mayores niveles de temor en todos los países analizados, como se observa en el Gráfico 1, donde los porcentajes de mujeres que se sienten un poco inseguras y muy inseguras supera largamente aquellos de los hombres, con diferencias sustanciales de casi el doble en algunos países.



Este temor repercute directamente sobre las conductas cotidianas, las que se inhiben sustancialmente por el temor a ser víctima de un delito. En el Gráfico 2 se muestra que porcentajes importantes de mujeres optan por evitar ciertos lugares de la ciudad por temor a ser víctimas de un delito. En países como Rusia y Suiza esta situación se refleja en más del 50% de los casos, es decir, 1 de cada 2 mujeres evita ciertos lugares por temor.

Gráfico 2

Porcentaje de mujeres que evitan lugares por temor al delito, Europa



Fuente: UNICRI, 2003.

*América del Norte, Asia y Australia*

La muestra de países realizada por Naciones Unidas permite analizar la victimización en países tan diversos como China, Australia, Corea del Sur y Estados Unidos. Llama la atención que en todos ellos no se aprecian diferencias significativas en la victimización por género. El delito con mayores niveles de victimización es el hurto seguido del robo con violencia, en la mayoría de los países. Los niveles de victimización son similares, con la excepción de China donde alrededor del 25% de la población declaró haber sido víctima de por lo menos un delito, situación que resalta una problemática pocas veces explorada e incluso considerada como de poca magnitud en la literatura.

Sin embargo, la misma fuente evidencia que las mujeres presentan mayores niveles de inseguridad que los hombres, en todos los países analizados. De especial magnitud es la situación de las mujeres en Australia, donde casi el 25% dijo sentirse muy insegura al caminar en su barrio de noche, seguida por 15% en los Estados Unidos. Por otro la-

Tabla 2 Victimización en países diversos				
Países		Victimización Total	Hurto	Robo con violencia
Australia	Hombre	9,5%	8,2%	1,2%
	Mujer	9,6%	7,5%	1,3%
Canadá	Hombre	13,0%	8,2%	2,7%
	Mujer	10,4%	7,7%	1,2%
China	Hombre	22,4%	6,3%	1,0%
	Mujer	24,5%	10,0%	0,6%
Corea del Sur	Hombre	11,0%	2,7%	3,4%
	Mujer	12,7%	4,2%	0,4%
EEUU	Hombre	11,3%	7,8%	2,4%
	Mujer	12,0%	8,8%	2,5%

Fuente: UNICRI, 2003.

do, los porcentajes de mujeres que explicitaron evitar ciertos lugares por temor a ser víctimas de un delito es mayor que los de los hombres en todos los países y alcanzan porcentajes importantes en Canadá (41%) y en Estados Unidos (50%).

### *América Latina*

Una de las principales carencias en la región se vincula con la disponibilidad de encuestas de victimización que permitan analizar el tema con mayor detalle. Las encuestas nacionales son limitadas y, en muchos casos, sus resultados no son públicos. Es por esto que en el presente documento se optó por presentar algunos resultados reveladores, de encuestas realizadas en ciudades de América Latina, que muestran algunas aristas de la problemática del crimen y el temor urbano.

### III. Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina

#### - Ciudad de Buenos Aires<sup>4</sup>

En la ciudad de Buenos Aires se han realizado encuestas de victimización durante varios años consecutivos, lo que permite analizar su tendencia. En el periodo 2001-2003, el porcentaje de victimizados se mantuvo relativamente estable, alrededor del 39%, presentando una leve disminución el año 2003. Dentro de este grupo de personas victimizadas se aprecia que el porcentaje de hombres victimizados (40,7% en el 2003) es mayor que el de las mujeres (34,9% en el 2003).

	16 a 29	30 a 49	50 a 65	+ 65
2001	41,1%	38,6%	34,1%	25,3%
2002	44,9%	40,3%	34,5%	22,6%
2003	41,6%	40,7%	31,1%	20,6%

Fuente: Ministerio de Justicia de Argentina, DNPC<sup>5</sup>, 2006.

Entre las mujeres que son víctimas de al menos un delito, en los últimos 12 meses, la distribución se agranda entre las jóvenes que representan más del 40% de las víctimas, en todos los años analizados. La Tabla 3 muestra una relación inversa entre la edad y la victimización, a mayor edad menor victimización. Las explicaciones para este comportamiento de las cifras pueden ser variadas y complementarias, es posible que las jóvenes pasen un promedio de horas mucho mayor en las calles y por lo tanto están más expuestas; también es posible que su actitud sea menos cuidadosa, que circulen por lugares más desprotegidos, o en altas horas de la noche, o simplemente por ser jóvenes parezcan

4 Se agradece la colaboración del Dr. Mariano Ciafardini, Director de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio del Justicia de la República Argentina, por la entrega de la información utilizada en esta subsección.

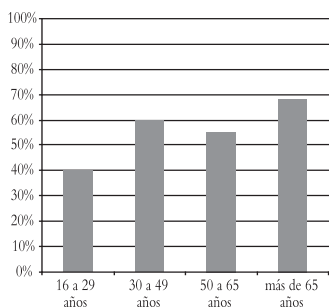
5 Dirección Nacional de Política Criminal.

víctimas más fáciles para los delincuentes, y tal vez denuncien en mayor proporción que las mujeres mayores.

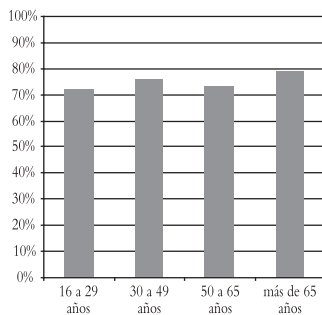
La victimización femenina se vincula principalmente con el hurto, donde se presentan porcentajes que casi duplican a la victimización masculina. En relación a los robos con violencia, las mujeres son proporcionalmente menos victimizadas que los hombres, pero la tendencia de los últimos años muestra un crecimiento de la prevalencia de este delito entre las mujeres.

Con relación al temor que experimenta la población al caminar a solas de noche por su barrio, la información del 2003 muestra que las mujeres presentan porcentajes de temor muy superiores a los hombres (ver Gráficos 3 y 4). Brecha que se agranda a medida que la edad es menor, es decir, las mujeres entre 16 y 29 años se sentían inseguras en más de un 70% mientras que la proporción de hombres, del mismo grupo etario, que se sentían inseguros llegó al 40%. Dicha situación puede estar vinculada con la sombra de las agresiones sexuales, explicitada previamente.

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de población masculina insegura, Buenos Aires 2003**



**Gráfico 4**  
**Porcentaje de población femenina insegura, Buenos Aires 2003**



Fuente: Ministerio de Justicia de Argentina, DNPC, 2006.

- Bogotá<sup>6</sup>

Las encuestas de victimización disponibles en la ciudad de Bogotá se realizan de forma mensual, por lo que se limita la posibilidad de realizar comparaciones con las otras ciudades latinoamericanas incluidas en este análisis. Sin embargo, esta periodicidad permite análisis longitudinales de mayor detalle con relación a la victimización y el temor. En las tomas de agosto 2005 y diciembre 2005 se aprecia que las mujeres fueron victimizadas por al menos un punto porcentual más (53% y 52%) que los hombres (47% y 48%). El principal delito reportado es el atraco, en el que no se evidencia mayor variación entre los diversos grupos etarios, ya sea entre mujeres u hombres. Al parecer este tipo delictual impacta a la población en general con una menor intensidad para los mayores de 56 años.

El análisis del temor en una ciudad como Bogotá presenta una mayor complejidad que en otras ciudades, ya que, si bien, se ha llevado a cabo un importante número de políticas exitosas vinculadas con la prevención y el control de la criminalidad en los últimos años, se trata de un país que enfrenta un conflicto interno vinculado con la presencia de violencia cotidiana. Por ende, separar la especificidad del temor (de la delincuencia o la violencia en general) es una tarea de mayor envergadura que en otros contextos. No obstante, la encuesta analizada revela que en diciembre del 2005 el 47% de los hombres y el 46% de las mujeres consideraba que la inseguridad había aumentado. La volatilidad de esta situación se verifica al analizar la toma de agosto de 2005, donde la percepción masculina alcanzó el 55% mientras que la femenina el 61%.

- Lima<sup>7</sup>

La encuesta realizada en la ciudad de Lima, a fines del año 2005, muestra niveles de victimización similares para hombres (51%) y mujeres

6 Se agradece la colaboración del señor Jerónimo Castillo de la Cámara de Comercio de Bogotá, por la entrega de la información utilizada en esta subsección.

7 Información analizada de la Encuesta de Victimización 2005, realizada por el Ministerio del Interior de Perú.



(49%). No obstante, esta semejanza se relativiza cuando se analizan los delitos por los cuales mayoritariamente son víctimas, ya que se aprecia una importante diferencia entre los hombres y las mujeres victimizadas. Siendo los primeros víctimas en mayor proporción de robo con fuerza, lesiones y amenazas, mientras que las mujeres son víctimas principalmente de robo sin fuerza.

	Hombre	Mujer
Robo con fuerza	58,7%	41,3%
Robo sin fuerza	45,3%	54,7%
Amenaza	50,8%	49,2%
Lesiones	57,7%	42,3%

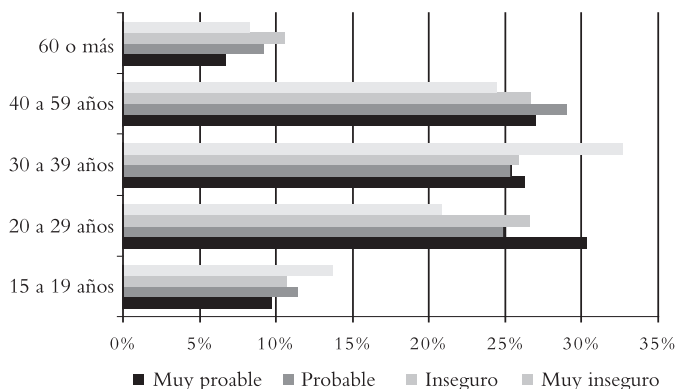
Fuente: Ministerio del Interior de Perú, 2006.

La encuesta realizada en Lima incluyó a población desde los 15 años de edad, por lo que cuando se analizan los grupos etarios se observa que entre los 20 y los 39 años se concentra la mayor victimización femenina. No deja de ser sorprendente que, en promedio, el 11% de la población femenina entre 15 y 19 años reportó haber sido víctima de los tres delitos analizados.

La variación del temor que tiene la población depende del tipo de temor consultado. De hecho, la sensación de inseguridad evaluada por la pregunta “¿qué tan probable es que usted sea víctima de un delito durante los próximos 12 meses?”, es similar en hombres y mujeres (alrededor del 49% cree que es muy probable). Sin embargo, ante la pregunta “¿qué tan inseguro se siente caminando de noche en su barrio?”, se aprecia una diferencia mayor entre los hombres (43%) y las mujeres (57,1%) que manifestaron sentirse muy inseguras.

El Gráfico 5 muestra que los niveles de “inseguridad” medidos desde la probabilidad que tienen las mujeres de ser victimizadas (por grupo etario), así como el temor, se distribuyen de forma homogénea; sin

Gráfico 5  
Probabilidad de victimización  
e inseguridad femenina, Lima 2005



Fuente: Ministerio del Interior de Perú, 2006.

embargo, es interesante destacar la brecha en las mujeres entre 30 y 39 años quienes presentan los mayores porcentajes de sensación de inseguridad, a pesar de percibir la probabilidad de victimización más baja que otros grupos etarios.

#### - Región Metropolitana de Santiago

La encuesta nacional de victimización realizada en el año 2003 mostró que las mujeres tienen porcentajes de victimización similares a los hombres. Entre las mujeres, el mayor porcentaje de victimizadas se encuentra en el grupo etario de 30 a 49 años, con 22,4%, seguidas de aquellas entre 20 y 29 años, con 20,4%. Si bien lo anterior muestra niveles generales de victimización, cuando se realiza un análisis por tipo de delito se observan diferencias entre hombres y mujeres, mientras en el delito de lesiones y robo con violencia la proporción de hombres victimizados es mayor que la de mujeres, para el delito de hurto la proporción de mujeres victimizadas es mayor que la de hombres (ver Tabla 5).

Tabla 5 Victimización personal, RM Santiago 2003		
	Hombre	Mujer
Robo con violencia	53,2%	46,8%
Hurto	48,2%	51,8%
Lesiones	56,6%	43,4%
Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2003.		

Por otro lado, cuando se analiza los niveles de temor de la población se encuentran variaciones de acuerdo al tipo de pregunta. Así por ejemplo, se aprecia que, tanto en el año 2003 como en el 2005, un porcentaje mayor de hombres piensa que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. Luego, al analizar la probabilidad de ser víctima de un delito en el mismo periodo se encuentran porcentajes similares en ambos años para ambos sexos. Ahora bien, consultados por la seguridad que sienten caminando de noche en su barrio, un porcentaje mayor de mujeres se siente muy insegura (28,5% frente a un 15,7% de hombres en el 2003).

### A modo de conclusión

El incremento del temor en América Latina es una problemática que ha cobrado importancia en los últimos años. Existe un consenso en torno a la idea de que dicha situación tiene componentes de género específicos, ya que el temor de los hombres y las mujeres es claramente diferenciable. Sin embargo, los estudios sobre seguridad/inseguridad ciudadana no incluyen esta variable, ni una identificable perspectiva de género. Situación que debe ser enfrentada prontamente para lograr una descripción y explicación del fenómeno más acertada y así incidir en políticas, programas e intervenciones más apropiadas. En este mismo marco se evidencia un divorcio entre los análisis y estudios académicos y la intervención de política pública, por lo que se torna cla-

ve mejorar las estrategias de investigación y las relaciones de intercambio entre la academia y el Estado, para en base a ello, fortalecer propuestas de política que propendan y promuevan el empoderamiento de las mujeres, para el desarrollo sus capacidades de negociación, participación y decisión.

La política criminal debe avanzar en la definición de una política contra el temor de la población, en especial de aquel que enfrentan las mujeres de forma cotidiana. De esta forma se podrá apoyar el establecimiento y consolidación de lazos sociales más profundos, así como de mejorar la calidad de vida de importantes segmentos de la población de las principales ciudades de la región.

Como se ha podido observar en el presente capítulo, la victimización femenina es más alta de lo que muchas veces se percibe. En muchos sentidos, la victimización femenina es invisibilizada y, por ende, no está presente con la magnitud y presencia que debería, en el debate público y académico.

La realidad de las mujeres en América Latina está marcada por diversas precariedades, este texto incluye un elemento más que debe ser considerado y analizado con mayor detalle. En un sentido, es necesario fortalecer los estudios que se realizan en la temática mediante el desarrollo de metodologías de recolección de información que ayuden a dar luces sobre cómo la victimización y el temor femenino se presentan en el país. Así entendido, no se debe asumir que el temor es un rasgo natural de las mujeres en nuestra sociedad, muy por el contrario se propone una tarea problematizadora de dicha situación.

En otras palabras, es necesario avanzar hacia un mayor conocimiento que permita mejorar el diseño y ejecución de políticas públicas que habiliten una mejor y mayor socialización de las mujeres en el espacio público, un reconocimiento de sus niveles de vulnerabilidad y victimización y, finalmente, un mejor análisis de los elementos que conforman su percepción de inseguridad.

## IV. Violencia y medios de comunicación: desafíos y oportunidades<sup>1</sup>

---

**E**l rol de los medios de comunicación en el incremento de la violencia y el temor ciudadano es un tema aún en debate. Si bien los medios de comunicación masiva tienen un rol central en la difusión, construcción y discusión de determinados temas públicos, su impacto sobre el aumento de la violencia y el temor no ha sido analizado sistemáticamente en América Latina. Por otro lado, los estudios realizados en los Estados Unidos y Europa muestran conclusiones divergentes sobre esta relación.

A pesar de esta falta de “evidencia empírica concluyente”, es claro que en la actualidad “ya nada pareciera repetirse; todo se recrea y reprograma sin pausa en el lenguaje omnímodo de la informática y en la extroversión comunicacional de los mass-media” (Hopenhayn 1994:25). Por ende, es necesario destacar que consideramos que los medios no son un elemento abstracto que participa de la vida social, por el contrario constituye un actor con intereses económicos y políticos claros.

Este análisis se complejiza por la carencia de un marco conceptual que permita definir la situación. En Chile, por ejemplo, se establece que “entre los periodistas y editores no existe una definición compartida de la seguridad ciudadana, ni una visión común sobre cómo se reduce la inseguridad” (Dastres 2003:110). Esta situación conlleva, en muchos casos, a reproducir discursos poco informados sobre la situación, apelando especialmente al sentido común.

---

1 Publicado originalmente en Cerbino, Mauro (ed.) (2005) *Violencia en los medios de comunicación. Generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO- Ecuador.

El presente capítulo busca describir elementos de este análisis, dejando de lado la falsa dicotomía medios/inseguridad. La información utilizada es de carácter cualitativa y cuantitativa, con el objeto de presentar aristas del problema que no son generalmente analizadas en conjunto. Se presenta, entonces, una propuesta de interpretación del rol de los medios en la cobertura de información sobre seguridad, que debe ir unida a una posterior propuesta de responsabilidad social de los medios en la cobertura de información. Aunque se ha tratado de analizar el rol de los medios en su totalidad, es innegable que la televisión se ha convertido en el nuevo narrador nacional que cuenta con la confianza de la población, por lo que en muchas ocasiones se pone énfasis en este medio.

En este sentido, se dibujan interrogantes que requieren ser analizadas en profundidad. ¿Son los medios los causantes del temor ciudadano? ¿La presencia de actos violentos, en los medios, genera más violencia? Los limitados estudios empíricos realizados en la región muestran evidencia variada.

### **La situación de la seguridad en América Latina**

A partir de la década del noventa, se instala en América Latina la preocupación por un tipo particular de violencia: la criminal, vinculada específicamente a delitos contra el patrimonio y las personas. Aunque en décadas pasadas la región atravesó periodos de dictadura militar y guerras civiles en los que se cometieron actos de violación permanente de derechos humanos, es interesante notar que la preocupación general por la seguridad de las personas se consolida a mediados de los noventa.

Esta puesta en escena del discurso de la seguridad puede ser explicada desde una perspectiva doble. Por un lado, se pone énfasis en el desarrollo del negocio de la seguridad privada y surge una agenda política que establece un nuevo enemigo interno (los delincuentes). Por otro lado, existe una mirada que hace hincapié en la presencia de un modelo inequitativo que excluye a importantes sectores de la sociedad. A pesar de que ambas perspectivas tienen elementos que deben

ser considerados en el análisis local de la construcción de la agenda de la seguridad, cuatro hechos son innegables en toda la región.

En primer lugar, se evidencia un aumento de la violencia, marcada por tasas de homicidio regionales que la ubican en el segundo lugar más alto del mundo (OMS 2003). Cabe notar que países como El Salvador y Colombia presentan tasas de homicidio que en la práctica triplican los niveles mundiales, por lo que impactan fuertemente en el promedio regional. Pero, más allá de estas disparidades nacionales, ciertamente el impacto del narcotráfico y sus consecuencias en la masiva disponibilidad de armas, unido a una cultura que privilegia la resolución no pacífica de los conflictos (desde los familiares hasta los sociales) incide en estos indicadores.

En segundo lugar, las tasas de delitos denunciados han aumentado notablemente en todos los países de la región. Aunque la comparación internacional se dificulta por las diferentes tipologías delictuales usadas en cada país, el análisis nacional muestra tendencias crecientes en los delitos contra la propiedad y contra las personas. En este punto es necesario destacar que este aumento no se relaciona directamente con el aumento de la criminalidad, sino que la confianza en las instituciones conlleva a una mayor proclividad a denunciar y, por ende, a una disminución de la cifra negra. Lamentablemente, en la mayoría de países latinoamericanos la evidencia permite sustentar que ha crecido la criminalidad y, por lo tanto, no ha disminuido sustancialmente la cifra negra de no denuncia.

Un tercer elemento a tener en cuenta, es la emergencia de la sensación de inseguridad o temor como problema público. Diversos estudios realizados en la región muestran niveles de temor en la población relevantes, que impactan en áreas tan diversas como: la estructura de crecimiento de la ciudad (cada vez más enrejada y segregada), la privatización de la seguridad, el aumento de la desconfianza ciudadana y la sensación de impunidad frente al delito. A pesar de que esta situación se identifica a inicios de la década de los noventa, diversos estudios muestran que este temor a la delincuencia esconde muchas veces otros temores característicos de la vida actual (precariedad laboral, carencia de coberturas de salud y previsión social, entre otros) (PNUD 1998). De

igual manera, la forma como ha crecido la ciudad (planificada o no) se caracteriza por niveles de segregación importantes que apoyan la configuración de un otro identificable socioeconómica y territorialmente.

Aparejado a los elementos mencionados previamente, presenciarnos un aumento de la cobertura mediática en temas policiales o de seguridad (Dastres 2003). Aunque se puede afirmar que la cobertura aumenta por el incremento de los delitos, es no menos cierto que la espectacularidad y puesta en escena de ciertos casos, presentan un campo fértil para hacer noticia que logre la atención de la audiencia.

En este contexto, el rol de los medios de comunicación (en especial la televisión) en la conformación de la agenda pública, así como en la construcción de imágenes sobre la (in)seguridad, es un tema aún en debate.

### **El rol de los medios de comunicación**

Los medios de comunicación han sido analizados desde perspectivas diversas, cuyo estudio supera el objetivo del presente artículo. En general, se puede afirmar que existen tres posiciones: en primer lugar aquella que plantea que los medios alteran el comportamiento del individuo (Katz y Lazarsfeld 1995); aquellos que proponen que los medios son virtualmente incapaces de producir efectos independientes (Klapper 1960); y, finalmente, en la actualidad se ha establecido una postura intermedia que estima que tienen limitado efecto directo, es decir, por lo que su mayor influencia es indirecta y está estrechamente relacionada con factores personales y ambientales (Bourdieu 1997; Martín-Barbero 2002).

En otras palabras, el debate sobre la relación entre los medios y la violencia, o el temor, ha superado una perspectiva maniquea que busca explicarlos a partir del rol de los medios como sus generadores. No obstante, esta relación es aún difusa y poco explorada empíricamente. A pesar de las limitaciones inherentes a estudios parciales y realizados en otros contextos, a continuación se realiza una breve reseña sobre estas relaciones.



### *Medios y violencia*

El incremento de la cobertura mediática de actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas, especialmente de televisión, de actos y actitudes violentas, ha sido relevado en prácticamente todo el mundo. Algunos autores concluyen que los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen violento por sobre otros tipos de delitos. Esta situación se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y, muchas veces, ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo a estos elementos (Guzmán y Ramos 2000).

Más allá de los motivos por los que la violencia se ha instalado en la comunicación diaria, es necesario avanzar sobre las implicancias que tiene esta presencia. Si bien es necesario destacar que dichas tendencias mediáticas tienen impactos diversos de acuerdo a las características del receptor de la información<sup>2</sup>, las principales hipótesis sostienen que la presencia de violencia en los medios produce tres efectos: acostumbramiento, repetición, y temor.

El acostumbramiento establece que la exposición prolongada a la violencia, mostrada por los medios, puede desarrollar una falta de sensibilidad emocional de los sujetos hacia la violencia del mundo real y las víctimas de ésta. Situación que puede incluso provocar una indiferencia ante la victimización de los otros. Así, hechos, que en otras circunstancias hubieran generado rechazo, son asumidos como cotidianos por la población. Ejemplos de este tipo son la cobertura de secuestros en Argentina y Brasil, hechos de abuso policial grabados en vivo, linchamientos comunitarios a delincuentes, entre otros. De allí que, hoy en día no sea raro encontrar imágenes de personas muertas o agonizando, en circunstancias bajo las cuales su calidad humana es abandonada y se convierten en un elemento del espectáculo televisivo. La-

---

2 Así, por ejemplo, un estudio comparado concluyó que “la relación entre la violencia en la televisión y el comportamiento de los telespectadores jóvenes existe a través de la distintos países y culturas” (Huesmann y Moise 1996).

mentablemente, estas coberturas acaparan altos niveles de *rating*, por lo que la población no sólo se torna insensible a estas situaciones sino que además las consume frecuentemente.

Al respecto, Stutman (1995) utiliza la metáfora del drogadicto para explicar lo que sucede con la violencia. Este autor entiende el consumo de violencia como un fenómeno que produce excitación en el sistema nervioso, (que afecta el “umbral del enojo”), así como las acciones agresivas y hostiles. Como todo drogadicto, el sujeto necesita mayores dosis para llegar a mayores niveles de excitación, y se irá desensibilizando frente a la violencia de los medios y frente a la real.

Por otro lado, se sostiene que la reiterada muestra de actos violentos puede generar su repetición. Este argumento se ha utilizado, especialmente, en casos de violencia en escuelas de los Estados Unidos donde la forma como se desarrollan se vincula con programas de televisión y/o de juegos electrónicos. Más aún, la espectacularización del hecho violento puede generar un falso *glamour* del victimario, que obtiene sus minutos de fama al salir en televisión.

Finalmente, la presencia de violencia en los medios es considerada un elemento fundamental en la percepción general de inseguridad de la población. A continuación se analiza dicha relación con más detalle.

### *Medios y miedos*

El impacto de los medios en el aumento de la sensación de inseguridad de la población es un tema altamente debatido. En un inicio, los medios de comunicación surgieron como un importante factor para explicar la brecha existente entre los delitos denunciados y los niveles de inseguridad encontrada en la población. Sin embargo, la literatura internacional ha encontrado evidencia mixta que no permite afirmar o negar esta hipótesis.

Así, por ejemplo, Gerbner (1980) constató que aquellos que ven más televisión desarrollan temor antes que agresión y se sienten más amenazados, pues creen que la situación es mayor a la explicitada por la estadística oficial. En el mismo sentido, Garofalo (1981) reveló que

la exposición de noticias de delitos se relaciona con un incremento de la presión pública por mejoras en la efectividad policial. Por otro lado, Haghghi y Sorensen (1996) no encontraron que la fuente de las noticias criminales fuera un factor en el miedo a la delincuencia, mientras que otro estudio desarrollado en los Estados Unidos por Dowler (2003) revela cierta relación entre percepción de inseguridad y consumo de televisión, pero reconoce que es una relación débil.

En América Latina, los estudios sobre esta temática son limitados y recientes. Sin embargo, en un análisis desarrollado por Tironi y Valenzuela (2003) en Chile, no se encontró una asociación estadísticamente significativa entre exposición medial a noticias policiales en TV y temor ante la delincuencia. Cabe destacar que existen estudios cualitativos que muestran el importante rol que tienen los medios en la definición de la agenda pública. Martín-Barbero ha desarrollado una importante literatura sobre este tema, concluyendo en uno de sus estudios que “el terror circula de punta a punta de la geografía por la puesta en escena que de él hacen los medios que viven de los miedos” (Martín-Barbero 2002:21).

En este sentido, aunque se reconoce la débil relación directa que existe entre la exposición de los medios y el aumento del temor ciudadano, concordamos con Dowler cuando concluye que “los medios de comunicación juegan un rol importante en la construcción de la criminalidad y del sistema de justicia criminal. La percepción del público sobre las víctimas, los criminales, los desviados, y los encargados del orden está largamente determinada por su presentación en los medios” (Dowler 2003).

Dicho de otro modo, queda aún pendiente la realización de análisis cualitativos y cuantitativos que puedan avanzar en el conocimiento de esta compleja interrelación. Ello debería hacerse partiendo del supuesto de que en el proceso de recepción noticiosa inciden múltiples factores: individuales (raza, edad, sexo, nivel de ingreso, género); de contexto (cultural-cognitivo, existencial, resistente) (Callejo 2001); la predisposición del observador o la aceptación social de la violencia (Lab 2000); la sensación de impunidad o la corrupción de las instituciones gubernamentales, entre otros.

### *Percepción ciudadana de los medios de comunicación*<sup>3</sup>

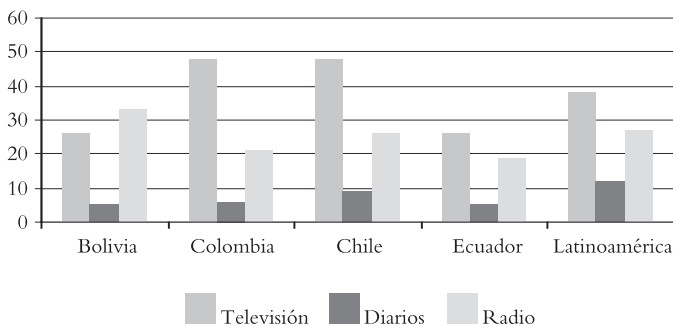
El impacto de los medios de comunicación en el establecimiento de agendas y actores en el debate de la seguridad es sin duda relevante. Desde el punto de vista de la opinión pública, son varios los elementos que deben considerarse a la hora de analizar las diversas aristas de este impacto. En este apartado analizamos estos elementos con información que nos permite trazar un esquema en el cual los medios tienen un rol activo en la definición de la agenda pública.

### *Presencia cotidiana de los medios*

Uno de los elementos que muestran el rol de los medios de comunicación en la sociedad es la utilización que se hace de los mismos. Más allá de la relación casi personal que se establece con la televisión cotidianamente, cabe destacar que un porcentaje importante de la población dice ver noticias todos los días de la semana. Como se puede observar en el Gráfico 1, en el año 2002, alrededor del 40% de la población en Latinoamérica vio las noticias de la televisión diariamente, seguida por la radio y, finalmente, los diarios, que sobrepasan levemente el 10%. Estos porcentajes crecen significativamente si se suman aquellos que ven las noticias entre 5 y 7 días a la semana, lo que muestra una audiencia cautiva que recurre a los noticieros como principal medio informativo. En otras palabras, la información analizada permite poner en duda aquellas propuestas de que la población está desconectada de las noticias y, por ende, el impacto de las mismas es limitado. Ciertamente esta información esconde el nivel de atención que se presta a la información entregada, aquella que concentra el mayor interés y sobretodo el motivo por el cual se asigna tiempo diario a esta actividad.

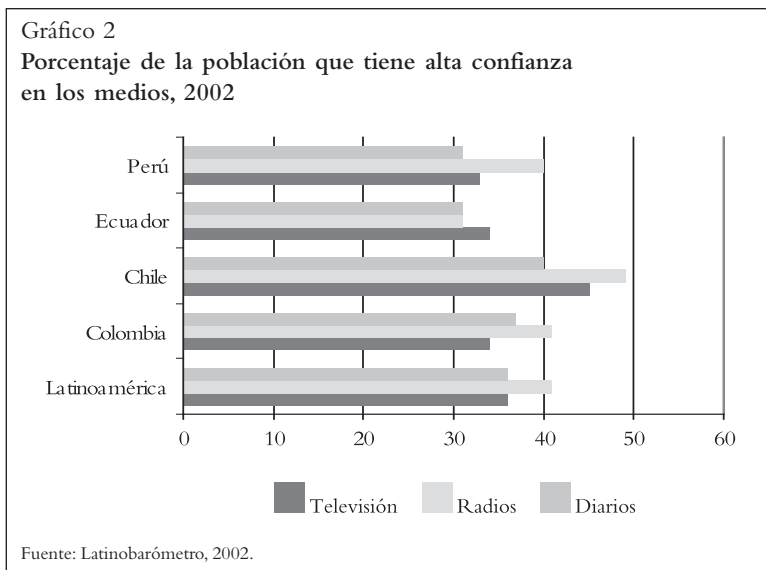
3 La información del Latinobarómetro utilizada en esta sección fue proporcionada por la empresa Mori y Asociados para el proyecto Seguridad Ciudadana en la Región Andina.

Gráfico 1  
**Porcentaje de población que vio/leyó o escuchó noticias los 7 días de la semana, 2002**



Fuente: Latinobarómetro, 2002.

Concordante con lo anterior, información sobre Chile, proveniente de una encuesta del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), muestra que diariamente el 79,4% de los chilenos consume televisión abierta, mientras que 68,3% hace lo mismo con la radio y 22,4% con los diarios de circulación nacional (CNTV 2002). Este mismo estudio revela que el consumo de televisión crece considerablemente al acercarse las horas de transmisión de los noticieros informativos (televisión abierta), que la misma gente evalúa como “muy buenos” en un 69,3% de los casos (CNTV 2002). Más aún, la presencia de noticias relacionadas con el tema de seguridad en los noticieros de la televisión abierta es superior a la de cualquier otro tema de la agenda nacional, ocupando el 27% de las preferencias de cobertura de los canales de la televisión abierta y superando, así, los temas de política (12,7%), economía (12,2%) y medioambiente (10,9%). Además, estas noticias son presentadas en los bloques de alta importancia –en más de un 40% de los casos– y como titulares del noticiario –en más de un tercio de los casos (Dastres 2003). Como consecuencia los medios, y en especial la televisión, se han convertido en un miembro más de nuestros hogares donde, de forma permanente, transmiten mensajes sobre seguridad,



criminalidad y desconfianza. Estos mensajes, al mismo tiempo, son consumidos, asumidos y/o retransmitidos por otros sujetos.

### *Desconfianza institucional y confianza medial*

La confianza expresada en los medios de comunicación es un segundo elemento a considerar, debido a los altos niveles que expresa la población. Como se puede observar en el Gráfico 2, más del 40% de la población entrevistada asegura tener alta confianza en las radios, seguidas por los diarios y la televisión.

Esta situación se presenta en todos los países analizados, con la excepción de Ecuador, donde la televisión concentra un mayor porcentaje de la población que les brinda alta confianza. La relación de cercanía, inmediatez y, muchas veces, menos rigidez de los programas de radio pueden ser elementos a considerar en la confianza que generan en su audiencia.

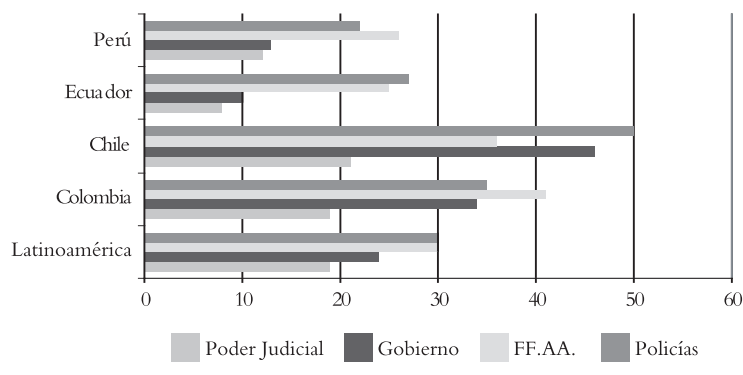
Los niveles vistos anteriormente se contraponen con los niveles de confianza en las principales instituciones de gobierno vinculadas con la temática, las que en su totalidad no alcanzan el 50% entre la población. Entre los países analizados, destaca Chile donde tanto la policía como el gobierno concentran porcentajes de confianza muy superiores al promedio latinoamericano.

Cabe destacar que la justicia aparece en todos los países analizados como la institución con menores niveles de confianza. Esta situación se relaciona también con la imagen que presentan los medios de comunicación, por medio de la cual se reitera la metáfora de la puerta giratoria que permite que los delincuentes entren y salgan del sistema. En todo caso es notable que esta situación se presenta en países que han atravesado profundas reformas penales, así como en otros donde esto no ha sucedido.

Se puede afirmar, entonces, que los medios de comunicación se instalan como una institución que entrega lo “verdadero”, que representa la situación “real”, frente al discurso y la práctica poco confiables de las instituciones públicas. Lo dicho contrasta con la afirmación de Dastres, quien establece que para el caso chileno “cada profesional de la comu-

Gráfico 3

Porcentaje de la población que tiene alta confianza en instituciones, 2002



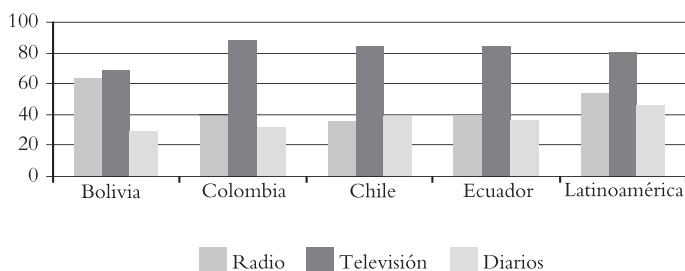
nicación y cada medio utiliza un enfoque particular sobre el tema, sin contar con más conocimientos que los empíricos y el *feedback* de las audiencias” (2003:110). El panorama entonces permite interrogarnos sobre la calidad de la “verdad” que aprenden los ciudadanos diariamente.

### *Definición de la agenda pública*

Sin duda uno de los principales desafíos en la debate público actual es la forma como la ciudadanía se informa de los temas que considera importantes. Si tomamos en cuenta que se atraviesa un proceso de deslegitimación de las organizaciones políticas y de organización ciudadana en general, los medios de comunicación quedan como el principal narrador de los temas públicos.

Gráfico 4

Medio por el que se informa de asuntos públicos, 2002



En el Gráfico 4 se corrobora el rol central de la televisión como informador de los asuntos públicos (cabe resaltar que no se explicita lo que los entrevistados entienden por asunto público).

La situación se repite en todos los países analizados, con la excepción de Bolivia donde se observa la importancia de la radio como medio de información. Sin lugar a dudas, esta información es aún parcial y requiere de mayor detalle para avizorar la incidencia que tienen los



medios en la población de acuerdo a características de género, edad y nivel socioeconómico.

### *La noticia como reality show*

El tiempo es uno de los elementos centrales en la difusión de la noticia, y en la actualidad se privilegia la inmediatez (caracterizada por la noticia en vivo) por sobre la preparación de la noticia. Un ejemplo de esta espectacularización en tiempo real, es la cobertura mediática del secuestro del bus 174 ocurrido en Río de Janeiro ocurrido en el año 2000, que terminó con el homicidio del secuestrador a manos de la policía. Este hecho se instaló como un espectáculo seguido por millones de brasileños en vivo. Los medios llegaron incluso a transmitir la radio policial, generando noticias de forma continua, las cuales en muchos casos fueron desvirtuadas posteriormente. Cesar Caldeira en una interesante interpretación del hecho dice “Depois a televisão começa a transmitir ao vivo as negociações entre os policiais e o delinquente, que mantém uma arma apontada para a cabeça de uma das reféns” (2003). Estas coberturas no sólo muestran los hechos sino que también generan una “platea” que responde a las mismas. En el caso mencionado aparecen las principales figuras públicas en los medios tratando de responder o explicar la situación “[n]a pressa em se pronunciar em tempo de virar notícia na televisão, o Governador não teve tempo de se informar sobre a morte do seqüestrador e sua efetiva causa” (Caldeira 2003). De igual manera, esta temporalidad se observa en la desaparición de los hechos, los que una vez que han sido cubiertos en su espectacularidad dejan el escenario de la preocupación medial.

### *¿Realidad o sensacionalismo?*

Uno de los debates centrales sobre el rol de los medios se desarrolla en torno a la idea de que éstos representan los hechos delictuales de forma exagerada (Barak 1997; Wright 1985). Si bien esta situación

depende de cada realidad nacional e incluso local, es evidente que en los últimos años la presencia de noticias de seguridad se ha incrementado y cambiado. La cobertura periodística ha pasado por un doble proceso de transformación que se vincula con el aumento del consumo de este tipo de información, por un lado, y la politización del tema, por otro.

Es necesario destacar que las noticias consideradas de crónica roja son cubiertas de forma regular por los medios de comunicación masiva. Las noticias sobre robos, hechos violentos, resultados de investigaciones policiales, han sido parte de la información entregada por los medios desde siempre. Sin embargo, en la actualidad, los detalles entregados, el énfasis en los actos violentos, la búsqueda de la espectacularización del hecho, la falta de contexto y la presencia cotidiana de los llamados expertos (generalmente representantes de empresas privada de seguridad), son elementos claves para la difusión mediática. Así, la mirada de Cose a inicios de los años noventa en los Estados Unidos parece ser apropiada para nuestra realidad:

Los reporteros, como vampiros, consumen sangre humana. Historias de tragedia, y asesinatos son temas cotidianos de los titulares y programaciones de televisión. Pero los periodistas rara vez restringen sus notas sobre los sórdidos casos presentados. Si las víctimas de estos incidentes son poderosos, ricos o virtuosos de alguna forma, son convertidos en mártires de una batalla épica entre los buenos y los malos (Cose 1990:19).

Diversos estudios realizados en EEUU también muestran que la cobertura mediática de la criminalidad evidencia la presencia de “olas de crimen”, durante las cuales los medios se dedican casi por entero a documentar un número pequeño de casos (Barkan 1997). En este proceso se conforman mitos sobre la delincuencia, generados no sólo por los medios sino también por actores políticos y miembros de las instituciones vinculadas a la justicia y la policía. Mitos que en su mayoría se centran en los grupos de la población más excluidos: minorías étnicas y sexuales, jóvenes y pobres.

Algunos de estos mitos se relacionan con la efectividad de la justicia y la presencia del microtráfico de drogas. En el primer caso, la metáfora de la puerta giratoria de la justicia está enraizada en la opinión pública, que siente que la justicia no es efectiva sino que más bien ayuda a aquellos que cometen delitos. De igual manera, raramente aparecen noticias sobre consumo o microtráfico en las zonas más residenciales de la ciudad, por el contrario, estas noticias tienden a concentrarse en las áreas más deprimidas y precarias. Lamentablemente, una vez generada esta mitología criminal, es muy difícil detenerla o incluso relativizarla.

El segundo eje de transformación en la cobertura sobre la seguridad se vincula con la utilización política de la misma. Un ejemplo de esta situación es descrita por un editorial, escrito por el Ex Subsecretario de Interior de Chile y Diputado Jorge Burgos quien opina: “mientras más se aproximen las elecciones municipales, las parlamentarias y presidenciales, los chilenos deberemos ir acostumbrándonos a conocer propuestas esencialmente facilistas”, más aún, afirma “en todo caso, es muy posible que varias de las propuestas, luego que terminen las campañas, caigan en el olvido, incluso de los hoy mediáticos proponentes”<sup>4</sup>. Es así como la cobertura no se centra únicamente en el hecho delictual o violento, sino que además establece un debate político sobre las mejores medidas para disminuir esta situación.

Se produce, entonces, una migración de la noticia de las páginas policiales a los editoriales y opiniones de los principales medios de comunicación. A pesar de que este debate se produce entre un número más o menos reducido de personas que siguen este tipo de información, es cierto que generan agenda política de debate. Lamentablemente, la mayoría de estas propuestas tienen como fuente principal los mitos descritos previamente, por lo que las salidas carecen de sustento empírico. Claramente, uno de los principales desafíos se encuentra en esta área, debido a la necesidad de detener el espiral de propuestas muchas veces desinformadas que se proponen y, en muchos casos, se implementan.

---

4 *El Mercurio*, 15 de agosto de 2004.

Los elementos presentados previamente muestran que, sin duda, los medios se han posicionado como un actor privilegiado en el debate e información de los temas de seguridad. No obstante, la complejidad de la temática requiere de una complementación con información cualitativa que permita identificar cómo la ciudadanía se acerca, percibe y utiliza los medios. A continuación se presentan los resultados de un estudio cualitativo realizado en Santiago de Chile sobre estos temas.

### *El discurso de la población sobre los medios*<sup>5</sup>

*...gran parte de la inseguridad de los chilenos está creada por los medios de comunicación...pero lo que se vende en ese tratamiento son soluciones más bien individuales... (Entrevista masculino, NSE<sup>6</sup> alto).*

Además de la información relevada mediante encuestas de opinión, es necesario analizar esta temática integrando información cualitativa. Dicha información, nos permite identificar elementos discursivos presentes en la sociedad que pueden o no estar ligados con los códigos utilizados por los medios. A continuación se incluyen los principales resultados de un estudio realizado en Santiago de Chile durante el año 2003.

En esta sección, la centralidad de los medios de comunicación es evidente en el análisis de los discursos ciudadanos. Los mismos demostraron los altos niveles de consumo mediático, así como de una cobertura que cuenta con relevantes niveles de credibilidad ciudadana.

*...la televisión sale directo, o sea, hacen entrevistas a personas...Es más directo (Grupo focal femenino, NSE bajo).*

*Que la parte de la influencia de los medios es súper importante, yo creo que, estoy de acuerdo con todos los puntos que dijeron, pero no creo que sea lo más*

---

5 Basado en Dammert, Lucía, Rodrigo Karmy y Liliana Manzano (2006) "El impacto del temor sobre la ciudadanía en Chile". Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

6 Nivel Socio Económico.

*importante, lo más importante son los medios...*(Entrevista masculino, NSE alto).

*Yo por lo menos en la televisión, lo que escucho...todos los días...Sí, mal que mal, todos los días uno está en la tele o escucha algo...* (Grupo focal femenino, NSE alto).

Sin embargo, la recepción que se hace de la información recibida no es pasiva, ya que incluye una visión escéptica respecto de los medios en todos los niveles socioeconómicos, grupos etarios y de género. La crítica más generalizada hecha por los entrevistados, respecto del rol que cumplen los medios en el tema específico de la seguridad ciudadana, refiere principalmente al exceso de sensacionalismo.

*Son amarillistas, sensacionalistas, siempre se vende más una noticia mala que una buena...* (Entrevista femenina, NSE alto).

*Todo lo que tenga que ver con violencia, con droga, con asalto todo eso lo comunican con mucho escándalo, y va a seguir...*(Entrevista femenina, NSE alto).

Paradójicamente, en muchos casos se destaca la instalación del delincuente como una figura o actor principal, e incluso hasta víctima de las circunstancias, ya que aparece en cierta forma como protegido o defendido por los medios.

*...como que aplaude a la delincuencia...como van los tipos arrancando...después entrevistan a la mamá del delincuente...entonces la televisión protege al delincuente...* (Entrevista masculino, NSE bajo).

Al preguntar en que radicaría la sensación de temor se responde:

*O sea ahí también influye todo este problema de comunicación, porque si no se dijeran en todos lados se roban celulares, en los reportajes, nadie andaría preocupado de...seguirían quizás robando... sobreexponen, no sé si sobreexponen* (Grupo focal masculino, NSE alto).

Por otro lado, se señala que existe cierto ocultamiento o manipulación de la noticia de seguridad. Cabe destacar que no encontramos un argumento del tipo “teoría conspirativa”, que explique la importancia de la noticia debido a factores políticos o económicos. Sólo unos pocos entrevistados declararon que detrás del manejo mediático existe una utilización ideológica dirigida hacia intereses económicos o políticos personales (o de ciertos grupos), reconociendo la capacidad de argumentación y el contenido político de las coberturas. Estos entrevistados se distinguen por ser hombres de niveles socioeconómicos altos o medios.

*...se juntan 3 personas...y ellos son los medios...y cuando aparece la seguridad ciudadana, aparece porque somos todos ignorantes...los pusieron ellos porque quieren más... (Entrevista masculino, NSE alto).*

*Yo creo que los medios de comunicación le dan más importancia a la cosa de la farándula, pero temas realmente importantes que pasan en la sociedad, lo abarcan muy poco (Grupo focal masculino, NSE alto).*

*Inducen, manejan la información y ellos muestran lo que quieren mostrar (Grupo focal masculino, NSE medio).*

Por el contrario, los entrevistados reconocen la importancia del mercado y la esencia de los medios como un negocio donde la pelea por el *rating* lleva a magnificar algunos hechos.

*... los medios de comunicación hace harto rato que dicen la verdad a medias...les conviene que haya más problemas porque también venden... (Entrevista masculino, NSE medio).*

*... este último tiempo están orientados a denunciar, y tratar de ganar puntos de *rating*... (Entrevista masculino, NSE medio).*

Por otro lado, en los estratos más bajos se percibe que las noticias traen consigo un elemento importante de discriminación hacia sus sectores, lo que se constata con la constante muestra de problemas de delincuencias y sobretodo narcotráfico en sectores poblacionales pobres. De

igual forma, se observa el reconocimiento de que ciertos delitos no son noticia por la gente posiblemente vinculada con ellos, como los fraudes y delitos económicos en general.

*... en los temas políticos se les saca para que no salga todo al aire... las grandes estafas (Entrevista masculino, NSE bajo).*

*Es buena por el lado de ellos, porque muestran cuando está el ladrón, lo están persiguiendo... pero no muestran acá en los lados pobres están... ahí mismo vienen a robar hasta el negocio... y eso no lo muestran... (Entrevista femenino, NSE bajo).*

*O en la misma tele sale que ahí siempre... la misma tele lo margina... O la tele dice en la Legua se trafica pero hay gente buena, gente trabajadora (Grupo focal masculino, NSE bajo).*

*Y tratan la noticia de acuerdo al estrato socioeconómico, o sea yo he visto periodistas, metiéndose dentro del funeral de gente de más bajos ingresos que lo asaltaron y lo mataron y preguntándole allí a la viuda que siente, yo no los he visto por ejemplo en la capilla de La Dehesa... ahí yo veo una diferencia, un respeto distinto (Grupo focal masculino, NSE alto)*

En la misma línea argumentativa, las personas entrevistadas expresan que hay una sobrerrepresentación de hechos puntuales de gran connotación social, como asaltos con rapto, violación y homicidios ocurridos en sectores de estratos altos. Los cuales además de ser analizados por la prensa, reciben atención privilegiada por parte del gobierno.

En otras palabras, los entrevistados consideran que los medios han adquirido una función educativa negativa: ya sea maleducando o ayudando al delincuente. Es decir, con la sobreexposición de actos violentos, de formas de cometer los delitos y la impunidad de estos hechos, se estaría contribuyendo a difundir las conductas delictuales sin aportar con soluciones al problema.

*De repente informan tanto cómo robar, que están dando ideas a los ladrones para ir mejorando las formas de robar... (Entrevista femenina, NSE alto).*

*... están ayudando al delincuente a que no le tema a la sanción...* (Entrevista masculino, NSE alto).

A pesar del reconocimiento generalizado de los excesos en la difusión de la noticia de seguridad, esto no conlleva a que se invalide el rol de los medios en el tema. Por el contrario, en el discurso de los entrevistados se observa una fuerte valoración por la posibilidad de informarse a través de los medios de lo que pasa en la sociedad, en especial en la televisión, que constituye el medio claramente más utilizado.

*... realmente están dándonos a conocer cosas, porque antes se desconocían...* (Entrevista masculino, NSE medio).

*Que antes existían robos, pero no se publicaban como se publican ahora, sé que eran en menor cantidad que lo que existe hoy, pero gracias a los medios de comunicación, andamos todos más preocupados del tema* (Grupo focal masculino, NSE alto).

Claramente esta situación se presenta como un arma de doble filo, ya que además de colocar un tema en la agenda pública, potencialmente se puede instalar una audiencia pasiva e insensible ante la forma como recibe la información de los medios, tanto que no se buscan fuentes alternativas de información.

*... por la televisión uno se entera de todas las cosas, si no hubiera televisión...yo viviría como un pájaro aquí...* (Entrevista femenina, C2-C3).

*...por ejemplo hay 7 muertos en una parte según un canal y en otro dicen que hay 5 y así po uno va juntando las cosas y no les creo* (Entrevista femenina, NSE bajo).

*Yo creo que con respecto a los temas de robos y asaltos en Chile la gente ha perdido la capacidad de asombro...* (Grupo focal masculino, NSE alto).

Esta valoración de la televisión como única fuente de información tiende a ser más fuerte en los estratos medios que en el resto (sobreto-



do entre las dueñas de casa), ya que en los estratos bajos a veces se cree mucho más en la experiencia directa o de los vecinos que en la información transmitida por los medios, y en los estratos altos hay una tendencia a buscar medios alternativos como la prensa o el Internet. Por ello, sólo en estos últimos se reconoce que ante la exageración o manipulación de la noticia de seguridad los auditores deben buscar diversas fuentes de información para filtrar de mejor forma lo que es real.

*... o sea hay que tener un filtro para ver un poco la información, tener la visión de varios canales (Entrevista femenina, NSE alto).*

*... en la medida en que informan más, uno va tomando más cuidado (Grupo focal masculino, NSE alto).*

Volviendo a la primera parte de este artículo donde se reconocen posiciones teóricas que proponen que las audiencias no asumen los contenidos de la información como verdades sino, más bien, como opiniones relacionadas con una serie de intereses diversos; es posible afirmar que en Chile encontramos una audiencia más bien pasiva y poco crítica.

### Temas pendientes

El análisis presentado en este artículo permite afirmar que los medios de comunicación juegan un rol central en nuestras sociedades, no obstante su vinculación particular con el temor o el aumento de la violencia no es clara. Paradójicamente, a pesar de la importancia que jugaron los medios como generadores de temor en la población a inicios de los noventa; sin lugar a dudas, el análisis de su rol está aún en una fase inicial.

Es necesario, entonces, destacar que los estudios realizados sobre esta relación utilizan metodologías y conceptualizaciones divergentes sobre lo que se considera violencia en los medios, tipos de cobertura, entre otros. Por ello es necesario avanzar en análisis que conside-

ren una definición sobre la violencia, los tipos de cobertura analizados, la forma como se presentan, los horarios en los cuales tienen mayor énfasis, etc. Por el lado de la audiencia, es preciso avanzar en una caracterización más detallada, considerando, por ejemplo, la variedad de experiencias entre aquellos que fueron víctimas de un delito y las diferencias por género, edad y nivel socioeconómico.

Esta mejor caracterización de los contenidos y de la audiencia permitirá avanzar en la comprensión de la relación que se establece en la temática, en diversos grupos de la población. De igual forma, ayudará a distinguir entre los roles diferenciados que cumple cada uno de los medios (radios, gráfica y televisión) en la difusión de información vinculada con la violencia.

Paralelamente, se torna necesario avanzar en una mirada sobre los aspectos positivos de los medios, por su capacidad educadora, de generación de conductas, entrega de patrones culturales, información, en resumen, por su poder transformador (Stutman 1995). Así, asumiendo el papel de los medios resulta cada vez más necesario presentar líderes positivos, noticias informadas e imágenes que permitan alentar la acción ciudadana por la seguridad, más que el temor.

En síntesis, el análisis de la relación medios/inseguridad presenta importantes desafíos conceptuales y prácticos para adentrarnos en sus elementos y características. Sin embargo, también presenta el potencial de establecer mecanismos para desarrollar imágenes informadas que permitan a los ciudadanos conocer la problemática y avanzar en la construcción de una sociedad menos violenta e insegura.

## V. Reforma policial en América Latina

---

**E**n un continente marcado por el aumento de la violencia y la criminalidad las policías adquieren un rol cada vez más central en la gobernabilidad de los países. Paradójicamente, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad pública. Sin embargo, este rol protagónico no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles de profesionalización y eficacia. Por el contrario, la utilización excesiva de la fuerza, la corrupción y la participación en actos delictivos son elementos cotidianos en prácticamente todos los países de la región.

Este contexto ha generado la implementación de diversas iniciativas de reforma que buscan no sólo impactar sobre la gestión, sino también sobre la doctrina y la cultura institucional. Mas aún, en la mayoría de casos, las experiencias son incipientes y los resultados variados, e incluso contradictorios.

Ahora bien, los problemas de la policía interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto. De esta manera, no se puede analizar a las policías como entes aislados del resto del aparato gubernamental sino, por el contrario, es necesario reconocer los desafíos que imponen al ejercicio democrático, para poder enfrentarlos como política de Estado. Corresponde al Estado otorgar los presupuestos necesarios para que las instituciones policiales funcionen con calidad, así como diseñar los procesos de capacitación de los cuerpos policiales con énfasis en el Estado de Derecho, incentivando una doctrina y gestión policial moderna. De igual manera, el Estado

debe establecer mecanismos de balances y controles mutuos para limitar el uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, la ineficiencia e incluso la ineficacia del accionar policial.

En este marco, el presente capítulo tiene por objetivo sistematizar las diversas experiencias de reforma desarrolladas en la región, en las últimas décadas. En este proceso se busca identificar los elementos que han conllevado a procesos erráticos de implementación, así como aquellos elementos que sirven de base para la generación de cambios durables.

### **Las instituciones policiales en América Latina**

En América Latina existe una diversidad de instituciones policiales. Por un lado, se pueden clasificar según el ámbito de acción: pueden ser nacionales (como Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia); regionales (en aquellos países federales como México, Brasil y Argentina); e incluso locales (algunos municipios cuentan con fuerzas policiales propias). Por otro lado, si las agrupamos de acuerdo a sus objetivos específicos, encontramos instituciones dedicadas únicamente a la investigación policial (como la Policía Judicial de Córdoba) o aquellas dedicadas a la prevención y control de la criminalidad.

Más allá de estas diferencias, las instituciones policiales pueden ser definidas en términos generales como “las personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física” (Bayley 2001).

Esta definición tiene tres elementos centrales: fuerza pública, uso de la fuerza y profesionalización. Con respecto a lo primero, la institución policial responde a las necesidades de la sociedad en su totalidad, lo cual la obliga a actuar de forma equiparable ante las diversas presiones de la ciudadanía. Sin embargo, esta característica se ha erosionado, en la última década, en prácticamente todos los países de la región por dos procesos paralelos. Por un lado, el aumento del financiamiento privado y la carencia de regulación para este flujo, lo cual tiene un impacto negativo evidente en la distribución de la infraestructura y atención policial y, a su vez, deteriora el sentido público de

la institución. Por otro lado, el explosivo crecimiento de la seguridad privada pone en jaque al accionar policial, ocupando sus espacios, limitando su actividad y en algunos casos debilitando su capacidad de respuesta. Así, la proliferación de empresas de seguridad paradójicamente aumenta la sensación de desprotección de muchos ciudadanos que no tienen acceso a dichos servicios, así como de aquellos que invierten en mecanismos de encierro y alarma colectiva inherentes a la privatización de la seguridad.

En segundo lugar, las policías debieran ser las instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado. Es así como en el marco del Estado de Derecho se puede utilizar la fuerza para reestablecer el orden social. Lamentablemente, en muchos casos la fuerza se utiliza de forma ilegítima, conduciendo al aumento de los ciudadanos muertos por las policías (como lo muestran las estadísticas presentadas en Brasil y Argentina) o a la violación de otros derechos humanos (Ecuador, Perú). Esta utilización de la fuerza se evidencia, especialmente, en los procesos de detenciones y en el tratamiento de la población carcelaria.

En tercer lugar, la institución policial debería ser un cuerpo profesional capaz de desarrollar iniciativas de prevención, control e investigación criminal de forma eficaz y eficiente. Esta preparación profesional es fundamental, además, por el hecho de brindarle a las policías cierta autonomía frente al mando político, en relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer, sin embargo, de ninguna forma le otorga independencia completa. La responsabilidad de la seguridad debe ser asumida por el poder político y las estrategias utilizadas deben ser evaluadas por su impacto. Lamentablemente, en algunos casos es la misma opinión pública la que presiona para destinar más policías al patrullaje, lo que genera una disminución de los periodos de capacitación del cuerpo policial. Si bien hay elementos específicos que deben ser enfrentados, como los años de escolaridad exigidos para entrar y formarse en la institución, en el fondo es evidente que necesitamos redefinir el tipo de policía que necesitamos. En base a esto se podrá establecer un perfil adecuado, tanto en su capacitación como en sus habilidades personales.

Para el caso específico de América Latina, Bayley (1990) señala dos temas recurrentes en su organización policial. Primero, la diferencia entre seguridad interna y externa no se ha desdibujado históricamente, las fuerzas militares han jugado (y en algunos países aún lo mantienen) un papel central en el mantenimiento del orden interno. Esta situación se consolida con la estructura militarizada de las policías que, en diversos países de la región, mantienen incluso dependencia administrativa y funcional del área militar.

No cabe duda, que el rol de la policía es aún más complicado allí donde su legitimidad y autoridad está en disputa. Un segundo elemento que caracteriza a las policías latinoamericanas es que son vistas por la ciudadanía con desconfianza debido a la poca eficiencia, corrupción, y baja profesionalización de sus miembros. Así, por ejemplo, en El Salvador José Miguel Cruz (2005) explicita que la práctica a lo largo de la historia de emplear a las fuerzas de seguridad para proteger los intereses de los grupos acomodados ha socavado su legitimidad a ojos de los estratos sociales más bajos.

### **La reforma policial como principal respuesta pública**

En un contexto marcado por la creciente presencia de la criminalidad, la desconfianza ciudadana hacia las policías y el desarrollo de prácticas corruptas y de uso excesivo de la fuerza; la reforma de la policía se convirtió en la principal respuesta de política pública en la región. Cabe mencionar que estas reformas se inscriben dentro de lo que O'Donnell llama “la tercera generación” de reformas en el proceso de consolidación democrática, ya que, sin duda, durante los primeros años de democracia, fueron pocos los países que pudieron generar un cambio en la gestión y doctrina policial en América Latina. De esta manera, la reforma de las policías constituye no sólo una necesidad para responder a los problemas de delincuencia presentes en todos los países de la región, sino también un elemento fundante del proceso de consolidación democrática en la región.

La expectativa pública, sin embargo, puso énfasis en la posibilidad de que una policía más eficiente y efectiva podría resolver el problema de seguridad, situación que se apoyaba en intervenciones realizadas en los Estados Unidos donde la sociedad parecía incluso dispuesta a sacrificar, en cierta medida, la protección de sus derechos civiles a favor de una mayor seguridad. Paradójicamente, en América Latina esta disponibilidad se observa especialmente en aquellos países que han sufrido dictaduras militares, por lo que los esfuerzos para promover el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad del gobierno en las nuevas democracias, se enfrentaron con una carga adicional. La reforma policial es sólo un elemento de las políticas para disminuir la criminalidad, no obstante, durante la primera mitad de los años noventa, ésta se vio como la principal salida para enfrentar la problemática.

Es así que, se ha limitado el desarrollo de una perspectiva sistémica e integrada que incluya, por lo menos, programas e iniciativas dedicadas a: (1) prevención del crimen (educación, protección infantil y bienestar familiar, recreación, empleo, patrullas de rutina y sensibilización de la comunidad, entre otros); (2) represión del crimen e investigación (policía con o sin uniforme, forenses criminalistas, inteligencia criminal); (3) enjuiciamiento (fiscales, jueces, personal administrativo y abogados defensores); (4) sistema penitenciario (construcción, mantenimiento, vigilancia); y (5) rehabilitación penitenciaria y post-penitenciaria (empleo, asistencia personal y familiar, tratamiento anti-drogas).

Es indudable que la reforma policial es un elemento central del proceso pero no puede, por sí solo, prevenir y controlar la violencia y la delincuencia en un determinado país. Así, por ejemplo, una mayor presencia policial y represión del crimen tiene como consecuencia un mayor número de detenidos, que no siempre son culpables. Este proceso tiene efectos negativos, como el colapso del sistema judicial y el sistema penitenciario, así como un proceso de “olvido” sobre la importancia de la rehabilitación. Como consecuencia, el sistema judicial colapsado, se vuelve más vulnerable a la ineficiencia, la injusticia, la corrupción y el abuso. Y las prisiones, sobrepobladas y con infraestructu-

ra precaria, se vuelven violentos y peligrosos almacenes humanos, conocidos también como “escuelas del delito”.

### ¿Qué se entiende por reforma policial?

La experiencia europea y norteamericana muestra importantes cambios en el campo de la función y doctrina policial. En general, estas reformas se realizan en dos vértices: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía) y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos). Se busca, entonces, aumentar los mecanismos de fiscalización y control de las instituciones policiales, no sólo en términos de actuación en el marco de la ley sino también en relación a la eficacia y eficiencia de las iniciativas desarrolladas.

Estos cambios fueron revisados en Latinoamérica, donde el incremento de la sensación de inseguridad, la corrupción y la ineficacia del accionar policial mostró la necesidad de cambios profundos en su doctrina y gestión. En la región se pueden evidenciar cuatro procesos, ocurridos en las últimas décadas: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles (como El Salvador); las reformas parciales (ocurridas en Argentina y Colombia); las iniciativas de policía comunitaria (Chile, Guatemala y Brasil); e iniciativas innovadoras desarrolladas por diversas instituciones en la región.

#### *Nuevas policías*

Hasta mediados de los años noventa, la policía centroamericana constituía un elemento central para el mantenimiento del orden interno y apoyo de las Fuerzas Armadas. Su subordinación doctrinal y de gestión era evidente. Así, por ejemplo, en Honduras la Fuerza de Seguridad Pública estaba bajo el mando de las Fuerzas Armadas; mientras que en El Salvador, en 1992 (fecha en que se firmaron los acuerdos de paz), las tres instituciones policiales dependían del Ministerio de Defensa.



En este contexto, los efectivos policiales estaban entrenados, casi exclusivamente, para enfrentar la insurgencia armada y para cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno. Situación que iba en desmedro de la formación y capacitación en funciones propias de la policía, como la prevención y el control de la criminalidad.

Adicionalmente, la participación de policías en enfrentamientos con la población y la extrema utilización de la fuerza generaron la necesidad de definir nuevas institucionalidades con legitimidad y cierto reconocimiento ciudadano. De esta forma, se crearon instituciones policiales prácticamente nuevas en la región.

En El Salvador, la creación de una nueva policía nacional fue uno de los acuerdos centrales del Tratado de Paz de 1992, que dio fin a una larga y dramática guerra civil. A través de este consenso se trató de limitar la participación de las fuerzas de policía como elementos que sirven a fines políticos, ya que en el viejo régimen las fuerzas de seguridad representaron los intereses de los estratos sociales altos. Un ejemplo de ellos es que las fuerzas de seguridad nacional se usaron para mantener el orden en las plantaciones de café en las épocas de recolección de la cosecha.

Esta nueva policía nacional se conformó con veteranos de la guerrilla y de la armada, al igual que con nuevos reclutas. Lamentablemente, el proceso fue exitoso en sus inicios pero posteriormente fracasó, lo cual fue demostrado por la disminución del alto grado de aprobación social que tenía dicha institución.

Paradójicamente, en la actualidad se aprecia un regreso paulatino de los militares a funciones de mantenimiento del orden público, situación que se justifica por la sensación de inseguridad de la población y en la aparentemente limitada efectividad de la nueva institución policial.

### *Reformas parciales*

A diferencia de los procesos presentados previamente, la mayoría de las iniciativas vinculadas con las instituciones policiales en América Latina se relacionan con esfuerzos más bien parciales de cambio, tanto en

la doctrina como en la gestión policial. En líneas generales, la causa principal de estas reformas fue la preocupación de la sociedad por el fuerte incremento del crimen y la violencia, junto con la percepción general de la fuerza policial como una institución corrupta e ineficaz. Las reformas giraron, sobre todo, en torno a esfuerzos graduales por reorganizar a la policía, purgar a los oficiales corruptos, mejorar el reclutamiento y la formación, así como la vigilancia y participación de la sociedad civil.

Cabe destacar, que en la mayoría de casos los procesos se enmarcaron en contiendas políticas y no incluyeron el apoyo institucional, por ende, contaron con una amplia resistencia institucional e incluso un constante rechazo por parte de la sociedad.

Diversos son los escenarios donde se implementaron estas reformas. A continuación se presenta brevemente las experiencias de Argentina, Colombia y Perú que muestran elementos comunes a otras experiencias de la región.

#### - Argentina

Alrededor de la década de los años noventa, Argentina experimentó un aumento en la preocupación pública por la denominada crisis de seguridad, que tuvo como elemento central la baja eficacia y alta corrupción de las instituciones policiales. En este marco, diversas provincias del país enfrentaron iniciativas de reforma de la institución policial (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, son sólo algunos ejemplos). Sin duda, la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, que representa más de un tercio de la población nacional y cuenta con una de las policías peor evaluadas en el país, es un ejemplo paradigmático del objetivo, resultados y problemáticas de estas iniciativas.

La Policía de la Provincia de Buenos Aires es reconocida históricamente por los altos niveles de violencia rutinaria y la sistemática violación de los derechos humanos, perpetrada por ciertos “grupos operativos” al interior de su estructura (Saín 2002). No obstante, a fines de 1996 los graves hechos de violencia policial, incluyendo la detención y el procesamiento judicial de oficiales implicados en el ataque terro-

rista contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), generaron cambios en la jefatura policial.

Es así como se aprobó la Ley de Emergencia Policial (Ley 11.880), que modificó la estructura de la Policía e impuso que todos los integrantes de la fuerza fueran puestos a prueba por el plazo de un año, tiempo durante el cual se analizaría su conducta y, en caso de comprobarse irregularidades, se los separaría de la institución mediante un despido deshonoroso. Se modificó también la ley de procedimiento criminal, con el objetivo de mejorar el control de las actividades de la policía y modificar su relación con el poder judicial.

Este inicio de reforma sufrió diversos contratiempos, signados especialmente por la constante negativa de los oficiales por aceptar los cambios propuestos. Situación que se mantuvo en el año 1997, cuando se promulgó el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, cuya primera medida dispuso la intervención de la policía a efectos de su reorganización y estableció un plazo de 90 días para dicha acción.

El interventor destituyó a toda la plana supervisora de la fuerza policial, desmanteló las líneas de mando y ordenó el retiro de más de 300 comisarios generales y comisarios mayores. De igual forma, se promulgó la Ley 12.090 que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, con funciones en la gestión de las áreas de seguridad, investigaciones policiales, justicia, sistema penitenciario y relaciones con la comunidad.

Este proceso de reforma ha pasado por etapas diversas de avance y retroceso, marcadas principalmente por el interés y utilización política de la temática. En este sentido, los cambios no pueden ser analizados en su integralidad, ya que las denuncias de corrupción y de utilización excesiva de la fuerza son aún cotidianas.

- Colombia

El proceso de reforma de la Policía Nacional de Colombia se generó al interior de la institución, a partir de mediados de los años noventa, debido a la percepción general de que era una institución penetrada

por la corrupción y el narcotráfico. Sin duda, el liderazgo del jefe de la policía José Serrano, nombrado en 1994, brinda un elemento central a este proceso. Se inició con una purga de más de 7 mil funcionarios policiales de todos los rangos de la institución, así como con la modificación de la estructura y la cultura institucional. Se desarrolló también una perspectiva gerencial basada en la planificación estratégica, que permitía espacios de libertad y cierta autonomía a los jefes regionales los cuales, teóricamente, podrían diseñar e implementar iniciativas focalizadas de control y prevención.

Las reformas realizadas por Serrano tuvieron un impacto positivo sobre la percepción de la población, que reconoce el esfuerzo realizado por aumentar la efectividad y el profesionalismo de la institución policial.

Ahora bien, este proceso resaltó la capacidad de la policía para superar problemas de corrupción y demostró su efectividad en la captura de narcotraficantes importantes. No obstante, los resultados han sido mucho más parciales en la mejora de la organización interna y los procedimientos, lo que ha desembocado en nuevos escándalos de corrupción, que reaparecieron públicamente a principios del año 2003.

- Perú

El caso peruano muestra también la importancia del liderazgo civil en el proceso de reforma de la policía, así como los vaivenes políticos a los que está sometida. En este caso, la preocupación central de la institución policial durante la década del ochenta e inicios de los noventa fue el combate al terrorismo y al narcotráfico. Esta situación generó un paulatino abandono de las estrategias policiales vinculadas con la seguridad interna, un aumento de la violación de los derechos humanos y una corrupción e ineficiencia crecientes.

En el proceso se evidenció la necesidad de una reforma de la estructura y la doctrina policial que incluyera la recuperación de las labores propias de una policía preventiva, así como la regulación de los servicios locales (serenazgos) y privados de seguridad. En este contexto, los ministros comprometidos con la reforma- primero Rospigliosi y

posteriormente Costa- tomaron las propuestas de las “Bases para la Reforma Policial” preparado por el Gobierno de Valentín Paniagua en el año 2002. Paralelamente, el Congreso de la República había avanzado en la misma dirección y contaba con un proyecto de ley sobre el tema, situación que permitió lograr un consenso ciudadano y político. Así, en enero de 2003 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, junto con otras normas enviadas por el Ejecutivo, entre ellas la creación del sistema de seguridad ciudadana.

Esta reforma parcial conllevó un cambio en la relación entre la policía y la ciudadanía, buscando su participación en la prevención y el control de la delincuencia a nivel local. Para lograr este fin se dio principal interés a la infraestructura de las comisarías, así como a la atención brindada a los denunciantes. De igual forma, involucró un cambio en la estructura de la institución. Tanto la creación de las divisiones de seguridad ciudadana en cada región como la mejora en la organización de las comisarías y la simplificación de sus trámites administrativos, son aspectos importantes en el esfuerzo por hacer más eficiente la labor policial y reducir los índices de inseguridad y del delito.

No obstante las buenas intenciones, ambos ministros tuvieron un periodo de no más de dos años (no consecutivos) en sus cargos lo que significó importantes avances y retrocesos en la estrategia planteada.

### *Policía Comunitaria*

La relación con la comunidad se ha convertido en uno de los elementos centrales de cualquier estrategia de prevención y control del delito. Es así como la mayoría de instituciones policiales de la región han adoptado un discurso que pone énfasis en la importancia de la colaboración con la comunidad. El abanico de acciones consideradas comunitarias es amplio y abarca iniciativas tales como: grupos vecinales de vigilancia, asistencia a cuentas públicas, generación de financiamiento para las policías locales y participación en proyectos de prevención.

Lamentablemente estas iniciativas se han quedado en muchas ocasiones a nivel del discurso político e institucional y no se han visto re-

flejadas en cambios al interior de las policías, que permitan una efectiva interrelación con la ciudadanía. Las iniciativas de policía comunitaria desarrolladas en América Latina son recientes y han sido poco estudiadas. El experto en temas policiales, Hugo Frühling (2001b; 2003), ha realizado una de las primeras sistematizaciones de diversos casos en la región y establece algunos elementos que requieren ser enfatizados.

En primer lugar, estas iniciativas generan cierta disminución de algunos delitos, así como del sentimiento de inseguridad de la población que observa una mayor presencia policial en las calles. Adicionalmente, se evidencia una mejor imagen ciudadana de la institución y principalmente de los oficiales a cargo del patrullaje vecinal. Finalmente, los esquemas de policía comunitaria involucran una disminución de las posibilidades de abuso policial o uso innecesario de la fuerza, debido al conocimiento que tiene la población de los oficiales a cargo del patrullaje.

Por otro lado, estos esquemas no constituyen un método eficaz para controlar el crimen (Rico y Chinchilla 2002:102), sino más bien para enfrentar algunas situaciones concretas a nivel local. Las propuestas también son de difícil adaptación en las estructuras policiales, debido a la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y disminuir la forma militarizada de su accionar. Siendo estas últimas dos de las principales características de las policías latinoamericanas. Otra de las limitantes se relaciona con su evaluación, debido a la necesidad de definir cuáles son los indicadores de eficiencia y, sobretodo, los plazos en que éstos pueden ser evaluados. En este sentido, la participación limitada de ciertos miembros de la institución en estrategias comunitarias parece erosionar las bases mismas de un modelo alternativo de funcionamiento policial en la región.

### *Otras innovaciones*

116 | Además de los procesos de cambio analizados previamente, en la región encontramos otros esquemas menos difundidos, pero no por eso menos interesantes. A continuación se presentan dos casos que consi-

deramos emblemáticos, no sólo por los temas que plantean sino también porque representan una tendencia generalizada en la región.

En primer lugar, la necesidad de una estrecha colaboración entre la policía y el sector privado es un tema aún en debate, que pretende superar la ya tradicional colaboración financiera para la compra o mantenimiento de infraestructura básica de la policía en un cierto sector y desarrollar nuevas herramientas de cooperación.

Un ejemplo de estas iniciativas la presenta el Instituto contra la Violencia de Sao Paulo, que describe una reciente asociación entre el sector público y privado para mejorar el mantenimiento del orden y contribuir a la prevención del crimen en un área metropolitana que sufre severos niveles de violencia criminal. A partir de un esfuerzo conjunto de asociaciones de empresarios, instituciones académicas, y empresas de comunicación, se establece una respuesta creativa de la sociedad civil para mejorar la eficiencia policial, al igual que su eficacia (véase Mesquita Neto 2006). Así, los intereses privados, unidos con centros de investigación en la temática, y las policías pueden generar mecanismos de inversión en programas comunitarios, de participación de la ciudadanía, de mejora de la eficacia y transparencia de las acciones policiales, entre otras actividades.

Al mismo tiempo es posible observar el desarrollo de escenarios no tan alentadores como aquellos en que, debido al incremento del crimen y a la creciente responsabilización de la sociedad en el combate al crimen, se pueden generar mecanismos no deseados de justicia por mano propia. Un caso tal vez extremo se presenta en el estado sureño de Guerrero en México, donde la ciudadanía cooperó para dar respuesta a la percepción de ineficacia e incluso a veces de abuso de las fuerzas de policía estatales. Las comunidades indígenas crearon una policía local formada casi en su mayoría por voluntarios, cuya legalidad es cuestionada por parte de las autoridades estatales. No sólo se convirtió en una patrulla comunitaria sino que de hecho pasó a reemplazar a la institución dedicada a velar por el orden público. Sin duda, estas iniciativas llamadas de “policía comunitaria” pueden convertirse en el germen de un nuevo autoritarismo local que imparte justicia y castigos.

### **A modo de conclusión ¿avance o retroceso?**

Los procesos de reforma han enfrentado diversos problemas. En primer lugar, se observa la reacción al interior de la institución que percibe las nuevas directrices como amenazantes. En segundo término, es necesario tomar en cuenta la negación de la opinión pública o los grupos políticos conservadores que ponen en duda la eficacia de estos procesos en el combate a la delincuencia. En tercer lugar, el apoyo político ha sido errático. De cierta forma se podría afirmar que las reformas no han sobrevivido al cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político. Por ende, todas estas iniciativas no han perdurado en el tiempo y su camino de implementación muestra múltiples avances y retrocesos. Por último, no es del todo evidente que estos cambios afecten las tasas de delitos denunciados o la sensación de inseguridad de la población. Situación que imprime un mayor nivel de tensión política a estos procesos, al no mostrar resultados inmediatos.

A pesar de los problemas mencionados, diversos son los avances logrados en esta temática. Tal vez el más importante, es el reconocimiento general de la necesidad de cambio en las instituciones policiales, la disminución del uso ilegal de la fuerza, su desmilitarización y paralela profesionalización. De igual manera, es importante el reconocimiento, desde las mismas policías, de la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con la ciudadanía que permitan disminuir la desconfianza y aumentar la legitimidad del accionar policial.

En síntesis los resultados por ahora muestran la complejidad de reformar las instituciones policiales en la región. Pero también abren un camino hacia la consolidación de una visión moderna, eficiente, transparente y responsable del funcionamiento policial en América Latina. En este marco, se plantean desafíos que no sólo involucran el tipo de policía que tenemos, sino especialmente la calidad misma de nuestras democracias.



## VI. ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos<sup>1</sup>

---

**E**l 11 de diciembre de 2006, 10 días después de asumir la presidencia de México, Felipe Calderón envió una fuerza federal de casi 7.000 efectivos al estado de Michoacán, para controlar la violencia entre bandos criminales vinculados con el tráfico de drogas. Casi al mismo tiempo, la ciudad de Río de Janeiro se vio convulsionada por enfrentamientos armados entre policías y narcotraficantes, situación que trajo aparejado un llamado al involucramiento de los militares en el combate al crimen organizado en Brasil. Llama la atención que dos países de extrema importancia en la región y con gobiernos de tendencias políticas opuestas, respondan al narcotráfico con una estrategia similar, vinculada con el involucramiento de los militares en el combate a la delincuencia.

Pero este tipo de táctica antidelinuencia no es una novedad en la región. Por el contrario, ya sea en las dictaduras militares del Cono Sur, las guerras civiles en Centroamérica o incluso en procesos de crisis institucionales (como en Ecuador y Perú), los militares tienen una larga historia de intervencionismo en temas de seguridad pública. De hecho, durante estos periodos históricos, las instituciones policiales se convirtieron en subordinadas de las fuerzas armadas, en muchos casos encargadas de las tareas más duras de represión.

La seguridad pública está en el centro de la agenda en América Latina debido al aumento de los delitos denunciados (especialmente de aquellos violentos), así como al temor que experimenta la población. La

---

1 Publicado en coautoría con John Bailey en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 7, N° 2, 2007.

percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia criminal es una de las principales razones para recurrir a los militares y que estos asuman roles cada vez más importantes en el mantenimiento del orden interno. No cabe duda que esta participación militar está en proceso de expansión en América Latina, aunque con una diversidad de formas que van desde el desarrollo de modelos organizativos o estratégicos conjuntos, al nombramiento de militares al mando de las instituciones policiales, o el desarrollo de mecanismos informales donde las principales áreas son controladas por militares en retiro.

El aún cercano recuerdo de cruentas violaciones de derechos humanos, realizadas por las fuerzas armadas en diversos países de la región, establece un antecedente complejo y de preocupación para los especialistas en la temática. Por su parte, los grupos de defensa de los derechos humanos en algunos países han hecho notoria su preocupación por la participación de militares en la seguridad interna.

Estos argumentos que buscan afianzar la exclusión de los militares de las tareas de seguridad interna, pierden relevancia en el contexto actual marcado por la urgencia y emergencia de la inseguridad pública. El aumento de los delitos violentos, la proliferación de armas de grueso y bajo calibre, la percepción de corrupción e ineficiencia del accionar policial y de la justicia, así como la exigencia ciudadana por respuestas efectivas, son los principales elementos del contexto. Paralelamente, la ciudadanía confía en los militares y considera que pueden ser mucho más efectivos en el control de la criminalidad.

El presente capítulo busca reintroducir el debate sobre la participación militar en la seguridad pública, con el objetivo de fortalecer políticas públicas de seguridad enmarcadas en procesos de consolidación democrática aún incipientes en América Latina. Para este fin, se ofrece una breve definición de los motivos por los cuales los militares están siendo convocados en América Latina a involucrarse en el combate a la delincuencia. Luego se pone énfasis en los elementos principales de la relación militar-policial en la región y, finalmente, se presentan recomendaciones que deberían ser consideradas para el diseño e implementación de políticas que involucran a los militares en la seguridad pública.

## Elementos de la “inevitable” participación militar en el control de la criminalidad

A inicios de los años noventa la subordinación política de los militares, así como su especialización en temas de defensa, fueron ejes centrales de análisis, debido a su negativa participación en la política nacional durante las décadas previas. En ese momento, proponer su reinstalación en temas internos era prácticamente impensable. Sin embargo, en la actualidad se experimenta una situación especial respecto de la participación militar en funciones policiales, que tiende a considerarse inevitable por motivos diversos.

Por un lado, se evidencia una tensión política estructural, ya que los gobiernos democráticos sienten la necesidad política-electoral de crear la impresión de eficacia frente a la criminalidad, pero sus cuerpos policiales son, en el mejor de los casos, ineficientes cuando no corruptos. Los políticos saben que una solución a la inseguridad es de muy largo plazo, mientras que los ciclos electorales son de seis años o menos. Por ende, se considera poco “racional” asumir los costos de corto plazo de reformas que podrían dar fruto en un futuro lejano. Se tiende, entonces, a avanzar con medidas simbólicas, como el endurecimiento de las sentencias, la disminución de la edad de imputabilidad penal, el aumento de la capacidad carcelaria, entre otras iniciativas. Así, la politización del problema de la seguridad impacta negativamente sobre la calidad de las iniciativas de reforma necesarias para enfrentar la criminalidad y se instala una lógica perversa, donde las políticas son vistas como una forma para responder a la ansiedad pública en el menor tiempo posible.

El llamado a los militares es otro de estos impulsos cortoplacistas y descansa en tres procesos fundamentales. En primer lugar, con el fin de la Guerra Fría y la disminución de las hipótesis de conflicto entre países latinoamericanos, las funciones históricas de las fuerzas armadas han cambiado. Situación que se ha cristalizado con la participación de Chile y Brasil en la misión en Haití o en la importante disminución presupuestaria de las Fuerzas Armadas argentinas. Adicionalmente, en muchos países de la región los militares han mantenido su rol de pre-

sencia de Estado en todo el territorio, colaborando con el mantenimiento de carreteras, escuelas y postas de salud. Todo lo anterior ha tenido un impacto positivo en la percepción ciudadana, que valora su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y un mejor entrenamiento y disciplina.

En segundo lugar, luego de los atentados del 11 de septiembre aparece una nueva “amenaza” a la seguridad regional y nacional, definida por un modelo anti-terrorista estadounidense, en el cual los militares se están acercando a los cuerpos de inteligencia y las agencias policiales. Situación que tiene implicancias en algunos países donde el crimen organizado es designado oficialmente como amenaza a la seguridad nacional, lo que implica un importante rol de las Fuerzas Armadas. Esta situación se observa, principalmente, en México y América Central; en esta última región las maras son consideradas una amenaza nacional, por lo que en muchos casos se ha involucrado a los militares en su detención.

Una tercera arista está marcada por la importancia que tiene la inseguridad para la población latinoamericana. Preocupación que coloca a la delincuencia entre los principales dos o tres temas de debate durante las elecciones presidenciales, en prácticamente todos los países de la región. La inseguridad se vincula no solamente con el aumento de la criminalidad, sino también con la percepción generalizada de que las instituciones gubernamentales encargadas no funcionan o están infiltradas por el crimen organizado.

En otras palabras, el temor público, la lógica electoral democrática y la disponibilidad de las Fuerzas Armadas muestran un panorama marcado por la prácticamente inevitable participación militar en las políticas de seguridad pública. Este hecho, al parecer lógico, involucra una serie de problemas y limitaciones que se presentan a continuación.

### Problemas de la militarización de la policía

que deben ser reconsiderados. Uno de ellos es la formación y naturaleza de la institución militar, que no son apropiadas para la función policial. La formación castrense enfatiza la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. Se cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, lo cual refuerza sus niveles de autonomía política y profesional. Además, el entrenamiento militar enfatiza el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal, con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesario para solucionar problemas y preservar el orden público. Si bien muchas instituciones policiales de la región son militarizadas en su estructura, no deberían consolidarse como un cuerpo que observa de lejos a la sociedad. Por el contrario, las policías profesionales deben establecer una cercana y colaborativa relación con la ciudadanía.

Además de no estar preparados para enfrentar la criminalidad, existen dos áreas de potenciales problemas que deben ser considerados antes de avanzar en esquemas de participación militar en temas de seguridad pública. En primer lugar, los operativos policiales se enfrentan muchas veces a intereses político-partidarios, por lo que el ejército podría encontrarse en el medio de los conflictos entre partidos y facciones políticas sobre los logros y errores en el control de la criminalidad.

En segundo lugar, este tipo de intervenciones pueden generar o intensificar las tensiones sociales, pues sin duda el peso de los operativos policiales suele caer sobre los estratos marginados de la sociedad, siendo ellos los grupos indígenas, los varones jóvenes de clase trabajadora o los vecinos de los barrios marginales. Esta estigmatización de la población puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo “enemigo interno”, que puede afectar directamente el Estado de Derecho. Todo lo anterior establece un escenario preocupante, en el que las fuerzas armadas podrían desarrollar o aumentar su capacidad de presión política y, por ende, jugar un rol poco feliz del cual América Latina ya conoce los resultados.

Además de los motivos de preparación y potenciales conflictos políticos y sociales, establecidos previamente para limitar la intervención militar en temas policiales, diversos problemas de orden logístico y administrativo también deben ser considerados. En primer lugar, el establecimiento de cadenas de mando e información al interior de una unidad policial-militar queda en duda. ¿Cómo y por cuánto tiempo se definen los mandos de las operaciones conjuntas? Aún más importante, ¿quién es responsable por los resultados? En segundo lugar, las malas acciones militares son analizadas en juzgados especiales, por lo que en estos casos de acción conjunta la interrogante se instala sobre los mecanismos de control civil a los que se sometería su accionar. Tradicionalmente débil, el control civil de las instituciones de orden y seguridad puede incluso desaparecer ante mecanismos conjuntos donde no existen claras responsabilidades.

Todo lo anterior marca un panorama menos que favorable para las múltiples iniciativas en desarrollo que involucran a militares en tareas policiales. Sin embargo, estas no van a desaparecer sino por el contrario es posible que tiendan a multiplicarse. Es por esto que a continuación se presentan las principales recomendaciones de política a ser consideradas en el marco de iniciativas eficaces, eficientes y respetuosas del Estado de Derecho.

## Recomendaciones de política

El incremental proceso de involucramiento de los militares en temas de seguridad pública genera diversos problemas y desafíos a la hora de enfrentar la criminalidad en América Latina. Las recomendaciones de política que se presentan a continuación parten del reconocimiento de que dicha participación se justifica sólo en casos extremos, en los que la institución policial carece de capacidad de respuesta frente a la crisis. En cualquier caso, esta “fuerza de tarea” (*task force*) debería estar bajo el control y mando civil y recibir entrenamiento en funciones policiales y acciones de control de la criminalidad.

La respuesta rápida no debe invisibilizar las estrategias de medio y largo plazo, pues es urgente empezar a implementar en la región cambios profundos que puedan efectivamente controlar el aumento de la criminalidad. Entre las principales reformas necesarias se destacan cinco.

### *Profundos cambios en la institución policial*

Una de las principales consecuencias del involucramiento de las Fuerzas Armadas para enfrentar la seguridad interna es la invisibilización de los problemas de la institución policial. Es evidente que no se puede justificar esta intervención por los niveles de corrupción policial (como en el caso Mexicano) sin paralelamente desarrollar procesos de reforma policial profundas.

Cuatro son las áreas fundamentales que deben ser intervenidas en la mayoría de instituciones policiales de América Latina: (i) sistemas de ingreso y formación; (ii) sistemas de control interno y externo; (iii) definición de estrategias de prevención y control del delito; y (iv) programa de protección social policial.

En primer lugar, es vital avanzar en un programa de profesionalización de los cuerpos policiales que incluya barreras de ingreso con requisitos de mayores niveles de educación. Además, el proceso de formación policial debe ser asumido como una tarea de relevancia tanto en el ingreso como durante la carrera policial, pensando en policías profesionales con niveles de focalización temática incremental. Es decir, pasar de la situación actual, donde los policías se trasladan de las diversas áreas de trabajo, a una especialización mayor.

En segundo lugar, las instituciones policiales deben consolidar mecanismos de control interno (áreas de asuntos internos) donde se castiguen los actos indebidos y se incentiven los comportamientos destacados. En la actualidad, muchas de estas áreas no son nada más que una formalidad al interior de la institución, donde los castigos son generalmente menores y, por ende, se potencia una visión negativa de cuerpo. Pero el control interno no es por sí mismo suficien-

te, también es necesario avanzar con mecanismos de control civil democrático sobre la institución policial, un control externo que limite los niveles de autonomía política que presentan la mayoría de las policías de la región, y supervise sus responsabilidades en actos de corrupción y excesivo uso de la fuerza.

Un tercer ámbito de reforma, que ha sido abordado en limitados casos, es la redefinición de las estrategias policiales de prevención y control de la criminalidad. Situación necesaria por la constante mutación del accionar del crimen organizado, así como por su avance tecnológico y operacional, por lo que las estrategias tradicionales de investigación y patrullaje se han visto largamente sobrepasadas.

Finalmente, un tema muchas veces olvidado en la definición de políticas de seguridad, pero que requiere de una primordial atención, es la protección social de los oficiales de policía. En la mayoría de países de la región los salarios de los policías son insuficientes para la labor que realizan, de igual manera, en muchos casos no cuentan con coberturas de salud o educación, para sí mismos o sus familiares, que reviertan en un sentido de pertenencia institucional. En este punto, no sólo se evidencian claras inequidades en la definición de los ingresos y coberturas, sino también inequidades en la distribución al interior de las instituciones. Así, en la mayoría de casos, los privilegios de los altos niveles de conducción no se condicen con las precariedades de los rangos más bajos.

### *Deficitaria formación policial*

En la mayoría de países de América Latina, los policías pasan por mínimos programas de formación antes de salir a realizar sus labores. Esta escasa formación profesional impacta claramente sobre la calidad y efectividad del servicio. Temas del marco jurídico e incluso de operacionalidad cotidiana son tocados con superficialidad en la preparación inicial de la policía.

La formación policial es básica para poder llevar a cabo tareas con diversos grados de complejidad. Así, por ejemplo, la realización de ta-



reas de inteligencia policial en un extremo, así como de vinculación con la comunidad en el otro, requieren de habilidades personales y profesionales específicas para las que no son preparados los funcionarios de la institución.

En los países federales como México, Argentina y Brasil, los programas de formación son diversos, dependiendo del tipo de policía (nacional o estatal) y de su función (preventiva o investigativa). Lo anterior evidencia una enorme disparidad entre los niveles de formación de las diversas instituciones, así como los ejes centrales y las definiciones estratégicas y operacionales. Paradojalmente, este nivel de desconcentración de la actividad formativa de las policías, en muchos casos, agranda los niveles de competencia entre las instituciones. Por lo que se debería avanzar en mecanismos de formación policial que incluyan la definición de contenidos mínimos, así como el establecimiento de políticas de intercambio entre las diversas instituciones policiales (federal, estatal y local).

### *Presupuesto y “nuevas amenazas”*

La preocupación norteamericana por las nuevas amenazas y, en especial, por el terrorismo y el narcotráfico debería traducirse en inversión en el mejoramiento de la calidad del servicio policial. De hecho, es necesario avanzar en un proceso de desmilitarización de la ayuda de los Estados Unidos hacia las policías latinoamericanas. En este proceso se debe reconocer que los cambios necesarios no pasan por la hipercalificación de un pequeño segmento de la institución policial sino más bien de un proceso global de mejoramiento de calidad y eficiencia.

Cabe resaltar que el aporte internacional es relevante sólo en algunos países de la región, especialmente aquellos impactados por la producción y tráfico de drogas. No obstante, la inversión pública en seguridad ha aumentado de forma sostenida en la totalidad de la región, por lo que es vital avanzar en la reformulación presupuestaria de militares y policías para enfrentar los temas urgentes de forma sólida. La

compra de armamento militar, por ejemplo, podría ser revisada como una prioridad en países donde la infraestructura policial es precaria. De igual manera, al interior de las instituciones policiales se torna cada vez más evidente la necesidad de balancear el gasto en infraestructura, por un lado, y la calidad del servicio, por otro. Si bien es mucho más tentadora la inversión en patrullas policiales o sistemas de televigilancia por su impacto comunicacional, no se puede dejar en el olvido la requerida formación policial.

### *Coordinación interagencial*

La criminalidad, en especial aquella de carácter organizado y global, requiere de respuestas complejas y coordinadas por parte del Estado. De otra forma, se encuentran los espacios grises que facilitan la corrupción y la ineficacia de la respuesta gubernamental. Aunque el desafío de la coordinación en el diseño e implementación de políticas se vincula con el Estado en general, en temas de seguridad la complejidad es aún mayor, por los grados de autonomía que detentan las instituciones vinculadas con esta temática. Los países federales cuentan con instituciones policiales de carácter nacional, estatal e incluso local, que en la mayoría de los casos no se vinculan en términos de definición de estrategias o de implementación de las mismas. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires o en el Distrito Federal de México para solucionar un delito es posible que participen diversas instituciones policiales, las que en algunos momentos incluso presentan serias discrepancias o enfrentamientos.

Si la carencia de coordinación afecta la efectividad de las políticas de seguridad, esta situación se incrementa exponencialmente cuando se analizan las estrategias de inteligencia. En la mayoría de países de la región no existe control civil sobre las actividades de inteligencia, las cuales se desarrollan desde diversas instituciones con responsabilidades y mandos diversos. Sin duda, la implementación de iniciativas conjuntas requiere de una integración de los servicios de inteligencia.

*La importancia del nivel subregional*

Finalmente, es cada vez más evidente que las iniciativas nacionales son necesarias pero no suficientes para enfrentar un problema que tiene ramificaciones en otros países de la región. La implementación de políticas contra las maras en Honduras, por ejemplo, tendrá limitado impacto si no se desarrolla una iniciativa conjunta con otros países centroamericanos que enfrentan realidades similares. Si bien el desarrollo de políticas hemisféricas efectivas puede enfrentar más problemas que resultados en el mediano plazo, aquellas de carácter subregional tienen una mayor probabilidad de éxito, especialmente por la preocupación respecto a problemáticas similares y con niveles de influencia directa debido a la proximidad geográfica.

El problema no se solucionará con el diseño de una policía del Mercosur o un contingente unificado en Centroamérica, sino más bien con un fortalecimiento de las instituciones nacionales que revierta en la mejora de las políticas desarrolladas en el combate a la delincuencia. No obstante lo anterior, no se puede esperar que las instituciones nacionales se consoliden para posteriormente generar los mecanismos de trabajo subregional. Por el contrario, los avances encontrados en algunos países deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir a un proceso de aprendizaje que aún está en sus inicios.

# I. Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile<sup>1</sup>

---

La seguridad ciudadana es uno de los principales temas de preocupación ciudadana y política en Chile. El regreso a la democracia, en 1990, marca el inicio de una presencia mayor de esta problemática en el debate público debido, principalmente, al incremento de los delitos denunciados, la extremada politización de la problemática y la cobertura de los medios de comunicación. Es así que, paradójicamente, el país más seguro de América Latina se enfrenta a una situación interna de debate sobre la forma de prevenir y controlar la delincuencia.

La emergencia de esta problemática encontró al país con sistemas de información poco sistemáticos y sofisticados (López Regonesi 2000). De hecho, la información de denuncias era sistematizada y publicada por la institución policial sin mayor revisión o análisis por parte del gobierno o la sociedad civil. Esta situación fue superada, en parte, en el año 1999 cuando el Ministerio del Interior diseñó un sistema informático para la recolección de denuncias, que incluye datos de ambas policías y, por tanto, se convirtió en la fuente oficial de información sobre el accionar delictual en el país. Adicionalmente, en el año 2004 se realizó la primera encuesta nacional de victimización, que permite avanzar en el análisis de la criminalidad en el país.

Estos avances requieren ser profundizados mediante el diseño de un sistema de información que permita conocer la “ruta crítica” de un hecho delictual, para de esta forma poder conocer indicadores, como

---

1 Parte de este documento fue publicado en “Violencia Criminal y Seguridad Ciudadana en Chile”. *Serie Políticas Sociales*, N° 109. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social-CEPAL, 2005.

probabilidad de arresto o de condena, que en la actualidad no pueden ser calculados. En este sentido, la presencia de múltiples sistemas de información es tal vez una de las principales barreras para el conocimiento más acabado de la problemática en el país. Pese a sus limitaciones, las estadísticas oficiales permiten realizar un diagnóstico sobre la criminalidad en el país y afirmar la presencia de una tendencia creciente en la comisión de delitos.

En esta sección se realiza un diagnóstico de la situación en Chile con dos objetivos. En primer lugar, para establecer un marco de referencia de interpretación del fenómeno en el país que permita identificar las necesidades y problemáticas más apremiantes, así como la necesidad de mejorar las respuestas de política pública. Un segundo objetivo es avanzar en el análisis comparado con otras realidades nacionales en América Latina, donde la problemática de la seguridad presenta magnitudes diversas.

El capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera se realiza una breve comparación de la situación en Chile respecto a otras realidades en América Latina. La dificultad principal se encuentra en las diversas tipologías delictuales existentes en cada realidad nacional que prácticamente imposibilitan la comparación en términos de delitos denunciados. Por ende, se establecen algunas similitudes utilizando encuestas de victimización de Naciones Unidas.

En una segunda parte, se analiza la tendencia de las denuncias en las últimas décadas, resaltando la importancia de la distribución regional del delito, así como el rol de la tasa de homicidios como indicador de comparabilidad internacional.

La tercera sección presenta los principales resultados sobre victimización por tipo delictual, que permiten identificar las cifra negra del delito y, por ende, establecer la magnitud real del fenómeno.

Seguidamente, se abarca el fenómeno de la sensación de inseguridad o temor, desde una perspectiva múltiple que permite identificar el impacto del temor sobre la ciudadanía. La violencia juvenil se argumenta como una de las principales problemáticas vinculadas con el aumento de la criminalidad en el país, situación que se describe en la cuarta sección del documento. Se presenta también la situación del sis-

tema penitenciario con evidentes desafíos para poder servir como instrumento rehabilitador para la población condenada.

Finalmente, se presentan algunos de los principales desafíos que deben ser enfrentados en el ámbito político y académico, para posibilitar la formulación de políticas públicas eficaces de disminución del crimen en Chile. Así, se abre un espacio que reitera la necesidad de profundizar el diagnóstico, afianzar los estudios y proponer estrategias de acción de prevención y control de la criminalidad.

### Chile en el contexto latinoamericano

El aumento de la criminalidad es un fenómeno global, en el que Chile se presenta como un caso tardío en el contexto latinoamericano. En las últimas décadas, el aumento del uso de la violencia como forma de resolución de conflictos y de la criminalidad ha sido evidenciado en países desarrollados (Blumstein 1999; Waquant 2000) y en aquellos en vías de desarrollo (Arriagada y Godoy 1999; Ayres 1998). Si bien la magnitud y características de la problemática son variadas, América Latina es considerada la segunda región más violenta del mundo (Buvinic, Morrison y Shifter 1999).

El análisis comparado de la problemática de la criminalidad tiene serias complicaciones, debido al margen de variación de las definiciones jurídicas en la clasificación de los tipos delictuales, así como la variación de las preguntas incorporadas en las encuestas de victimización. Debido a ello, generalmente la comparación entre países se realiza respecto de la tasa de homicidios, la que en América Latina alcanzó 29 casos por 100 mil habitantes en la última década (OPS 1997). Dicha tasa representa el grado más extremo de la utilización de la violencia, y por ende, no se relaciona necesariamente con un clima de mayor criminalidad, sino más bien con el grado de uso de la violencia. Al analizar información de diversos países de la región, a fines de los años noventa, se encuentra un panorama dominado por la diversidad. Así por ejemplo, mientras países como Argentina y Chile sólo tenían tasas de 4,8 y 3,0, respectivamente; países como Colombia y El

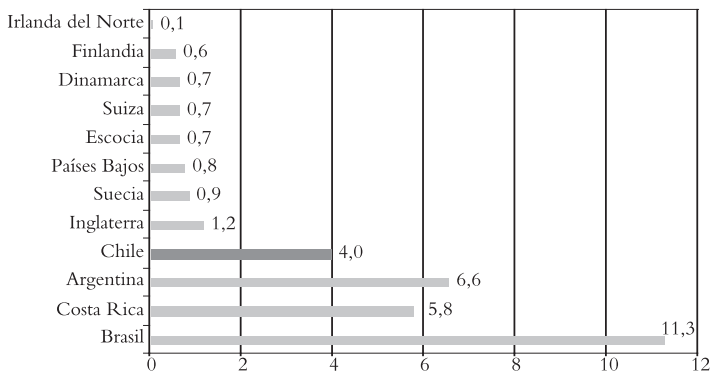
Salvador llegaban a 89 y 150 homicidios por cada 100 mil habitantes (OPS 1997).

Si consideramos, además, que en algunos países, pese a las bajas tasas de homicidios, existe un importante incremento en las denuncias de otros delitos (como Argentina con un crecimiento de más del 200% en la última década, véase Dammert 2000), y en los niveles de temor, no es posible afirmar que la inseguridad se relaciona únicamente a la tasa de homicidios. Tomando esto en consideración, es necesario destacar que las tasas presentes en Chile, tanto de homicidios como de delitos contra las personas, en general son significativamente menores a las de los países vecinos. Es así como la diversidad de tipos delictuales utilizados en cada país y las formas de sistematizar la información oficial, limitan la comparación de los niveles de violencia y la presencia de delitos. No obstante, las tendencias muestran un incremento sostenido de los delitos denunciados en todos los países de la región.

Adicionalmente, los resultados de encuestas de victimización pueden mejorar el análisis de la situación. El Gráfico 1 muestra una com-

Gráfico 1

Robo con violencia (porcentajes)

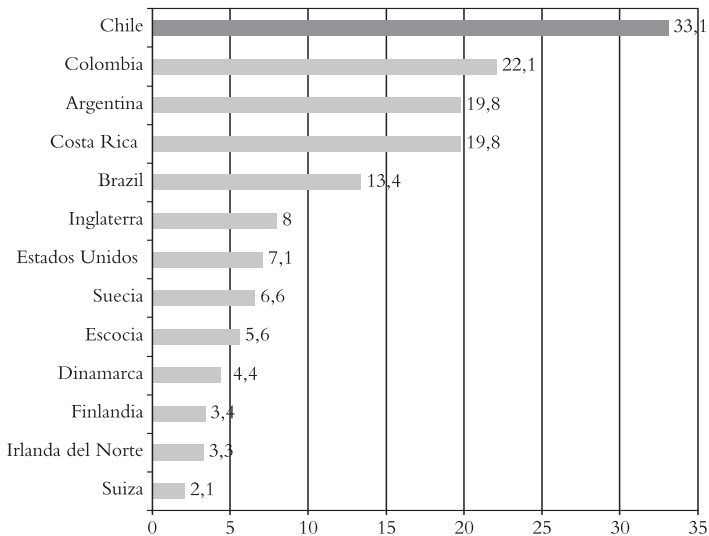


Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Alvazzi del Frate (1998:34, Tabla 7), Kesteren et. al. (2001:27, Figura 2) y Ministerio del Interior de Chile (2003).

paración de los niveles de victimización encontrados en diversos países, desarrollados y en desarrollo, por robo con violencia. A pesar de las divergencias metodológicas, los resultados muestran niveles bastante menores de victimización en Chile que en los demás países de la región.

Sin embargo, el mismo análisis muestra que los niveles de victimización en relación a delitos contra la propiedad presentan un panorama significativamente diferente. La que se agrava notablemente en el delito de robo de objetos de vehículo (Gráfico 2), donde 1 de cada 3 dueños de vehículos en Chile ha sido víctima de este delito. Este dato, sin embargo, debe ser analizado tomando en cuenta que la gravedad del hecho es, en la mayoría de casos, asumida por las víctimas como una pérdida menor.

Gráfico 2

**Robo o hurto en vehículo (porcentajes)**

Fuente: Elaboración propia a partir de Alvazzi del Frate (1998: 34, Tabla 7), Kesteren et. al. (2001: 27, Figura 2) y Ministerio del Interior de Chile (2003).



La información previa permite afirmar que en Chile la situación es de menor magnitud que en la mayoría de países de la región, especialmente en relación a aquellos delitos que incluyen violencia (Dammert 2000). Sin embargo, el análisis de las tendencias de los delitos denunciados permite afirmar que esta situación requiere ser enfrentada rápidamente para evitar su empeoramiento.

## Denuncias

Hasta fines de los años noventa, la información oficial de delitos denunciados era manejada por Carabineros de Chile, institución que la sistematizaba y publicaba anualmente. Sin embargo, dicha información no incluía aquellos delitos denunciados a la Policía de Investigaciones y tampoco era supervisada por organismo gubernamental alguno. Debido a estas falencias, a partir de 1999 el Ministerio del Interior desarrolló un sistema de homologación de las denuncias de ambas instituciones policiales y se hizo cargo de su publicación y análisis.

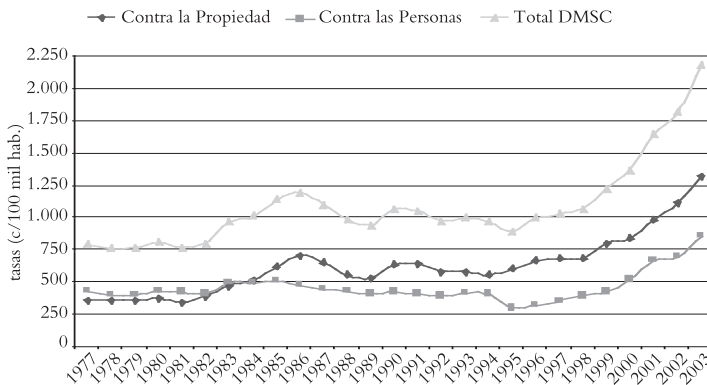
Cabe destacar que el Ministerio del Interior de Chile no presenta el total de delitos denunciados, sino más bien se centra en los llamados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) que incluyen aquellos que tiene mayor impacto público y relevancia dentro del accionar criminal. Los DMCS son robo con violencia, robo con fuerza, hurto, lesiones, homicidio y violación. Aunque esta definición ha permitido focalizar los esfuerzos públicos, también ha generado cierta invisibilidad de otros hechos delictuales, como los llamados delitos de cuello blanco o económicos. Por ende, la información que se presenta en esta sección se basa sólo en los DMCS mencionados previamente.

Es necesario mencionar también que las denuncias presentadas a continuación se refieren a hechos que se presumen delictuales, ya que la existencia del delito es establecida posteriormente por el sistema judicial. Todo lo anterior pone de relieve las limitaciones de las denuncias para la interpretación del fenómeno criminal y la necesidad de avanzar en la construcción de sistemas de información integrados y multidimensionales.

*Tendencia nacional*

A pesar de las limitaciones que imponen los cambios en la definición de los delitos y en los sistemas de registro de información, es posible analizar las tendencias que presentan las denuncias en los últimos años. Así, el Gráfico 3 muestra una tendencia creciente de las tasas de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes. Como se puede observar, tanto los delitos contra la propiedad<sup>2</sup> como aquellos contra las personas<sup>3</sup> muestran tendencias similares de crecimiento, con una mayor intensidad a partir de fines de los años noventa.

**Gráfico 3**  
**Denuncias delitos de mayor**  
**connotación social, Chile 1977-2003**



Fuente: Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004.

A pesar de que el incremento de las denuncias puede estar influenciado por la mejora de los sistemas de registro y la presencia de una mayor confianza ciudadana hacia el quehacer institucional lo cual incidi-

2 Incluye los delitos de robo con fuerza y hurto.

3 Incluye los delitos de robo con violencia, lesiones, homicidio y violación.

ría en los mayores niveles de denuncia, es evidente que las tendencias muestran un empeoramiento de la situación delictual en el país. En el periodo 1973-2003 las tasas de delitos denunciados contra la propiedad se triplicaron, mientras que las tasas de aquellos contra las personas aumentaron en 100%.

El análisis desagregado por delitos permite ver que a nivel nacional, los hechos delictuales más comunes son las lesiones (entre los delitos contra las personas) y el robo con fuerza (entre los delitos contra la propiedad). No obstante lo anterior, la tendencia muestra incrementos importantes en delitos como el robo con violencia, cuya tasa aumentó 8 veces en el periodo analizado.

Finalmente, al igual que en años anteriores, en el 2004 la mayor cantidad de hechos reportados correspondió a robos con fuerza (38%), seguidos por hurtos (23,4%) y lesiones (21,7%).

### *Incidencia regional*

Si bien la tendencia nacional muestra el panorama general, no permite identificar los procesos y problemáticas regionales y locales. En relación a ello, la información oficial muestra un incremento de las tasas de DMCS en todas las regiones, entre 1999 y 2003<sup>4</sup>. Y a pesar que estas tendencias se presentan con magnitudes e impactos diversos, es importante destacar que en las regiones I, V, VI y RM (Región Metropolitana) los delitos contra las personas han aumentado en una magnitud mayor, mientras que en la III y IV el énfasis está puesto en los delitos contra la propiedad. En todo caso, en este periodo, nueve de las trece regiones del país mostraron incrementos de más del 50% en las tasas de ambos tipos delictuales.

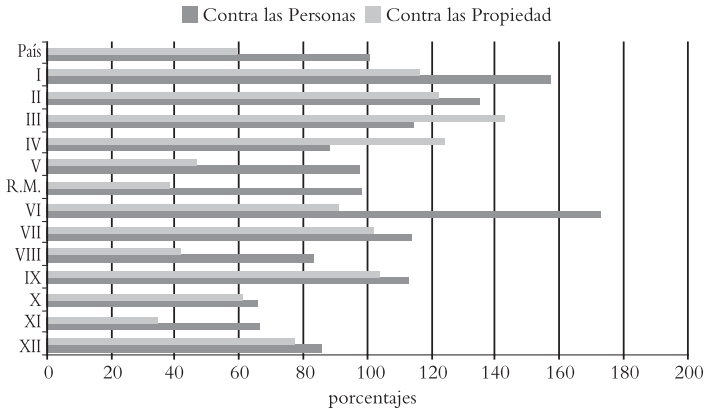
Adicionalmente, se puede afirmar que la distribución geográfica de los delitos ha pasado de un modelo centralizado en la RM, que hasta

---

4 La información oficial entregada para el año 2004 establece que se presentó una disminución del crecimiento de las tasas en todas las regiones, exceptuando aquellas donde se está implementando la Reforma Procesal Penal (V, VI, VIII y X).

Gráfico 4

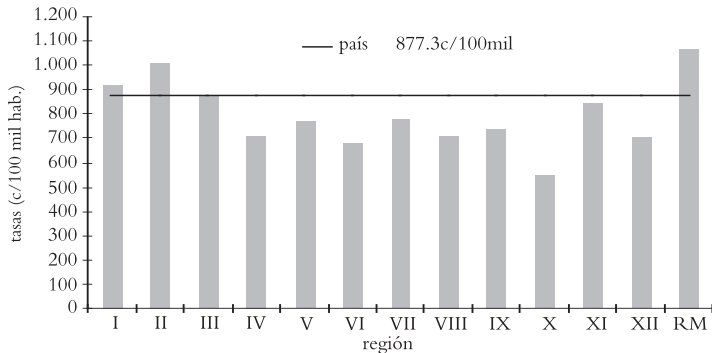
**Variación porcentual de las tasas de denuncias de delitos contra la propiedad y contra las personas según regiones, Chile 1999 y 2003**



Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

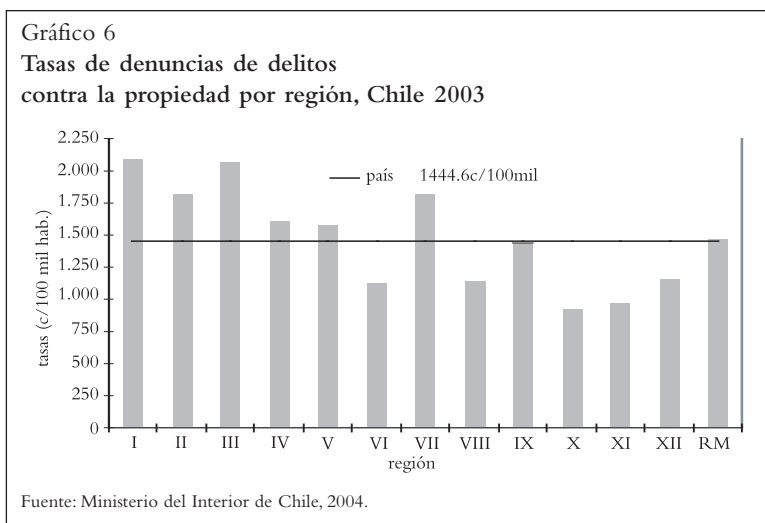
Gráfico 5

**Tasas de denuncias de delitos contra las personas por región, Chile 2003**



Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

mediados de los años noventa presentaba tasas muy superiores a las demás regiones del país, a un modelo descentralizado. Es así como, la información del año 2003 muestra que diversas regiones presentan tasas superiores a la de la RM en delitos contra las personas (Gráfico 5) y contra la propiedad (Gráfico 6).



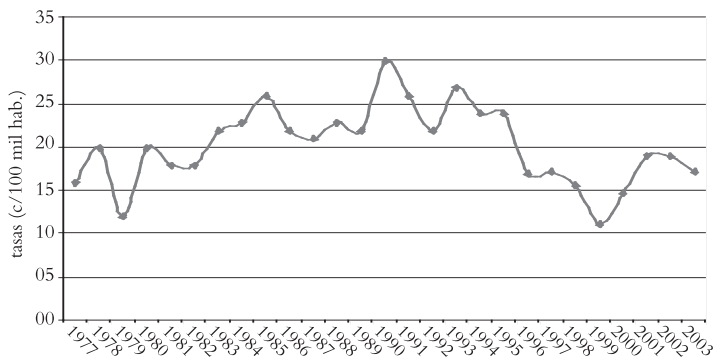
En el caso de los delitos contra la propiedad, las regiones ubicadas en el extremo norte del país presentan tasas muy superiores al promedio nacional y al de la RM. Si bien esta situación no ha sido analizada con mayor detalle, en alguna medida se relaciona con el robo de autos y de partes de vehículos, los cuales son objeto de contrabando hacia los países vecinos.

### *Tasas de homicidios*

El análisis de los homicidios es relevante, dado que dicho guarismo es considerado como uno de los pocos indicadores confiables para realizar estudios comparados (OMS 2002). Además, este delito permite ca-

Gráfico 7

## Denuncias de homicidios, Chile 1977-2003



Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

racterizar los niveles de agravamiento de la delincuencia, ya que involucra la mayor utilización de violencia contra las personas. La información en Chile muestra niveles bastante estables de las tasas de homicidios denunciados entre 1977-2003 (Gráfico 7), que oscilan entre 1 y 3 homicidios denunciados por cada 100 mil habitantes.

Las tasas mencionadas previamente, representan sólo aquellos homicidios que fueron denunciados a las policías y, por ende, pueden tener un subregistro importante de aquellos cadáveres que son encontrados sin denuncia previa y que posteriormente son caracterizados como homicidios. Por ello, la información analizada en el Gráfico 7 no puede ser comparada con las tasas de homicidios de otros países, donde se han establecido sistemas de registro que involucran a los servicios médicos legales. Esta sería limitación no permite avanzar en la caracterización de la violencia homicida en Chile y más bien establece la necesidad de un sistema de registro que incluya otras entidades del gobierno, para de esta forma conocer verdaderamente las características de los homicidios que ocurren en el país.

Aunque no existen estimaciones del número de homicidios que no son considerados como denuncia, el último informe de la Organización Mundial de la Salud presentaba una tasa de 3 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el año 1994 (OMS 2002). Adicionalmente, las denuncias por “muerte o hallazgo de cadáver” no forman parte de los DMCS, por lo que existen limitados antecedentes que permitan considerar el estado de situación y, por ende, la magnitud de estos incidentes.

### **Victimización**

El análisis de las denuncias registradas y sistematizadas por los organismos públicos permite tener un acercamiento inicial respecto del fenómeno criminal en un determinado territorio. Sin embargo, no es posible identificar la cifra negra (es decir aquellos delitos no denunciados), y por lo tanto limita el análisis sólo a aquellos delitos que son denunciados a las policías. Es por esto que en los últimos años las encuestas de victimización aparecen como una herramienta fundamental para caracterizar el fenómeno delictual. Dicha encuesta permite tener un acercamiento hacia la cifra negra, la cual presenta variaciones importantes por tipo de delito y en cada localidad analizada, situación que enfatiza la importancia y la necesidad de analizar cada fenómeno delictual en un espacio ya sea regional o incluso comunal.

En este sentido, las encuestas de victimización permiten analizar con mayor precisión los niveles de victimización por tipo de delito en un determinado lugar, así como las tendencias en el tiempo, los porcentajes de denuncia y los motivos de la no denuncia. Todo lo cual debería repercutir en el diseño de políticas de seguridad que respondan a las características de cada territorio y, por ende, conlleven a disminuir la criminalidad.

Por lo tanto, esta herramienta aumenta la calidad del análisis de la problemática delictual y su adecuada utilización conduce a un permanente mejoramiento de las cifras oficiales. Se puede establecer, enton-

ces, un círculo virtuoso de retroalimentación, que permita avanzar en el conocimiento de la temática y en la propuesta de políticas de seguridad más eficaces y eficientes.

No obstante lo anterior, estas encuestas presentan limitaciones, una de las más importantes es su alto costo. La mayoría de países desarrollados tienen una larga experiencia en encuestas nacionales de victimización, con representatividad regional e incluso local, debido a la inversión pública que se dedica a esta temática. Por el contrario, en América Latina son pocos los países donde estas encuestas se realizan de forma sistemática, ordenada y con un alcance nacional. En muchos casos sólo se encuentran encuestas de las principales ciudades, que han sido utilizadas eficientemente en el conocimiento de la problemática.

En Chile, hasta el año 2003, la experiencia con esta herramienta fue más bien limitada. A partir de mediados de la década del noventa, se desarrollaron algunas encuestas centradas en la RM pero, lamentablemente, cambios en la metodología, formato de preguntas o focalización territorial impiden la realización de análisis de tendencias. Un primer esfuerzo por comparar los resultados preliminares de estas encuestas, lo realizó el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana<sup>5</sup>. Adicionalmente, desde 1998 la Fundación Paz Ciudadana<sup>6</sup> ha realizado de forma semestral una encuesta sobre delincuencia que incluye información de victimización. Más allá de las consideraciones metodológicas de la misma<sup>7</sup>, ésta es sin duda una de las pocas fuentes estables para analizar la situación longitudinalmente.

Lamentablemente, las fuentes citadas previamente no permiten brindar una perspectiva general sobre el fenómeno en el país. Tomando en cuenta esta limitación, en el año 2003 el Ministerio del Interior, junto con el Instituto Nacional de Estadística, realizó la primera encuesta nacional de seguridad ciudadana que tiene representación estadística de las 13 regiones y de las 77 comunas que con-

5 Comité de expertos convocado por el Ministerio del Interior para la realización y publicación del diagnóstico ([www.seguridadciudadana.gov.cl](http://www.seguridadciudadana.gov.cl)).

6 [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl).

7 La principal limitación de la encuesta es su carácter telefónico, así como la representación de algunas ciudades del país.



centran mayor población en el país. Con esta iniciativa, se dio el paso inicial para desarrollar una estrategia de análisis serio y de largo plazo en la temática.

A continuación se presentan los principales resultados de esta encuesta a nivel nacional. Las diferencias regionales, en algunos casos, cobran especial importancia pero son nombrados como referencia, ya que la realización de un análisis detallado por región o comuna escapa los fines del presente documento.

### *La importancia de la seguridad*

En los años noventa, la seguridad se instaló como una de las preocupaciones centrales de la ciudadanía, peleando el primer puesto con el desempleo y, en algunos casos, la pobreza. Llama la atención que en esta década las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos (CEP) muestren la permanente presencia de la seguridad como una problemática preocupante dentro la agenda pública, incluso por encima de temas como salud o educación.

Esta información se confirma en la encuesta analizada donde si bien la delincuencia aparece en el cuarto lugar de las preocupaciones con el 12,4%, otros problemas íntimamente relacionados, como el tráfico (10,3%) y consumo de drogas (3,4%), obtienen porcentajes relevantes. Si se suman estos tres ítems, los temas delincuenciales, en general, ocuparían el primer lugar de preocupación ciudadana seguidos por la pobreza.

Esta relevancia de la temática puede estar influenciada por la sensación de agravamiento de su magnitud. Así, por ejemplo, más del 80% de los entrevistados cree que la delincuencia aumentó en el país, en el último año. Percepción que no genera sorpresa, debido a la presencia cotidiana en los medios de comunicación del tema e incluso de la publicación trimestral de los datos oficiales de delitos denunciados, los cuales muestran una tendencia creciente en los últimos años.

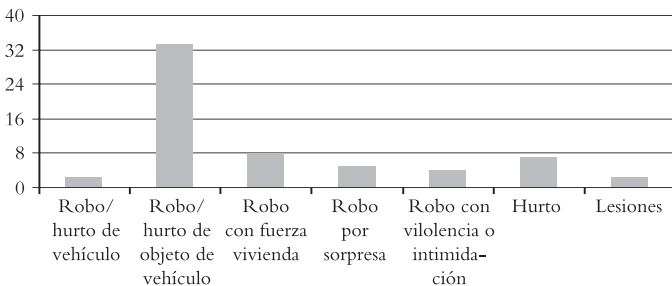
### Victimización

La información relevada en la encuesta muestra que en Chile, durante los doce meses previos a la realización de la encuesta, el 45,5% de los hogares registran, por lo menos, una persona victimizada por cualquier delito. Al afinar la pregunta sobre victimización personal, la información muestra que el 30,3% de todos los entrevistados fue víctima de algún delito en el mismo periodo.

Ambos porcentajes presentan un importante nivel de incidencia de los delitos en general, que estarían afectando a casi un tercio de la población del país mayor de 15 años. Contrario a lo que se encuentra en la literatura internacional, los estratos socioeconómicos más bajos presentan menores niveles de victimización general. Por otro lado, el análisis regional presenta situaciones críticas en las regiones I, II VII y IX, donde los niveles de victimización de los hogares superan el 50%.

Ahora bien, esta información requiere ser analizada en detalle para identificar qué tipo de delitos son los que se presentan con mayor magnitud. Sin embargo, es posible afirmar que aquellos que se cometen contra la propiedad y que no incluyen violencia, son claramente una

Gráfico 8  
Victimización, Chile 2003



Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

mayoría. Como se puede observar en el Gráfico 8, los niveles de victimización por tipo delictual muestran variaciones importantes.

Es necesario destacar que, salvo en el caso del robo o hurto de objeto de vehículo, los porcentajes de victimización no superan el 8%. Lamentablemente, esta información no permite identificar si la incidencia de aquellos delitos que incluyen el uso de violencia han incrementado en los últimos años.

En base a la información de victimización se puede estimar la probabilidad de victimización por tipo de delito a nivel nacional. La Tabla 1 resume dicha información, donde se destaca que la probabilidad de ser víctima de robo o hurto de objeto del vehículo es de 1 de cada 3 personas que poseen vehículo, en el otro extremo la probabilidad de ser víctima de una lesión es de 1 de cada 44 personas.

Tabla 1 Probabilidad de victimización por tipo de delito, Chile 2003	
Tipo de delito	Probabilidad de victimización
Robo o hurto de vehículo <sup>8</sup>	1 de cada 43 personas
Robo o hurto de objeto del/desde el vehículo <sup>9</sup>	1 de cada 3 personas
Robo con fuerza en su vivienda	1 de cada 12 personas
Robo por sorpresa	1 de cada 20 personas
Robo con violencia o intimidación	1 de cada 25 personas
Hurto	1 de cada 14 personas
Lesión	1 de cada 44 personas
Delito económico	1 de cada 19 personas
Corrupción	1 de cada 85 personas
Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.	

8 Refiere a los hogares donde se posee al menos un vehículo.

9 Refiere a los hogares donde se posee al menos un vehículo.

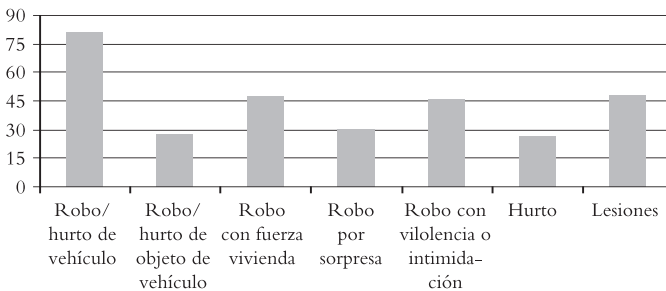
*Cifra negra*

La estimación de la cifra negra, es decir, aquellos delitos que no son denunciados a las policías, es una de las tareas principales para poder caracterizar el fenómeno delictual de un país o ciudad. Evidentemente, los porcentajes de denuncia son más altos en aquellos delitos donde se puede recuperar un bien o donde el seguro requiere de constancia para poder asistir a la víctima. En Chile, la encuesta de victimización reveló un nivel promedio de denuncia del 41,6%, lo que significa que de cada 100 delitos cometidos se denunciaron aproximadamente 42.

Al analizar por tipo de delito, se constatan variaciones similares a las observadas en otros países con altos porcentajes de denuncia de delitos, como los robos de vehículo que en Chile superan el 80% de denuncias. La información del Gráfico 9 muestra que aquellos delitos no violentos como el hurto, el robo de objetos del vehículo y el robo por sorpresa, son los que menores niveles de denuncia presentan. Situación que se relaciona principalmente con la convicción, expresada por las víctimas, de que la pérdida no fue importante y que las policías y/o la justicia no podrían hacer nada.

Gráfico 9

## Porcentaje de denuncia de delitos, Chile 2003



Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 2004.

La información relevada por encuesta de victimización permite, por un lado, calcular la cantidad de delitos que se estarían produciendo efectivamente en el periodo estudiado, sin embargo, como las preguntas se hicieron en relación a los 12 últimos meses y no a un año específico, esta estimación se dificulta. En todo caso, estos datos deberán ser contrastados con futuras encuestas que pueden revelar si el incremento de las denuncias se relaciona con un aumento de la delincuencia o con una disminución de la cifra negra. Esto último se ubica, probablemente, en el centro del debate sobre la interpretación de la información oficial en la política pública de la actualidad.

### *Revictimización*

La encuesta permite también avanzar en el análisis de un fenómeno estudiado en la literatura internacional, pero poco revisado en el país: la revictimización. Lamentablemente, los datos muestran que del total de hogares que tuvieron por lo menos un miembro víctima de algún delito, el 40% presentaba más de una victimización. Es decir, habían sido víctimas de forma reiterada en el año. Adicionalmente, en este grupo de hogares el 26% sufrió dos, el 9% tres y el 4% cuatro o más delitos.

La información anterior muestra que ciertas personas/hogares son víctimas reiteradas de diversos delitos, lo cual puede estar relacionado con rutinas o conductas que aumentan su riesgo de victimización. Esta problemática ha sido enfrentada en países, como Inglaterra, con políticas específicas dirigidas a cambiar los patrones de comportamiento o del contexto que exponen a estos sujetos a victimizaciones reiteradas.

En Chile aún no se han diseñado iniciativas vinculadas con esta problemática pero, sin duda, la información relevada muestra su necesidad y pertinencia.

## Temor

El temor o sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en la última década. Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, no deja de evidenciarse que un porcentaje importante de la población presenta altos niveles de ansiedad hacia la delincuencia.

Al igual que en relación a la victimización, la principal fuente de información longitudinal sobre el temor ciudadano durante la década pasada fue el Índice de Temor<sup>10</sup>, generado por la Fundación Paz Ciudadana. Dicho índice muestra un porcentaje relevante de la población ubicada en los estratos altos de temor. Así, por ejemplo, en la muestra de junio del 2004, el 16,3% de los entrevistados se ubicó en el nivel alto de temor, porcentaje que muestra una tendencia creciente desde la primera muestra, en octubre del 2000, donde el 12,3% de la población presentaba altos niveles de temor. Evidentemente, aquellos hogares que han sido víctimas de robo o intento de robo muestran grados más altos, con el 23,9% en el nivel alto de temor.

Adicionalmente, un estudio cualitativo desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), declaró que “los chilenos suelen asociar espontáneamente inseguridad con delincuencia” (PNUD 1998). En dicho estudio se establece que el miedo al “otro” se ha convertido en una de las piezas centrales de análisis de la vida cotidiana en Chile. Sin embargo, se enfatiza también que este sentimiento de inseguridad es producto de la modernidad y, por tanto, se debe menos a las dudas sobre la calidad y la eficacia de los sistemas de seguridad y más a las consecuencias subjetivas del desvanecimiento de aquellas decisiones políticas y culturales que hacen al fundamento de la seguridad en la vida cotidiana (Güell 2004). Es así como, el citado estudio del PNUD concluye que las fuentes de inseguridad de los chilenos se pueden ubicar en tres líneas centrales. En primer lugar, la asin-

10 Dicha herramienta es elaborada en base a una encuesta telefónica realizada en 40 comunas del país

cronía entre las transformaciones económicas e institucionales (privatización de la salud y la previsión social, por ejemplo) y la subjetividad de los sujetos. En segundo término, el temor se debe a la insuficiencia de las políticas de seguridad vinculadas no sólo con lo delictual, sino también con la distribución desigual de las oportunidades y acceso incierto a campos como la educación y la salud. Finalmente, el informe recalca que la inseguridad proviene también de cambios que sufre la subjetividad, que podrían ser caracterizados como el debilitamiento del capital social, es decir, la limitada confianza interpersonal, el debilitamiento de los lazos de cohesión y la descomposición de las identidades colectivas (PNUD 1998).

### *Sensación de inseguridad*

Ahora bien, los indicadores para “medir” el temor son diversos y están siendo aún debatidos en la literatura internacional. Por un lado, está el temor “afectivo”, es decir, la inseguridad que apela al miedo frente a las situaciones delictivas o peligrosas. Este temor se mide con la pregunta sobre la seguridad que uno siente al caminar solo de noche en su barrio de residencia, lo que en general evidencia las tendencias de autoencierro que se presentan en la vida cotidiana. En Chile, la información muestra que 20,1% se siente muy inseguro en dicha circunstancia y, lo que es aún más complejo, el 3,1% afirmó nunca salir de su casa en la noche. Esta práctica de encierro se concentra en las mujeres y especialmente en aquellas mayores de 60 años.

Por otro lado, encontramos el temor “objetivo”, que estaría vinculado a un análisis realizado por el sujeto que, tomando en cuenta diversas variables personales y de contexto, estima la probabilidad de ser víctima de algún delito. Así, el 47,8% de los entrevistados cree que en los próximos 12 meses será víctima de algún hecho delictual en el país. De igual manera, el 44,8% cree que es muy probable que alguien trate de forzar la entrada de su casa para robarle en el mismo periodo.

Tabla 2  
Población que cree será víctima de un delito en los próximos 12 meses, Chile 2003 (porcentajes)

	TOTAL	Sexo		Nivel Socioeconómico				
		Mujer	Hombre	ABC1	C2	C3	D	E
SI	47,8	48,0	47,6	42,2	47,9	49,7	46,6	46,0
NO	39,2	40,0	38,0	48,9	41,6	36,9	39,9	42,5
Ns/Nr	13,0	11,6	14,4	8,9	10,6	13,5	13,4	11,4

Fuente: Elaboración propia, basada en datos del Ministerio del Interior de Chile (2004).

Se confirman, entonces, estudios previos que ponen énfasis en los altos niveles de inseguridad que experimenta la población chilena. Sin duda, quedan espacios abiertos en relación al análisis de las características y motivos de aquella población que experimenta con mayor magnitud estas sensaciones (principalmente las mujeres y los adultos mayores, ver Tabla 2.1). Estos temas deben ser analizados con mayor precisión para aportar también en la agenda pública, análisis que implica reflexionar, además, respecto del rol de actores como los medios de comunicación en esta problemática.

Tabla 2.1  
¿Qué tan seguro se siente caminando solo(a) en su barrio cuando ya está oscuro?, Chile 2003 (porcentajes)

	Sexo		Edad						
	Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60+
Muy seguro	12,7	9,2	11,0	11,4	11,4	10,3	10,4	9,6	12,7
Medianamente seguro	39,1	29,9	34,8	35,3	37,3	33,4	36,9	34,9	29,2
Un poco inseguro	31,0	30,8	35,3	33,3	31,2	33,8	28,8	29,8	26,5
Muy inseguro	14,7	25,1	17,4	18,7	18,9	20,3	21,0	21,3	21,1
No sale nunca	1,8	4,4	1,2	1,1	0,9	1,8	2,2	3,3	9,3

Fuente: Elaboración propia, basada en datos del Ministerio del Interior (2004).



### *Respuestas ciudadanas frente a la inseguridad*

La sensación de inseguridad genera múltiples respuestas de la ciudadanía. Están, por un lado, las solicitudes de mayor presencia policial, mayor rapidez de la justicia y la necesidad de castigos para los victimarios como principales reclamos públicos en la temática. Pero también se encuentran estrategias individuales de “prevención” y “protección”, así por ejemplo, el 38,5% de los encuestados dijo haber tomado alguna medida para protegerse de la delincuencia en el último año. Las medidas vinculadas especialmente con la colocación de alarmas, rejas, y compras de perros guardianes se focalizan, principalmente, en los estratos socioeconómicos más altos.

Es así como, el 8,2% de los entrevistados admitió poseer un arma de fuego en la casa, cifra que si bien se ubica por debajo de los promedios encontrados en otros países de la región, indica cierta predisposición hacia resolver los problemas desde una perspectiva activa. Lo que resulta interesante es que el 43,9% de los que admiten poseer un arma de fuego en su hogar lo explican como medida para prevenir y protegerse de la delincuencia. Esta justificación social del porte de armas es, sin duda, una tendencia que debe ser enfrentada con rapidez y eficiencia, debido al efecto de inseguridad y al riesgo que genera la disponibilidad de armas en los hogares. Lamentablemente, en este punto es necesario resaltar el rol perverso que juegan las empresas vinculadas con la seguridad privada, que ponen énfasis en la carencia de respuesta del Estado y la necesidad de instalar sistemas alternativos. Adicionalmente, en los últimos años aparecen propuestas políticas sobre la necesidad de defenderse frente al delito que incluyen, en algunos casos, el porte de armas. El caso más emblemático de este tipo de discurso es la demanda de un alcalde que solicitó a la población que se arme para enfrentar el delito, debido a la carencia de dotación policial para la vigilancia en el sector.

Tomando en cuenta la información mostrada en las secciones previas, se puede afirmar que el temor ciudadano supera los niveles reales de victimización o de magnitud del fenómeno delincriminal. Sin embargo, es también oportuno mencionar que el temor puede estar

vinculado con delitos menores que desencadenan una sensación de desprotección generalizada en el individuo. De ser así, los niveles de victimización encontrados en robo o hurto de objeto de vehículo podrían ser un elemento gatillante de un temor a delitos contra las personas o delitos violentos.

### El emergente tema de la violencia juvenil<sup>11</sup>

La participación de los jóvenes en actos violentos y delictivos se ha convertido en la principal explicación de las tendencias analizadas en las secciones previas. Los medios de comunicación han incluso catalogado la situación como “ola de violencia juvenil”, destacando el aumento de la participación de jóvenes en actos delictuales.

Ciertamente, los números de jóvenes detenidos por las policías se han incrementado en la última década. Esta situación se evidencia con especial magnitud en aquellos delitos que involucran utilización de violencia. Sin embargo, es importante destacar que los jóvenes son también las principales víctimas de actos violentos y delictivos en el país.

Al considerar este fenómeno, se puede afirmar que la violencia juvenil puede desarrollarse de diversas formas, sin embargo, existe cierto consenso sobre la influencia de algunos factores considerados de riesgo social. Claramente, la relación de los niños y jóvenes con la violencia es cotidiana. Aún los espacios de socialización tradicionales, la familia y la escuela, están marcados por la presencia de violencia en las relaciones que se establecen entre sus miembros.

Diversos estudios muestran que la presencia de altos niveles de violencia intrafamiliar, comunitaria y en los establecimientos educativos presentan un campo fértil para la aparición y desarrollo de actitudes violentas en los jóvenes<sup>12</sup>. Probabilidad que se profundiza al reconocer

11 Este tema se desarrolla ampliamente en el capítulo V, de la segunda parte de este volumen, titulado “Jóvenes, policía y políticas de Seguridad en Chile”.

12 Para una revisión de datos sobre estas problemáticas, ver el Capítulo V, de la segunda parte de este volumen.

que el principal espacio público de contención de los niños y jóvenes en riesgo (el Servicio Nacional de Menores - SENAME), parece no estar generando los resultados esperados.

De lo anterior se desprende, la necesidad de vincular la problemática de la violencia juvenil a factores sociales y contextuales profundos, los que no necesariamente están en directa relación con la criminalidad. La propuesta entonces, es analizar la violencia juvenil en relación con sus posibles factores de riesgo y no con la criminalidad únicamente, para de esta forma evitar la creciente tendencia a criminalizar las políticas sociales.

### **Sistema penitenciario<sup>13</sup>**

La situación del sistema penitenciario tiene una estrecha relación con la seguridad ciudadana en el país.

Tradicionalmente, las cárceles son consideradas como una respuesta pública necesaria para castigar a aquellos que cometen un delito, pero también como mecanismo rehabilitador y resocializador de las personas que cumplen condena. Sin embargo, en la última década los castigos se han convertido en el principal objetivo del sistema penitenciario, quedando prácticamente olvidado el componente rehabilitador.

En Chile, al igual que en la mayoría de los países de la región, se experimenta un incremento de la población reclusa, de la magnitud de las penas y un deterioro de la calidad de vida intramuros.

A continuación se presenta una breve descripción del sistema penitenciario, que permitirá identificar los principales desafíos en términos de rehabilitación y reinserción social.

---

13 Este tema es analizado en el Capítulo III, de la segunda parte de este volumen, titulado "Los desafíos del sistema carcelario en Chile".

### *Infraestructura carcelaria y hacinamiento*

En Chile los establecimientos penitenciarios son administrados por Gendarmería de Chile, institución dependiente del Ministerio de Justicia.

Dichos establecimientos se pueden agrupar en: Centros de Detención Preventiva (CDP), que albergan sólo a personas que se encuentran detenidas o en prisión preventiva; Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP) que albergan sólo a aquellas personas condenadas a una pena privativa de libertad, al igual que los Centros de Educación y Trabajo (CET) y los Centros de Reinserción Social (CRS); y, finalmente, los establecimientos penales que albergan mujeres, llamados Centros Penitenciarios Femeninos (CPF), que presentan una población tanto de condenadas como detenidas o sujetas a prisión preventiva. En total, a inicios del año 2005, el sistema contaba con 119 establecimientos penitenciarios.

El sistema penitenciario contempla tres regímenes de reclusión. El primero, llamado sistema cerrado, incluye a aquellas personas (detenidas, procesadas y condenadas) que se encuentran recluidas las veinticuatro horas, sin ningún beneficio de salida. Los otros dos, se aplican sólo a personas condenadas. El sistema abierto incluye a quienes se aplica alguna medida alternativa a la reclusión o algún beneficio de “reinserción” social, es decir, el cumplimiento total o parcial de la condena se realiza en el medio libre. Por su parte, el sistema semi-abierto está constituido por aquellos que cumplen su condena en un CET.

Durante el año 2003, el total de población atendida por Gendarmería fue de 66.521 personas. Como se puede observar en la Tabla 3 la población en el sistema cerrado aumentó su proporción en los últimos dos años, alcanzando el 51,9% en 2003. Paralelamente, la población en el sistema abierto sufrió una disminución, de 51% a 47%, entre 2000 y 2003.

Lamentablemente, las definiciones del tipo de población que debiera albergarse en cada establecimiento no se cumplen estrictamente. Por ende, en algunos casos se puede encontrar población detenida, condenada y procesada en el mismo espacio. Además de los problemas

Tabla 3  
Población atendida entre 2000-2003 (promedio anual)

	2000		2001		2002		2003	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Total atendidos</b>	66.584	100	66.079	100	65.386	100	66.521	100
<b>1. Sistema cerrado</b>	32.052	48,1	32.464	49,1	33.261	50,9	34.543	51,9
Detenidos	2.391	3,6	2.115	3,2	2.094	3,2	1.799	2,7
Procesados	13.642	20,5	12.891	19,5	13.373	20,5	14.178	21,3
Condenados	16.019	24,1	17.458	26,4	17.794	27,2	18.566	27,9
<b>2. Sistema semiabierto</b>	325	0,5	408	0,6	463	0,7	458	0,7
<b>3. Sistema abierto</b>	34.207	51,4	33.207	50,3	31.662	48,4	31.520	47,4
3.1 Medidas Alternativas	31.699	47,6	30.813	46,6	28.739	44,0	28.587	43,0
a. Rem Condicional	26.537	39,9	25.507	38,6	23.509	70,7	23.138	34,8
b. Libertad Vigilada	3.462	5,2	3.494	5,3	3.445	5,3	3.694	5,6
c. Reclusión Nocturna	1.700	2,6	1.812	2,7	1.785	2,7	1.755	2,6
3.2 Beneficios Reinserción	2.509	3,8	2.394	3,6	2.923	4,5	2.933	4,4
a. Salida Diaria	673	1,0	748	1,1	886	1,4	941	1,4
b. Lib. Condicional	1.836	2,8	1.646	2,5	1.746	2,7	1.603	2,4
c. Arresto nocturno	0		0	0	291	0,4	389	0,6

Fuente: Gendarmería de Chile, 2000-2003.

en la distribución de la población penal, se observa un creciente hacinamiento que ha sido calculado por fuentes oficiales en 50% (Gendarmería de Chile 2004), mientras que instituciones dedicadas al análisis de la situación lo sitúan alrededor del 60% (FPC<sup>14</sup> 2004). Otra forma de explicitar la magnitud del problema, es observar la densidad de población por cada 100 plazas, la cual para el año 1999 en Chile fue calculada en 147, instalándose entre las más altas de América Latina (Ca-

rranza 2003:21)<sup>15</sup>. Esta información se basa sólo en el promedio nacional, lo cual esconde realidades regionales mucho más apremiantes. Así por ejemplo, la Fundación Paz Ciudadana en su anuario del año 2001 mostró que la peor situación se encontraba en la cárcel de Melipilla (a las afueras de la RM) con un porcentaje de uso de 282%.

### *Caracterización de la población reclusa en Chile*

La población reclusa en Chile ha aumentado de forma sostenida en los últimos años. Entre 1980 y 1990 la tasa anual promedio de crecimiento fue de 4,2%, situación que se mantuvo debido a sucesivos indultos legales y la flexibilización de las exigencias para la concesión de beneficios intrapenitenciarios, libertad provisional y condicional. El último indulto general se otorgó en el año 1991 y provocó una disminución de 10,3% en la población reclusa del país.

A partir de 1990, esta situación cambió y se generó una tasa más alta y sostenida de crecimiento de la población reclusa. La población reclusa pasó de alrededor de 23 mil a inicios de los noventa, a más de 32 mil a fines de dicha década. De esta forma, en el periodo 1982-2002, se evidencia un crecimiento de la población penitenciaria del 110,2% (Foro de Expertos 2004).

En el año 2002, se estima una tasa de 231 internos privados de libertad por cada 100 mil habitantes (Williamson 2005), lo cual supera las tasas de prácticamente todos los países de América Latina. Más aún, en el año 2003 el promedio anual de población en establecimientos penitenciarios alcanzó los 36.331 internos, de los cuales el 56% correspondía a condenados, 39% a procesados, y 5% a detenidos por las policías.

En términos de la calidad penal de la población reclusa, son los condenados los que han experimentado mayores aumentos, alcanzan-

15 Esta situación originó un proceso de reforma, caracterizado por la construcción de los nuevos penales que contaron con un sistema de administración público-privado. La inversión de más de 320 millones de dólares tuvo sus primeros resultados en agosto del 2005, con la apertura de las primeras 3 cárceles.

do un incremento de 232,5% entre 1980 y 2003. Esta información puede ser interpretada como una mejora en la eficiencia de la justicia, pero requiere ser analizada en un contexto de incremento de la población penal en general. Es decir, aumentan los condenados pero en términos relativos representan un porcentaje bastante similar al evidenciado a mediados de los años noventa.

La distribución regional de la población penal evidencia una concentración en la RM, con 38,2% del total de la población privada de libertad a nivel nacional. No obstante, cabe destacar que el análisis de las tasas por cada 100 mil habitantes muestra que la región I (ubicada en el extremo norte del país y con límites con Perú y Bolivia) posee una tasa de población reclusa de 749,8 por cada 100 mil habitantes, situación muy superior a la realidad nacional. La alta presencia de tráfico y microtráfico de drogas en esta zona puede ser una explicación a esta situación.

En términos generales, la información oficial permite destacar que la población reclusa se ubica, mayoritariamente, en el grupo entre 25 y 35 años (Gendarmería de Chile 2004). Asimismo, si bien en el año 2003 el 87,3% de las personas privadas de libertad eran hombres, la población femenina ha crecido notablemente, pasando en el año 1998 de representar el 7,1% al 12,7% en el 2003. Los delitos por los que se encuentra reclusa más de un tercio de la población penal son delitos contra la propiedad. Seguidamente se ubica la infracción a la Ley 19.366 de tráfico ilícito de estupefacientes (6,8%)

Cabe destacar que la población femenina se encuentra mayoritariamente reclusa por los delitos de tráfico de estupefacientes y tráfico ilícito de drogas (30,7%), situación que difiere de la proporción que estos mismos delitos representan en los hombres (7%).

Adicionalmente, según cifras oficiales, en el año 2003 más del 50% de la población reclusa se encontraba clasificada con un alto nivel de compromiso delictual. Esta situación muestra que la población penal es considerada en su gran mayoría peligrosa y altamente comprometida con la carrera criminal.

Finalmente, los niveles de reincidencia han sido poco explorados. Sin embargo, un reciente estudio explicita que más del 70% de

los hombres en las cárceles de la RM declararon haber estado presos en un momento anterior por delitos comparables (Foro de Expertos 2004).

### *Penas privativas versus penas alternativas*

Como se analizó previamente, la población penal está compuesta por personas que cumplen penas o medidas privativas de libertad y aquellas que cumplen sanciones alternativas a la reclusión. Es necesario considerar que a partir de 1995 la población encarcelada empieza a crecer, aumentando en más de 11 mil personas sólo en el periodo 1995-2000. En este último año la cantidad de personas reclusas sobrepasó a la que cumplía su condena en libertad. Esta situación muestra de forma reiterada la manera como se utiliza la prisión como principal respuesta pública frente al incremento de las denuncias.

### **Reflexiones finales**

La seguridad ciudadana es un tema que requiere ser abordado integralmente, es decir, considerando las diversas aristas e instituciones vinculadas a su prevención y control. En este documento se ha puesto especial énfasis en aquellos datos vinculados directamente con la caracterización del fenómeno, sin embargo, queda pendiente el análisis de información de las causas judiciales. Esto permitirá evidenciar los niveles de eficacia y eficiencia del sistema en general y, por ende, cualificar la sensación de impunidad de la población respecto de la justicia.

En la última década el tema ha sido abordado desde una creciente preocupación por la información y la generación de diagnósticos pertinentes, a nivel nacional y local. Sin lugar a dudas, queda aún bastante por recorrer para consolidar los sistemas de información delictual en el país. No obstante, se pueden hacer algunas afirmaciones sobre el fenómeno utilizando los datos existentes:



- Los delitos denunciados muestran una tendencia creciente, lo cual involucra un empeoramiento de la situación delictual a nivel nacional. Esta situación se vio agravada a mediados de los años noventa (coincidente con una de las mayores crisis económicas del país) y, al parecer, apenas en el año 2005 se empieza a notar una disminución en su tasa de crecimiento.
- La población que tiene temor representa un porcentaje alto del total de habitantes del país. Sin duda, la presencia del temor debe ser enfrentada con políticas públicas específicas que permitan identificar los problemas y dejar de lado la consolidación de mitos sobre el tema. Es decir, la disminución de los delitos no necesariamente generará una disminución en la sensación de inseguridad de la población.
- Los niveles de victimización declarados por la población por delitos violentos presentan porcentajes muy por debajo de la realidad de los países vecinos. Sin embargo, los delitos contra la propiedad (en especial aquellos considerados menores) presentan niveles preocupantes de victimización.
- La población en las cárceles ha crecido notablemente. Cabe destacar que, más allá de la fuerte inversión en la infraestructura carcelaria, las políticas de rehabilitación y resocialización no son una prioridad en la actualidad.

El análisis presentado previamente permite identificar desafíos que deben ser enfrentados en el corto y mediano plazo para conocer mejor la problemática y, por ende, diseñar e implementar políticas públicas efectivas en la prevención y control de la criminalidad.

- Es necesario establecer un sistema integrado de información que permita cruzar información de denuncias, detenciones, población penal y el proceso judicial.
- Las encuestas de victimización requieren ser desarrolladas con una temporalidad establecida y sin cambiar los formatos de pre-

guntas, para permitir la comparación y el desarrollo de estudios longitudinales.

- La información sobre denuncias no puede limitarse a los delitos de mayor connotación social. Es necesario avanzar en el conocimiento de la problemática y su complejidad, lo que involucra el análisis de otros tipos delictuales.
- La mejora de las estadísticas de homicidios es, tal vez, una de las medidas que requieren ser abordadas con mayor urgencia.
- La variación de las denuncias no puede ser utilizada como indicador de eficiencia o ineficiencia de las políticas públicas de seguridad o de las policías. Por el contrario, es necesario avanzar en indicadores más complejos que involucren impactos reales de las iniciativas realizadas.
- La sensación de inseguridad es un indicador vinculado con diversos fenómenos además del fenómeno delictivo. Por ende, es importante desarrollar índices que superen la percepción general de riesgo presente en la población y que se vinculen con la problemática específica. La literatura internacional muestra significativos avances en este debate que aún no han sido utilizados en el país.
- El tema de la violencia juvenil debe ser analizado y enfrentado de forma multidimensional, poniendo especial énfasis en los factores que generan una identificación de la violencia como mecanismo para resolver conflictos. De esta forma, más que hablar de una ola de violencia juvenil, es prioritario analizar las características y causas de este fenómeno.
- El sistema penitenciario chileno presenta importantes deficiencias, especialmente vinculadas con el crecimiento sostenido de la población penal, el alto grado de hacinamiento, la tasa de reincidencia y la escasa planificación y éxito de políticas de reinserción social.
- La situación carcelaria en Chile permite la definición de políticas vinculadas con el llamado combate a la delincuencia, así como a una definición aún más importante sobre los mecanismos que este

combate puede utilizar. En este sentido, la consolidación de un sistema penitenciario centrado en la necesidad de controlar a grupos específicos de la población, sin atención a la calidad del mismo, sólo conseguirá instaurar un modelo de cárceles de la precariedad.

## II. De la seguridad pública a la seguridad ciudadana, Chile 1973 – 2003<sup>1</sup>

---

**E**n Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante, que se caracteriza por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como único actor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía.

En la última década, se evidencia una tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la utilización de la violencia como forma de resolución de conflictos ciudadano y el mantenimiento de una alta sensación de inseguridad en la población. Se percibe, entonces, una aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas mediante los esquemas tradicionales de control y represión policial.

A pesar de la importancia del tema, el avance en la definición de una política de Estado<sup>2</sup> ha sido más bien lento y en algunos casos contradictorio. Cabe resaltar que luego de 17 años de gobierno militar en Chile (1973-1990), el debate sobre temas de seguridad pública siguió perteneciendo a una órbita “complicada” para los gobiernos democráticos, ya que en general alude a la disminución o regulación de las potestades de las policías. En este sentido, y luego de

---

1 Artículo publicado en Bailey, Jhon y Lucía Dammert (2005) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

2 Por política de Estado se entiende una propuesta intersectorial de tipo permanente, que no se relacione únicamente con las prioridades definidas por el gobierno de turno sino más bien con un acuerdo político mayor que involucre a los partidos de oposición en el interés de lograr intervenciones de largo plazo.

más de una década de gobiernos democráticos, es interesante proponer un recuento de las diversas iniciativas desarrolladas en torno a un proceso de cambio en la política de seguridad en Chile, los avances y retrocesos de este camino de transición y, sobre todo, los desafíos pendientes en la materia.

Diversas y complejas son las interrogantes que guían este estudio, entre ellas, las más relevantes son: ¿qué se entiende por seguridad en la política pública chilena?, ¿existe un acuerdo sobre la conceptualización de la seguridad?, ¿cuáles son las características centrales de la seguridad ciudadana como enfoque de política?, ¿cuál es el rol de las instituciones policiales en este enfoque?, y, la comunidad ¿que protagonismo adquiere? El objetivo de estas preguntas es desentrañar si existe verdaderamente un cambio conceptual y, sobre todo, práctico en las políticas de seguridad en Chile, o si se trata de una estrategia discursiva que busca esconder las prácticas tradicionales de control de la criminalidad debajo de una nueva mirada centrada en la preocupación por la participación comunitaria.

De esta forma, el objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas de seguridad desarrolladas en Chile en las últimas tres décadas, poniendo especial énfasis en el periodo democrático (1990-2003). Es decir, aquellas experiencias e iniciativas ligadas a la prevención y control de la criminalidad que son generadas por el gobierno central, sin dejar de lado aquellas que han surgido desde los gobiernos locales o municipales. Especialmente nos centramos en los desafíos que se plantean a la definición de una Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, que involucra políticas de control y prevención del delito desde las instituciones policiales, los organismos del Estado e incluso la ciudadanía.

El presente capítulo se divide en tres acápitales. En primer lugar, se establece un breve marco conceptual que incluye la definición de violencia, criminalidad y temor, no sólo desde una perspectiva teórica, sino prestando atención, también, al proceso evidenciado en cada una de estas temáticas en las últimas tres décadas. La segunda sección presenta el análisis de las políticas de seguridad en el periodo 1973-2003. Con este fin, se han definido tres subperiodos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y el énfasis en la seguridad

ciudadana (1998–2003). Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones y desafíos pendientes para la consolidación del proceso de transición hacia una perspectiva de la seguridad que otorgue la debida importancia a la prevención y, por ende, deje de lado la visión militar de la seguridad, el poder criminalizador del sistema penal y la función del Estado como único proveedor de seguridad. Todos son temas centrales para la consolidación del proceso democrático y para las posibilidades reales de gobernabilidad en el país.

### **Violencia, criminalidad y temor**

El tema de la violencia en Chile no es nuevo, por el contrario, son diversos los autores que plantean que la sociedad chilena presenta claros rasgos de represión y autoritarismo que pueden explicar la utilización de la violencia en diversos ámbitos y actividades (Oviedo 2001). Debido a su carácter multifacético y dinámico, la violencia presenta características especiales en los diversos periodos históricos. Así, por ejemplo, durante las décadas de los años setenta y ochenta observamos la presencia de violencia política y durante los años noventa es la violencia criminal la que se instala en el vértice de la atención pública. En Chile la utilización de la violencia como forma de resolver conflictos se evidencia no sólo por los altos niveles de violencia intrafamiliar, sino también por el aumento de los problemas de convivencia ciudadana que son resueltos por la vía de la agresión. En este sentido, diversos estudios demuestran que los niveles de violencia intrafamiliar presentes en Chile son incluso superiores a los encontrados en otros países de la región, donde se han realizado estudios similares (UNICEF 2000; Universidad de Chile 2001).

Por otro lado, la criminalidad es un fenómeno multicausal y multidimensional que se puede abordar en diversos momentos, consecuentemente, las políticas de seguridad deben estar dirigidas a la prevención, el control y la rehabilitación de quienes están vinculados con los hechos delictuales. El efecto subjetivo de la criminalidad es el temor o sensación de inseguridad que invade a muchos ciudadanos y,

por ende, debe ser también parte de las políticas de seguridad. En Chile, la importancia de la criminalidad y el temor se constata a partir de su presencia constante en los medios de comunicación (Guzmán y Ramos 2000), así como por los resultados de diversas encuestas de opinión pública desarrolladas a nivel nacional e internacional (Dammert y Lunecke 2002; Oviedo 2001). La información de estas fuentes ha impactado sobre los procesos de toma de decisión política a nivel central y local, lo que a su vez se refleja en la implementación de políticas públicas que buscan dar respuesta a esta problemática.

Respecto a los medios de comunicación, estos informan diariamente sobre hechos delictuales que ocurren en el territorio nacional, con un tratamiento de la noticia caracterizado por el sensacionalismo que tiene un correlativo alto impacto público (Guzmán y Ramos 2000). Por otro lado, las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es un tema prioritario para los chilenos a partir de 1990, llegando incluso a tener, durante la primera mitad de la década, mayor atención que temas como el desempleo, la salud o la educación (Frühling 2000). Dicha situación se confirma cuando en el año 1997, 68% de los ciudadanos pensaba que había más delincuencia y 84% consideraba que la delincuencia era más violenta que en el año anterior<sup>3</sup>, percepción alejada de una realidad delictual que si bien demuestra una tendencia creciente, no llega a dichos niveles. En este sentido, la ciudadanía percibe la presencia de violencia y criminalidad en una magnitud muy superior a aquella verificable a través de encuestas de victimización o las tasas de denuncias.

Sin embargo, y más allá del debate público en torno a la seguridad ciudadana, el análisis de la realidad delictual chilena se enfrenta a ciertos obstáculos relacionados con las metodologías de medición de la criminalidad y con el acceso a la información estadística. Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior de Chile 2001) y los estudios en la temática (Dammert y Lunecke 2002; Dammert y Malone 2003; Oviedo 2000b) permiten resaltar varios fenómenos:

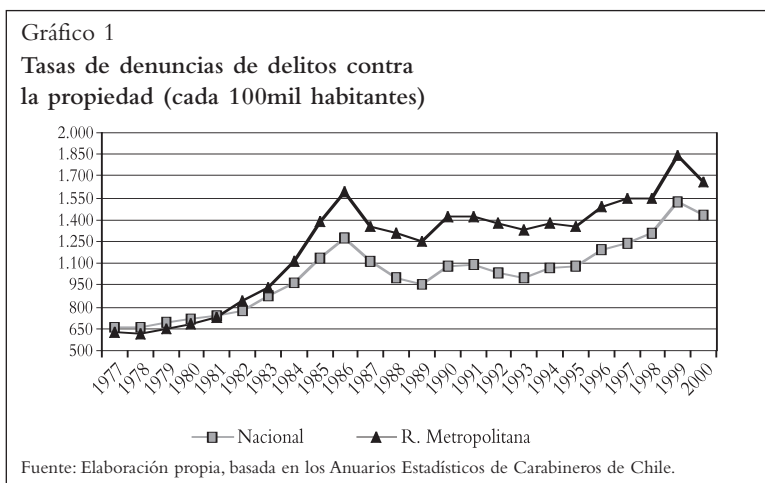
- Una clara tendencia de aumento de los delitos denunciados durante la última década, existiendo un especial incremento de los robos con violencia (Ministerio del Interior de Chile 2001).
- Una percepción de la ciudadanía sobre la criminalidad que le imprime niveles y magnitudes superiores a los hechos relevados por las encuestas de victimización (Dammert y Malone 2002; Oviedo 2000b).
- Una disminución progresiva de las denuncias de delitos contra la propiedad, durante el año 2001, en contraposición al aumento de las denuncias de delitos contra las personas.

Junto a ello, cabe señalar que tan importante como el crecimiento de los robos es el cambio que se ha producido en la modalidad de los mismos. Es significativo el aumento de la violencia incorporada en ellos, así como la forma cómo se organizan y ejecutan los actos delictuales. Es posible observar el crecimiento de bandas portando armas que asaltan y roban no sólo a personas, sino también a grandes instituciones (Frühling 1996).

Frente a lo anterior, es interesante destacar que el nivel de inseguridad que declaran tener los chilenos, no presenta una relación directamente proporcional a las cifras de delitos ocurridos en las últimas décadas. Esto se refuerza en el hecho de que, incluso, en el año 1990 (año en que se produce la más alta tasa de homicidios) morir en manos de un delincuente era menos probable que morir en un accidente de tránsito (Guzmán y Ramos 2000).

La década de los años noventa estuvo marcada por el retorno a la democracia, y por el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública. Ello en parte se debió al evidente incremento de las tasas de denuncia de todos los delitos, en especial los robos con violencia, pero también por el establecimiento de una agenda política y temática por parte de los medios de comunicación (Guzmán y Ramos 2000).





Como se puede observar en el Gráfico 1 las tasas de denuncias de delitos contra la propiedad tienden al alza desde el año 1977, siendo más alta en la Región Metropolitana de Santiago (RM) que a nivel nacional. Los incrementos más significativos, tanto a nivel nacional como de la RM, se observan entre los años 1982 y 1986 - lo que puede ser explicado por la crisis económica y el agudo desempleo que hubo en dicho periodo. Por otro lado, si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, las encuestas públicas revelan que un porcentaje importante de la población vive con altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (Dammert y Lunecke 2002).

### Las políticas de seguridad (1973-2003)

Podemos afirmar que las reformas de tercera generación son planteadas como indispensables para consolidar el proceso democrático en América Latina (O'Donnell 1998). Entre ellas está la reforma del enfoque de la seguridad en general y el accionar de las policías, en particular. Estas reformas se han instalado en la agenda "pendiente" de la mayoría de democracias latinoamericanas, por los niveles de conflic-

tividad e inestabilidad que generan. No obstante, en Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad, cuya máxima expresión se observa en tres hechos. Por un lado, la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas, las que durante los años 2002–2003 llegaron a esbozar una solicitud de disculpa a aquellos que se vieron perjudicados por el accionar del ejército durante el gobierno militar. Discurso que se contrapone a las iniciales posiciones de las Fuerzas Armadas, a comienzos de los años noventa, en las que se reivindicaban las acciones desarrolladas por el régimen militar, así como la legitimidad de la institución de instalar y defender políticas aún en contra de las autoridades elegidas democráticamente.

Por otro lado, se encuentran los procesos de cambio producidos en las instituciones policiales, cuyo rol se ha visto incrementado por sus funciones de prevención y control de la criminalidad. Finalmente, la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad como los municipios, los gobiernos locales e incluso la ciudadanía organizada, imprime una nueva característica al enfoque de la seguridad. En este punto cabe destacar un cambio interesante en la mirada de los grupos políticos de centro izquierda, que aparecen como actores interesados en participar en instancias de colaboración y coordinación con las policías, superando, en parte, la visión de sospecha y desconfianza afincada durante el gobierno militar.

En este contexto, el análisis de las políticas de seguridad en los últimos 30 años puede ser abordado considerando tres momentos: el gobierno militar (1973–1990), la transición (1990–1997) y la consolidación de una perspectiva de seguridad ciudadana (1998–2003). A continuación se presenta una breve caracterización de las políticas de seguridad desarrolladas en cada uno de estos momentos, tomando en cuenta también los tres momentos destacados previamente de la prevención, el control y la rehabilitación<sup>4</sup>.

4 Las políticas de rehabilitación de la población carcelaria no han sido analizadas en profundidad debido a la inexistencia de información pública al respecto. De hecho durante los tres periodos analizados se encontraron programas relacionados con la reinserción de los presos con bajo o nulo impacto.

*El gobierno militar: la construcción del enemigo interno (1973-1990)*

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y viabilidad nacional. Esta situación ayudó a desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado en la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación en la seguridad dentro del territorio nacional.

Desde el punto de vista doctrinal, las políticas de seguridad desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la Doctrina de Seguridad Nacional, que se utilizó en diversos gobiernos militares en la región. Así, se enfatizó una mirada militarista de la seguridad, centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público, utilizando incluso la violencia institucional. Esta concepción privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y, en algunos casos, “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes, que ponían en tela de juicio la legitimidad del gobierno. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad, ligada a delitos contra la propiedad, y se centraron en el control de las acciones políticas, el argumento utilizado era que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional”, aunque de hecho vulneraban los derechos humanos.

En relación a la seguridad pública, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la militarización de los cuerpos policiales<sup>5</sup>, la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad. Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Aguila y Maldonado 1996:13). Algunos indicios de esta estrategia son

---

5 Como se detallará en secciones siguientes en Chile existen dos instituciones policiales: Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada a la represión y prevención del delito y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los hechos criminales.

el traspaso de la dependencia de las policías al Ministerio de Defensa y el cambio, en 1975, de la Ley Orgánica de Carabineros, donde se restituyó el carácter militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que las policías pasaran a ser los parientes pobres del régimen militar” (Aguila y Maldonado 1996:17). No resulta sorprendente, entonces, que la relación entre las policías y las Fuerzas Armadas durante este periodo se caracterizara por la utilización de las primeras en tareas de represión contra la población civil y, paralelamente, la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad e incluso sobre la organización interna. En síntesis, durante los 17 años de la dictadura militar la actividad policial se basó, principalmente, en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling 2001c:28).

A pesar de la evidente subordinación de las policías ante las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980 les otorgó una importante cuota de poder, especialmente respecto a la civilidad, hecho que indudablemente ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Aguila y Maldonado 1996:17). Dicha constitución tiene plena vigencia y trata el tema de la seguridad en el Capítulo X, donde el Artículo 90 establece que las fuerzas de orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile 1980).

Durante los últimos años del gobierno militar, la aparición pública de diversos hechos de violación de los derechos humanos en los cuales se evidenciaba la participación de funcionarios policiales, aumentó los niveles de desconfianza hacia ambas instituciones y, principalmente, hacia Carabineros. Este contexto signado por una crisis de legitimidad de la institución policial, unido al rol secundario otorgado por las Fuerzas Armadas en el gobierno, influyó en la toma de distancia del alto mando de Carabineros con respecto a las políticas desarrolladas por el gobierno militar (Oviedo 2001).

Además de las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar las políticas de desarrollo urbano que tuvieron como eje principal la reubicación masiva, iniciada alrededor del año 1979. Como resultado de esta política, más de 35 mil familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo cual generó una gran sensación de aislamiento en quienes fueron erradicados (Guzmán y Ramos 2000:24; Rodríguez 2001). Paralelamente, contó con un importante apoyo por parte de las clases medias y altas, que relacionaban directamente pobreza con una clara orientación a la violencia (Tironi 1990:111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron relacionadas directamente con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la población, que se consideraba con mayor probabilidad de relacionarse con hechos violentos o delictuales.

#### *La transición (1990-1997)*

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos relacionados con las políticas de seguridad. Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales, así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas brindaban importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad e inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se tornaron más notorios. Finalmente, y vinculado a lo anterior, la “seguridad emerge como uno de los aspectos mas importantes de tratamiento noticioso en los medios de comunicación” (Tudela 2001a:92).

Así, al igual que en el resto de América Latina, se desarrolla un debate sobre las medidas más eficientes para disminuir las tasa de delitos denunciados, las que se agrupan en iniciativas de control o represión de la criminalidad y de prevención. Las fuerzas políticas de oposición (de centro-derecha) propusieron, desde un inicio, la necesidad de políticas de “mano dura” que permitieran reforzar el rol policial, endurecer las penas para los delitos menores y disminuir la edad de imputabilidad. Por otro lado, entra en el debate, de forma

inicial, la importancia de las medidas preventivas en la disminución de la criminalidad.

Es claro que el tema de la seguridad estuvo entre las preocupaciones centrales de los gobiernos de este periodo. Sin embargo, se constata un cambio en los temas que vertebran la agenda; así, por ejemplo, durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la “primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Boeninger 1998:390). Dos de los temas centrales en ese momento, eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violaciones de los derechos humanos llevados a cabo durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penalidades y erradicó la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea de que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación a las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno experimentó una transición negociada en la que el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo consolidado. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático, entre mayo y junio del año 1990, recrudecieron los actos terroristas en el país, lo cual obligó a crear una institucionalidad en el Estado que tuviera a cargo esta situación. Así, se creó el Consejo de Seguridad Pública que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI) dependiente del Ministerio del Interior. Por otro lado, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-1999) la mirada política empezó a centrarse especialmente en el tema de la delincuencia.

En general, uno de los principales éxitos de este periodo fue que el presidente Aylwin “logró centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior” (Tudela 2001a:94). De esta manera, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior (Oviedo 2001). Para estos fines se creó el Consejo Nacional para el

Control de Estupefacientes (CONACE), en el año 1990, y la DIS-PI, en 1993.

- Marco jurídico

En este periodo se aprobaron diversas leyes relacionadas con el tema de la Seguridad Ciudadana, las que se pueden organizar en tres grupos específicos. En primer lugar, se dictaron leyes que buscaban crear institucionalidad respecto a la temática (por ejemplo, la Ley 19.212 que creó la DISPI). En segundo lugar, se dictaron leyes específicas relacionadas con el accionar policial, sobretodo en relación con sus funciones y dotación (por ejemplo, en el año 1990 se dictó la Ley 19.006 que aumentó la planta de Carabineros a un total de 4.400 plazas). El tercer grupo de leyes se vincula con la “dureza” de los castigos. En relación a este punto se encuentran dos momentos. El primero caracterizado por el inicio del proceso democrático, donde se buscó disminuir la dureza de las penas, así como limitar los castigos a los presos políticos; ejemplo de estas iniciativas es la Ley 19.055 del año 1991 que procedía a prever la posibilidad de amnistía, indulto e incluso libertad provisional a los procesados por terrorismo. El segundo momento se relaciona con el regreso a un “populismo penal”, a mediados de la década, que se centra en el endurecimiento de los castigos para aquellos que cometen algún delito.

- La seguridad como política de Estado (Parte I)

Durante este periodo el discurso político constató, en diversos momentos, la necesidad de una política nacional de seguridad. El primer intento de este estilo se realizó en el año 1994, con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. El desarrollo de dicho plan tuvo una presencia mínima en los medios de comunicación y sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. A pesar de esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho

plan establecía una serie de medidas tendientes a mejorar la gestión policial, así como la coordinación interinstitucional, lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones político-militares, no permitió avanzar con prácticamente ninguna de las medidas propuestas. De esta manera, el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó, previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad, en 1996, que instalaron una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción (Tudela 2001b).

#### - La consolidación del rol policial

Como se explicó anteriormente, en Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militar, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Frühling 2001c; Ward 2001).

Durante este periodo, las instituciones policiales recibieron un fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importantes para la ciudadanía. Este respaldo gubernamental estuvo principalmente relacionado con el aumento del presupuesto policial (1992) y una mayor dotación (1990, 1997).

Con relación al presupuesto nacional, la Tabla 1 muestra que en este periodo el gasto público en ambas policías creció notablemente; así, por ejemplo, Carabineros pasó de tener un presupuesto (en pesos del año 2001) de 155 mil millones, en el año 1992, a 204 mil millones, en el año 1997; es decir, de 238 a 313 millones de dólares (del año 2001).

Si bien este incremento en términos absolutos es notable, al analizar el gasto en seguridad como parte del gasto total del gobierno encontramos una tendencia distinta, ya que se mantiene con un 5% en todo el periodo. La focalización del gasto público en los diversos com-



ponentes del ítem justicia y seguridad, puede ser utilizada como un indicador de la importancia otorgada por el gobierno a las medidas definidas como prioritarias para enfrentar dicha problemática. Encontramos, entonces, que el porcentaje del gasto en seguridad y justicia destinado a ambas policías pasó del 66% al 58%<sup>6</sup>. En síntesis, se observa que dentro del sistema de justicia criminal la prioridad presupuestaria pasó a ítems relacionados con la justicia.

Sin embargo, las municipalidades empiezan a jugar un rol importante en el financiamiento, especialmente de Carabineros de Chile. Con el objetivo de responder al reclamo de los vecinos por más seguridad y presencia policial, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución, dinero que fue destinado íntegramente a la compra de mayor infraestructura, móviles y tecnología<sup>7</sup>.

Con relación al aumento de la dotación policial se observa un incremento sucesivo de personal dedicado a la vigilancia policial. Si bien no contamos con números exactos, podemos afirmar que se da un incremento importante en la dotación policial durante este periodo.

Paralelamente a este incremento del presupuesto y de los recursos humanos, se evidencia en la institución policial un cambio en sus estrategias operativas tradicionales, a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad en la disminución de la delincuencia (Frühling 2000; Burgos 2000a). A partir de 1994 se desarrolló el Programa Puertas Abiertas, que buscó que la población estuviera al tanto de la labor de las comisarías. Para tal efecto, se designaron delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Así mismo, se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuar-

---

6 El gasto público en policía se encuentra ubicado en el ítem justicia y seguridad, lo que implicaría que el presupuesto de Defensa (Ministerio del que depende Carabineros) no incluye ninguna partida para dicha institución policial. Por otro lado, en este rubro se encuentra el presupuesto del Ministerio Público, cuya importancia ha crecido notablemente debido a la Reforma Procesal Penal.

7 Esta colaboración de los municipios ha sido analizada en detalle por Silva (2000), quien concluye que ha generado desigualdad en la distribución espacial de los servicios de seguridad en el país.

teles de Carabineros, para de esta manera establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa tuvo como resultado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Sandoval 2001).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes. En 1996, el Programa Seguridad Compartida tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población, incluyó la realización de acciones conjuntas para revalorizar la relación policía-comunidad y, además, buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad.

#### - Participación

La participación de la comunidad en las iniciativas de la prevención del delito se presenta como temática central en la definición de las políticas de seguridad, a partir de mediados de los años noventa. Previamente, las iniciativas estaban centradas en mejorar la gestión policial, definir un nuevo marco de acción dentro del sistema democrático, responder a problemas delictuales específicos como el robo a entidades financieras, entre otros. Sin embargo, la tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, así como la aparente incapacidad de las policías para responder ante esta situación, y la definición de una estrategia preventiva de la criminalidad, pusieron en evidencia la necesidad de consolidar y, en algunos casos, establecer mecanismos de participación comunitaria a nivel local.

Otro factor importante a considerar es el rol de los municipios, que desde inicios de la década desarrollaron medidas de seguridad ciudadana que apostaban a la vigilancia privada y a la organización vecinal en esquemas del tipo vigilancia barrial (*neighborhood watch*). Esta presencia de iniciativas municipales (principalmente en aquellos municipios con gobierno de oposición, de centro-derecha) generó una oportuna respuesta desde el gobierno nacional que no sólo propuso la participación comunitaria como elemento articulador de las políticas de seguridad, sino también puso el énfasis en la conformación y consolidación de ca-

pital social más que en la vigilancia vecinal. De allí que, dos son las iniciativas principales desarrolladas en este periodo: el Programa de Seguridad Vecinal (1993) y los Comités de Protección Ciudadana (1995). Ambas iniciativas fueron diseñadas e implementadas desde el nivel central del gobierno, pero con el objetivo de consolidar las redes locales existentes mediante el desarrollo y, en algunos casos, financiamiento de proyectos de prevención del delito. De esta manera se empezaron a sentar las bases de una política de prevención que pone especial hincapié en el desarrollo de iniciativas locales ejecutadas por los vecinos.

### *El énfasis en la seguridad ciudadana (1998-2003)*

A partir del año 1998 se consolidó un discurso que pone a la seguridad ciudadana en primer plano entre las políticas de seguridad, lo que se evidencia no sólo en el plano discursivo, sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas en este periodo. Específicamente, el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000–2006) centró la agenda en la problemática de la seguridad ciudadana, pero incorporando una visión diferente a las anteriores. Es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha desarrollado también políticas de reforma del sistema de justicia, ha invertido en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis en la participación comunitaria.

En este sentido, uno de los principales referentes políticos del tema asegura que existe plena convicción de la separación entre la “prevención social del delito y prevención policial” (Burgos 2000a:17). Por ende, se hace explícita la opción del gobierno, especialmente del Presidente Lagos, por la prevención, en la medida que permite definir “la seguridad ciudadana como el resultado de la acción de los diversos órganos del Estado y diversos sectores de la sociedad, en el marco de una política pública que necesariamente debe incluir la participación ciudadana”<sup>8</sup>.

---

8 Exposición de Jorge Burgos, Subsecretario de Interior, agosto, 2000.

- Marco Jurídico

Una de las principales prioridades de los gobiernos democráticos ha sido la modernización del sistema de justicia. En este periodo la transformación del Sistema Procesal Penal toma un rol central. Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia con mayor eficacia, eficiencia, proximidad y que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de los fiscales y otros actores nuevos en el sistema penal tiene el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dichos cambios se han desarrollado de manera paulatina y aún no ha llegado a la Región Metropolitana de Santiago, donde se concentra la mayor cantidad de juicios, pero los hallazgos encontrados en aquellas regiones donde la reforma ha entrado en vigencia muestran una disminución en el tiempo de los procesos, pero un mantenimiento de la tasa de esclarecimiento de los delitos. Otro de los resultados es el aumento notable de las denuncias en aquellas regiones donde los cambios se está implementando; esta situación aún no ha sido estudiada en profundidad por lo que resulta aventurado proponer explicaciones al respecto. Por ejemplo, información preliminar del Ministerio del Interior establece un aumento de más del 50%, en las denuncias reportadas en estas regiones<sup>9</sup>. No obstante lo anterior, al parecer la reforma ha traído una disminución de la cifra negra del delito, al aumentar la confianza en la institución de justicia en el país y al disminuir levemente la percepción de ineficiencia del sistema judicial.

Adicionalmente, en este periodo se han debatido diversas leyes destinadas a endurecer los castigos a los infractores de ley, específicamente a mediados de junio del 2003 entra en discusión una propuesta de disminución de la edad de imputabilidad penal. De igual forma, se han propuesto mociones que solicitan aumentar los años de condena a los victimarios de ciertos tipos de delito que involucran la utilización de la violencia.

---

9 Ver *El Mercurio*, en diversas noticias entre mayo y junio del año 2003.

Más allá de los cambios jurídicos definidos en este periodo, una de las consecuencias directas del endurecimiento del marco legal se ha visto plasmada en la sobrepoblación del sistema carcelario, que para el año 2005 superaba los 27 mil presos. Esta situación ha tratado de ser aliviada mediante una inversión pública gigantesca en remodelación, mantenimiento y construcción de nuevas cárceles (Guzmán y Ramos 2000:112), así como mediante un proceso de privatización de la construcción de las mismas, cuyos primeros “resultados” abrirán sus puertas en los próximos años. Cabe resaltar que las políticas de rehabilitación de este periodo incluyen la utilización de penas alternativas en el nuevo sistema procesal penal, como, por ejemplo, el sistema de libertad vigilada, que permitiría evitar el ingreso al sistema carcelario de quienes cometen delitos menores. De igual manera, se establece que los centros de reclusión de gestión privada contarán con programas de rehabilitación.

En resumen, el gobierno del presidente Lagos (2000-2006) centró su agenda pública en la problemática de la seguridad ciudadana, incorporando una visión diferente a las anteriores. Así, es clave destacar que paralelamente al aumento del poder de las policías, en especial de Carabineros de Chile, el gobierno desarrolló también políticas de reforma del sistema de justicia, invirtió en el sistema carcelario y, aún más importante, impulsó programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis en la participación comunitaria.

#### - La seguridad como política de Estado (Parte II)

La definición de la seguridad como una política de Estado se encuentra como una necesidad también en este periodo. La primera política nacional impulsada intentó establecer un plan nacional de seguridad ciudadana, que se inició en 1999 y tuvo como antecedente el paquete de las 11 medidas anunciadas por el presidente Frei en 1998. Esta iniciativa, llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana, tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir como ente vinculador de los diversos

organismos del Estado fue la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, conformada por representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, por medio del cual se estableció un sistema único de información de delitos denunciados. Este plan se desarrolló por un par de años y luego desapareció del discurso público, sin mediar explicación de su transformación o muerte (Oviedo 2001).

A mediados del año 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana, en el Ministerio del Interior, cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta División tiene a su cargo realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros, mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional; de igual manera, genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitación, así como por medio del desarrollo de los sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de la criminalidad en el país. Asimismo, las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende, el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100, que se describe posteriormente, forma parte de sus tareas.

En octubre del año 2001, el Presidente Lagos propuso las “20 Medidas para Mayor Justicia y Seguridad Ciudadana”, las cuales establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la seguridad y la mejora de la justicia. La mayoría de estas medidas se vinculan con información delictual y mejora de la gestión policial.

A inicios del año 2003 se inició un debate mediático importante sobre la existencia de una política nacional de seguridad. Entre aquellos que postulan que el país carece de una política de Estado que permita darle cuerpo y coherencia a las iniciativas implementadas, se encuentran los principales centros de opinión pública de oposición (Fundación Paz Ciudadana e Instituto Libertad y Democracia). Desde el gobierno, la respuesta ha sido en algunos casos débil, ya que se plantea la existencia de una política nacional de seguridad implícita, que contiene los marcos orientadores de las iniciativas desarrolladas, pero

que carece de sistematización. Es importante destacar que este debate tiene un cariz mediático notable, de hecho las críticas ejercidas por dichas instituciones se establecen a partir de entrevistas y editoriales en los principales periódicos del país. Situación que pone en clara desventaja a la postura oficial, ya que carece de los medios para establecer una estrategia comunicacional en seguridad ciudadana que permita identificar y proponer los elementos de debate.

Paralelamente, la División de Seguridad Ciudadana ha iniciado un proceso de formulación de una política de Estado que explicita los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico general de la criminalidad que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. Se constató también la carencia de estudios, que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable de la utilización de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales, llevaron a la conformación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana del país (en junio de 2003), los que tienen por desafío generar un diagnóstico de la criminalidad y una agenda de trabajo sobre las posibles interpretaciones o explicaciones del fenómeno.

#### - El rol policial

En Carabineros, durante este periodo, se observa un giro discursivo hacia una postura más profesional, no política y de revalorización del accionar institucional. Sin embargo, la organización y estructura militar de la institución mantiene, aún, características similares a las establecidas durante el gobierno militar. Con relación a esto, es necesario destacar que la estrategia de los últimos gobiernos democráticos (a partir de 1990) no ha sido poner en cuestión la organización interna de Carabineros. Por el contrario, en diversas ocasiones se ha en-

fatizado la necesidad de consolidar el accionar policial, mantener su institucionalidad y fortalecer su relación con la comunidad. Sin lugar a dudas, el papel de la policía durante el gobierno militar produjo en los partidos de oposición “una explicable y visceral actitud de desconfianza y antagonismo respecto a la función policial” (Boeninger 1998:424). Pero esta actitud ha cambiado notablemente en la última década, pasando de una distancia desconfiada hacia una colaboración permanente. En este proceso, el rol del alto mando de Carabineros ha sido esencial en definir y consolidar lazos de trabajo conjunto, en ciertas áreas de la labor policial. Sin embargo, quedan pendientes cambios importantes que atañen a la definición misma de la institución policial en el país.

En general, el discurso de los gobiernos democráticos se ha basado en la reforma del cuerpo de Carabineros, reforzando su carácter profesional y dependiente del Ministerio del Interior. Esto último incluso estaba estipulado en el “Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia” que ha gobernado el país desde 1990. De esta manera, se ingresó al tema postulando el respeto total a los derechos individuales, con el objetivo principal de lograr el bien común. En relación a las Fuerzas Armadas, a pesar de la presencia de una visión proactiva y optimista demostrada por los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, estas instituciones no han sido sujetas a mayores reestructuraciones logísticas o burocráticas y no se han introducido cambios significativos en sus presupuestos (Fuentes 2002). Los cuatro factores citados por Fuentes (2002) que explicarían por qué no ha habido una reforma en las Fuerzas Armadas son: (a) los militares son autónomos de las autoridades civiles; (b) el apoyo político de la coalición de partidos de derecha; (c) las autoridades políticas se han enfocado en otros objetivos; y (d) la carencia de experticia y capacidad técnica desde lo civil.

Por otro lado, la intención de reintegrar las policías a la órbita del gobierno no ha tenido éxito. Los diversos intentos, desarrollados en la última década, por establecer una dependencia institucional del Ministerio del Interior, han sido infructuosos. Esta debilidad del gobierno puede ser explicada por la renuencia, expresada por los altos mandos



de las policías, quienes justifican la necesidad de depender del Ministerio de Defensa para de esta forma garantizar la independencia política de la institución, ya que el Ministerio del Interior es visto como un organismo vinculado directamente con la agenda política del gobierno. Asimismo, este traspaso se ha visto retrasado por el apoyo de los sectores políticos de derecha a la institución policial.

A pesar de que este sigue siendo un “tema pendiente de la transición”, es importante reconocer que las instituciones policiales han pasado por un proceso de modernización importante, que se evidencia no sólo en su infraestructura tecnológica, sino también en los cambios de sus estrategias discursivas y operativas. Uno de los temas donde mayor cambio se ha evidenciado es en la protección de los derechos humanos, los cuales, desde un plano discursivo, son defendidos sin lugar a dudas por la dirección de la institución, llegando incluso a decir: “no nos queda más que condenar y reprobar los ilícitos que cometieron Carabineros que, lejos de la doctrina de proteger la vida de las personas, hicieron todo lo contrario (durante la dictadura militar). Los que así actuaron merecen nuestro repudio”<sup>10</sup>.

En relación a las estrategias operativas, en 1998 se implementó el Plan Antidelincuencia que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento de los policías en la problemática local, así mismo se puso énfasis en la organización comunitaria de estos sectores poblacionales en las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad.

Durante este mismo año se implementó, de forma piloto, el Plan Cuadrante<sup>11</sup> en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana. Evaluaciones preliminares internas del plan piloto mostraron que la relación entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward 2001). Debido a esto, la institución tomó la decisión de extenderlo a toda la Región Metropolitana, en el año 2000, y se esperaba que para el año 2005 se

---

10 Entrevista a General Director de Carabineros, en *El Mercurio* 12 de enero de 2003.

11 Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

convierta en un programa de cobertura nacional. En breve<sup>12</sup>, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en automóvil o a pie. A mediados del año 2003 este plan se encontraba en implementación en varias regiones del país, sin embargo, la ausencia de un proceso de evaluación de la efectividad del mismo erosiona la capacidad de establecer su impacto sobre los niveles de denuncia, victimización, temor, entre otros factores.

Otra de las preocupaciones de la institución policial y del gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial, que están siendo elaborados en coordinación con el Ministerio del Interior. Estos indicadores se utilizarán para medir la actividad de cada funcionario, así como el impacto de las estrategias operacionales en espacios territoriales más localizados. Finalmente, Carabineros ha iniciado un proceso de rendición de cuentas públicas de forma bianual en cada comisaría del país. Este es un proceso que no sólo permite establecer una relación directa con la comunidad local, sino también ayuda a presentar las fortalezas y desafíos del servicio policial en zonas determinadas. Lamentablemente, las cuentas públicas están lejos aún de ser, en la mayoría de casos, momentos de verdadera participación y colaboración con la comunidad. Por el contrario, en algunos casos son presentaciones formales que no permiten el desarrollo de un diálogo entre la policía y la comunidad. No obstante, es claro que existe cierto interés institucional en mejorar las posibilidades para el desarrollo de este intercambio.

Todas las iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros debieran abrir paso a una rendición de cuentas más fluida de la institución y a la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad. Así entendida, la institución policial percibe la seguridad ciudadana como una sumatoria de las tareas de control y prevención, sin embargo, el alto mando de la institución recalca que es la “encargada de la prevención social pero no es una función

---

12 Para mayor detalle véase CED (2001).

exclusiva de la institución” (Cienfuegos 2002a:1). En este sentido, la misión institucional se redefine considerando que “la función principal es la prevención policial, es decir, garantizar el orden público y la seguridad pública” (Cienfuegos 2002a:2) y, por ende, la comunidad aparece como un actor con un rol definido en las políticas de la institución policial en prevención del delito<sup>13</sup>.

En el marco de esta definición del accionar policial, a partir del año 2002, se desarrolla el programa Barrios Vulnerables. Dicho plan reúne iniciativas de control e inteligencia policial, junto con prevención social e inversión en barrios donde se observa la presencia de altos niveles de violencia, criminalidad y en especial de tráfico de drogas. Este programa (coordinado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior) busca impactar sobre las redes de microtráfico instaladas en ciertos barrios del país, así como incrementar la presencia del Estado mediante inversión social. A mediados del año 2003 cuatro eran los barrios involucrados en la iniciativa, todos ellos ubicados en la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados preliminares, para este año, aún eran diversos y quedaba pendiente aún la realización de una evaluación seria del impacto del programa en cada uno de los barrios intervenidos; sin embargo, esta metodología de trabajo ha demostrado la posibilidad real de unificar las acciones represivas o de control de la policía, con una focalización de la inversión en temas sociales, y la consolidación de redes locales de vecinos que colaboran con el gobierno en el mejoramiento de la situación local.

En lo que refiere al aporte presupuestario, se mantiene la tendencia del periodo anterior. Es decir, en términos generales el gasto público, en ambas policías, mantiene una tendencia de incremento, alcanzando los 311 mil millones de pesos en el año 2001; es decir 509 millones de dólares, aproximadamente. Por otro lado, el porcentaje del gasto total destinado a seguridad se mantuvo alrededor del 6% duran-

---

13 En este punto cabe resaltar que la participación de la comunidad en la prevención del delito es aún un concepto carente de significado definido. Así, para algunos es visto únicamente como un proceso de apoyo logístico al accionar policial mientras que para otros es el pilar fundamental de las iniciativas mismas de la prevención.

te todo el periodo, pero el porcentaje de gasto dedicado, específicamente, a ambas instituciones policiales dentro del presupuesto de seguridad siguió la tendencia decreciente mencionada en el periodo previo, alcanzando el 55% en el año 2001. Es decir, se mantiene una tendencia general de incremento del presupuesto pero paralelamente se priorizan otras áreas del sistema de justicia criminal.

#### - Participación comunitaria

En este periodo se evidenció la priorización de la temática de la participación comunitaria, como eje de las políticas locales de prevención. A inicios del 1998 en la Región Metropolitana se conformaron Comités de Protección Ciudadana en diversos barrios, los que desarrollaron medidas de seguridad tales como la instalación de alarmas o de alertas comunitarias (Araya Moya 1999). Estas iniciativas fueron fortalecidas por la Secretaría General de Gobierno, que impulsó la creación de estos comités e implementó programas de capacitación de líderes locales, que enfatizaban actividades preventivas y promovían la generación de lazos de confianza entre los vecinos, Carabineros y los municipios. Si bien estos comités fueron impulsados por el gobierno en todo el territorio nacional, donde tuvieron mayor impacto fue en la Región Metropolitana. A pesar de no existir una evaluación del resultado de esta iniciativa, dentro de los factores que podrían determinar la falta de continuidad de la misma, se encuentra la irregularidad de los vecinos para asistir a las reuniones (Araya Moya 1999).

Un segundo momento se evidencia desde mediados del año 2000, cuando el Ministerio del Interior junto con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades firmaron un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura-Compromiso 100. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como la consolidación o desarrollo del capital social local. Se orienta, entonces, a generar la construcción de una alianza local, la que se traduce orgánicamente en los Consejos Comunales de Seguri-

dad Ciudadana<sup>14</sup>, y a facilitar el acceso a fondos concursables, destinados a financiar programas preventivos en las mismas comunas. Para el año 2005, dicho programa se encontraba en su tercera fase de ejecución, involucrando en total a 40 comunas a nivel nacional, es decir, cubriendo más del 50% de la población nacional<sup>15</sup>.

## Conclusiones

A partir de la década de los años noventa, en Chile emerge una nueva mirada sobre la seguridad que se instala lentamente, y comienza a cambiar las prioridades de política, y a establecer la necesidad de contar con mecanismos de respuesta al problema criminal que incluyan la participación de la ciudadanía y el aumento de la inversión pública en el control de la violencia. Consecuentemente, es notorio en Chile el tránsito, desde las políticas de seguridad interior diseñadas en conjunto con las Fuerzas Armadas, hacia un diseño de políticas de seguridad ciudadana, es decir, políticas con un énfasis en la participación comunitaria así como en la mayor presencia de diversos actores sociales y políticos en el debate de la seguridad. Seguidamente se presentan los principales elementos de dicha mirada que se ha ido consolidando en la última década, a pesar de los altibajos en el énfasis de los discursos públicos.

Si bien es difícil establecer una respuesta concreta y final a las interrogantes que motivaron la elaboración de este análisis, es necesario destacar tres hechos concretos: en primer lugar, la seguridad co-

---

14 Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros a: los dos concejales de mayor votación individual, el comisario de Carabineros, el comisario de Investigaciones, el fiscal del Ministerio Público, un representante del programa de prevención de drogas, tres representantes de juntas de vecinos, un representante de comités de seguridad, un representante de la Cámara de Comercio e Industria y un representante de centros de padres y apoderados. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de ampliar los miembros del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes, siempre que el propio consejo lo considere apropiado.

15 Ponencia presentada por Aixa Ortiz de Zarate en el Seminario "Políticas de participación en seguridad. Experiencias y desafíos", Universidad de Chile, 2002.

mo política de Estado en Chile, responde a un paradigma mucho más cercano a la seguridad ciudadana o seguridad democrática, y sigue un proceso de alejamiento de las prácticas ligadas a la seguridad interior. En segundo lugar, se evidencia un acuerdo general sobre la importancia de la seguridad en la agenda pública, así como sobre la necesidad de medidas efectivas que pongan un límite al crecimiento de la victimización y, sobretodo, a la utilización de violencia de manera cotidiana. En tercer lugar, las instituciones policiales han seguido un camino incremental de cambio, que permite incluir debates sobre temas como policía comunitaria e indicadores de gestión en la agenda de gobierno.

Lo anterior demuestra que el proceso de redefinición de las políticas de seguridad está trazado y en claro proceso de avance. A pesar de esto, la definición de una política de seguridad ciudadana enfrenta por los menos cuatro desafíos centrales en los próximos años. El primero, es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan focalizar esfuerzos, disminuir la duplicación de iniciativas y, sobretodo, consolidar un discurso público consensuado sobre la seguridad. Dicha coordinación no sólo se debe realizar dentro de las diversas instituciones del gobierno nacional, sino también incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

En segundo lugar, si bien la relación de las instituciones policiales con el Ministerio del Interior se ha consolidado a través de los años, es imprescindible continuar insistiendo en el cambio de dependencia de dichas instituciones. Esto no sólo permitirá profundizar el proceso de modernización policial, sino también la inclusión de mecanismos de control de la eficiencia y eficacia policial gubernamentales.

El tercer desafío se relaciona con la potencialidad de la participación comunitaria en la prevención del delito. En este sentido, se constata un intento positivo por incluir a la comunidad en diversas iniciativas relacionadas con la temática, lo cual es un arma de doble filo ya que, por un lado, aumenta las expectativas ciudadanas sobre el accionar gubernamental y, por otro, permite identificar las diferentes concepciones sobre el rol de la comunidad en el diseño e implementación de iniciativas de prevención.

Finalmente, el mayor desafío de las políticas de seguridad ciudadana se relaciona con el inestable equilibrio entre la prevención y el control. Si bien el reclamo ciudadano pide mayor vigilancia, control y castigo de los hechos delictuales, los gobiernos deben tener la capacidad de, sin dejar de lado el componente de control de la criminalidad, establecer metas de mediano y largo plazo que mantengan la importancia de la prevención social y la participación comunitaria, como pilares fundantes de una estrategia nacional de seguridad ciudadana en el país.

### III. Los desafíos del sistema carcelario en Chile<sup>1</sup>

---

A partir de los años noventa, la preocupación por la delincuencia se ha instalado en la opinión pública y política de Chile. Situación que ha sido acompañada de un aumento sostenido de las tasas de delitos denunciados y de los niveles de percepción de inseguridad de la población. Es así como la seguridad se ha situado como uno de los temas de principal preocupación para la ciudadanía, lo que ha traído consigo una politización creciente del debate, así como de las medidas propuestas para su solución.

En términos generales, se puede afirmar que desde el regreso a la democracia, en el año 1990, los diversos gobiernos han desarrollado un esfuerzo permanente por diseñar e implementar políticas de control y prevención de la delincuencia, a nivel nacional y local (Dammert 2004). Entre las primeras, cabe destacar la presencia de una agenda legislativa que ha aumentado los castigos para diversos delitos y ha puesto énfasis en trabar la “puerta giratoria” de la justicia y en aumentar su eficiencia. De hecho, una de las principales transformaciones experimentadas en los últimos años es la Reforma Procesal Penal, que involucra un cambio de paradigma en el procedimiento penal inquisitivo. Esta reforma busca aumentar la eficiencia de la justicia, establecer un mejor contacto con la ciudadanía, proteger a las víctimas; y está siendo implementada de forma progresiva en el país.

Asimismo, se ha dado importancia a la presencia policial y la necesidad de mejorar los indicadores de eficiencia con relación a las

---

1 Artículo elaborado con Javiera Díaz para el Grupo de Trabajo CLACSO, 2005. Algunas de las reflexiones plasmadas aquí se desarrollan también en el Capítulo I, de la segunda parte de este volumen, titulado “Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”.



detenciones. Lo que ha ido de la mano con un incremento de la dotación policial y del presupuesto destinado a la mejora de su infraestructura.

El panorama previo ha repercutido fuertemente en la situación del sistema carcelario. Se podría afirmar que tres son las principales problemáticas a las que se enfrenta este sistema en la actualidad. En primer lugar, se observa una tendencia sostenida al incremento de la población reclusa. Así, por ejemplo, en el periodo 1995-2002 Chile presentó un incremento de la población penal mayor que en países como Estados Unidos y Argentina (Williamson 2004:1). Aún más grave es el reconocimiento de que el 77% de dicho incremento se explica por el aumento del uso de la cárcel como respuesta a los fenómenos criminales, dejando de lado los sistemas de penas alternativas (Carranza 2001:27) y sólo un 23%, es atribuible al cambio general de la población. Es así que, Chile se ha convertido en el país con la segunda tasa más alta de población encarcelada en América Latina, después de Panamá (Carranza 2001:13)

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los niveles de hacinamiento de la población reclusa han aumentado notablemente. Situación que erosiona cualquier posibilidad de rehabilitación o reinserción social de los reclusos, y convierte a los recintos penitenciarios en “escuelas del crimen” donde se aprenden herramientas y metodologías, que lejos de interrumpir carreras criminales las potencian.

En tercer lugar, se evidencia una carencia de metodologías e iniciativas de rehabilitación, que permitan disminuir los niveles de reincidencia de los reclusos.

Todo lo anterior genera una “olla de presión” que debe ser abordada desde diversas perspectivas. Sin duda es necesario una fuerte inversión en la mejora y ampliación del sistema carcelario, pero también es prioritario definir la utilización efectiva de medidas alternativas a la prisión, así como programas de rehabilitación y reinserción que permitan limitar la reincidencia, y, por ende, la criminalidad en el país.

El presente capítulo busca, por un lado, describir la situación carcelaria en Chile, identificando los principales problemas y desafíos a los que se enfrenta un sistema que seguirá siendo utilizado como una de las principales respuestas públicas al crecimiento de la criminalidad. De igual forma, pretende describir los cambios generados en el sistema penitenciario con el desarrollo de un nuevo modelo público-privado de administración, que espera mejorar las condiciones de vida de la población reclusa. Finalmente, se enfatizan los principales desafíos que enfrenta una sociedad que ve en la cárcel una forma efectiva de enfrentar la criminalidad.

### Antecedentes

La población penal en Chile está compuesta por personas que cumplen penas o medidas privativas de libertad, y aquellas que cumplen sanciones alternativas a la reclusión. Esta segunda categoría de sanciones –creada en 1983 mediante la Ley 18.216– está compuesta por la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada y la reclusión nocturna.

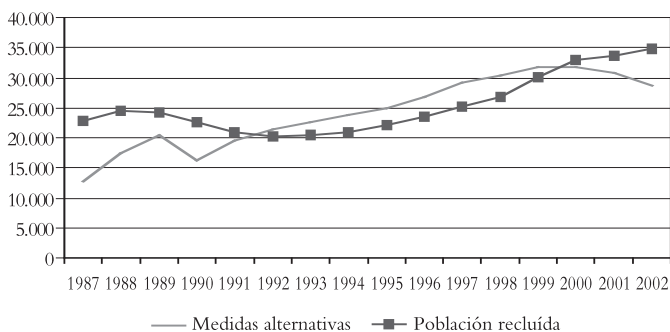
Es necesario considerar que con la vigencia de dicha ley, la población reclusa comenzó a descender, llegando en 1992 a ser menor a la que cumplía su condena en libertad. Sin embargo, a partir de 1995 la población encarcelada empieza a crecer nuevamente, aumentando en más de 11 mil personas, sólo en el periodo 1995-2000. En este último año –y por primera vez desde la promulgación de la Ley 18.216– la cantidad de personas reclusas sobrepasó a la que cumplía su condena en libertad. El Gráfico 1 muestra la evolución de ambos grupos para el periodo 1987-2002<sup>2</sup>.

---

2 Desde 1987 se cuenta con información para las medidas alternativas contempladas en la Ley 18.216.

Gráfico 1

Evolución de la población penal, Chile 1987-2002



Fuente: Gendarmería de Chile, 2002.

Como se puede observar, al inicio del periodo analizado las personas cumpliendo medidas alternativas equivalían sólo al 36% del total de condenados. Su mayor participación relativa se produjo en 1997, cuando llegaron a representar 54% del total de personas cumpliendo condena. A partir de 1998, esta participación ha disminuido, siendo el 45% de la población penal en el año 2002.

La situación presentada está claramente influenciada por políticas de endurecimiento de penas. Posición defendida en el país por prácticamente todos los partidos políticos que han utilizado el discurso punitivo, también conocido como “populismo penal” (Bottoms 1983). Son reiteradas las ocasiones en las que se afirma que la principal solución para el incremento de la criminalidad en el país, es el endurecimiento del sistema judicial, el aumento de los años de cárcel para ciertos delitos y la disminución de la edad para poder ser imputado de un delito.

La magnitud del hacinamiento y la tendencia creciente de población reclusa, generaron la necesidad de una respuesta pública que se hace realidad durante el gobierno del Presidente Lagos, con una inversión pública de más de 300 millones de dólares en la construcción

de nuevas cárceles que cuenta con un sistema de administración mixto (público y privado). A pesar de dicha inversión, diversos estudiosos proponen que las cárceles creadas no serán suficientes para resolver el problema del hacinamiento en el mediano plazo.

### Infraestructura carcelaria y hacinamiento

De acuerdo a la definición legal, se entiende por establecimientos penitenciarios aquellos recintos donde deben permanecer custodiadas las personas privadas de libertad (en razón de detención y mientras están puestas a disposición del tribunal pertinente), las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad. Corresponden también a esta denominación las dependencias destinadas al seguimiento, asistencia y control de los condenados que, por un beneficio legal o reglamentario, se encuentren en el medio libre. Todos estos establecimientos son administrados por Gendarmería de Chile, institución dependiente del Ministerio del Justicia<sup>3</sup>.

Por ende, las personas que se encuentran reclusas en dichos establecimientos no necesariamente se encuentran condenadas por un delito, sino que pueden estar en calidad de detenidos y/o procesados<sup>4</sup>. Lo anterior da cuenta de que la privación de libertad es utilizada como herramienta de control no sólo en aquellas personas que han sido objeto de una sentencia definitiva que los condena a una pena de privación de libertad, sino también en aquellas que, aún rigiendo la presunción de inocencia a su favor, el tribunal o bien el fiscal estiman que la libertad constituye un peligro, ya sea para la seguridad de la sociedad, la víctima o la investigación.

3 Decreto Supremo 518 de 1998, que fija el texto del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios.

4 Se puede entender como aquella persona a la que el tribunal correspondiente ha declarado reo por estimar que hay presunciones fundadas de la existencia del hecho punible, como de la participación de ésta en el delito (Artículo 274, Código de Procedimiento Penal).

En Chile, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (REP) contempla diversos tipos de recintos carcelarios, diferenciados en base al género y la calidad penal de las personas que albergan, sin embargo, la realidad muestra que en muchos casos la segunda característica no se utiliza para la distribución de la población penal, situación que analizaremos más adelante.

Así, según el citado reglamento, los establecimientos penitenciarios destinados a la atención de detenidos y de personas sujetas a prisión preventiva se denominan Centros de Detención Preventiva (CDP), esto significa que dichos recintos debieran albergar sólo a personas que se encuentren detenidas o en prisión preventiva, esto es, que se haya dictado auto de procesamiento en su contra y no gocen del derecho a la libertad provisional lo cual se condice, en el nuevo sistema procesal penal, con la calidad de imputado sujeto a prisión preventiva. Por su parte, los Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP)<sup>5</sup> están destinados a albergar sólo a aquellas personas condenadas a una pena privativa de libertad, al igual que los Centros de Educación y Trabajo (CET) y los Centros de Reinserción Social (CRS)<sup>6</sup>. Finalmente, los establecimientos penales que albergan mujeres, llamados Centros Penitenciarios Femeninos (CPF) presentan una población tanto de condenadas como de detenidas o sujetas a prisión preventiva.

Por otro lado, el sistema penitenciario contempla tres regímenes de reclusión: el sistema cerrado, el sistema abierto y el semi-abierto. El primero<sup>7</sup> incluye a aquellas personas (detenidas, procesadas y condena-

5 “Los establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad, se denominan Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP), los que podrán tener los regímenes siguientes: cerrado, semi-abierto y abierto” (Artículo 16, REP).

6 “Los Centros de Cumplimiento Penitenciario que contemplen un determinado tipo de tratamiento de reinserción social, se denominan Centros de Educación y Trabajo, Centros Abiertos, Centros Agrícolas o tendrán otra denominación específica aprobada por la Administración Penitenciaria” (Artículo 17, REP). Por su parte, el Artículo 20 dispone que “[l]os establecimientos penitenciarios destinados al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentren en el medio libre, se denominan Centros de Reinserción Social (CRS)”.

7 “En los establecimientos de régimen cerrado los principios de seguridad, orden y disciplina, serán los propios de un internado. Estos principios deberán armonizar

das) que se encuentran reclusas las veinticuatro horas del día sin ningún beneficio de salida. Los otros dos, se aplican sólo a personas condenadas. El sistema abierto<sup>8</sup> incluye a aquellas personas a las que se les aplica alguna medida alternativa a la reclusión o algún beneficio de “reinserción” social, es decir, el cumplimiento total o parcial de la condena se realiza en el medio libre. Por su parte, el sistema semi-abierto<sup>9</sup> está constituido por aquellas personas que cumplen su condena en un CET, el cual puede ser de carácter urbano o rural.

Para el año 2003, el total de población atendida por Gendarmería fue de 66.521 personas. Entre el año 2000 y 2003, el 51,9% se encontraba en el sistema cerrado, el 0,7% en el sistema semi-abierto y el 47,3% en el abierto. Esta situación demuestra que nuestro sistema penal privilegia mayoritariamente la privación de libertad en el sistema cerrado como forma de castigo, lo cual además ha tendido a acentuarse en los últimos años. De hecho, de los 119 establecimientos penitenciarios, sólo 20 eran CETs, es decir, representaban el 16,8% de la oferta de establecimientos.

Por su parte, es necesario aclarar que si bien el REP estipula que los CDP no están destinados a personas condenadas, al momento de escribir este trabajo todos estos centros albergaban a este tipo de población penal, manteniendo el 29% del total de condenados reclusos

---

en su caso, con la exigencia de que no impidan las tareas de tratamiento de los internos. Se cuidará especialmente la observancia puntual del horario, de los encierros y desencierros, de los allanamientos, requisas, recuentos numéricos y del desplazamiento de los internos de unas dependencias a otras. Por razones de seguridad, podrán ser intervenidas o restringidas las comunicaciones orales y escritas. Todas las actividades serán programadas y controladas por la Administración Penitenciaria” (Artículo 29, REP).

- 8 “En los establecimientos de régimen abierto, el orden y la disciplina serán los propios para el logro de una convivencia normal en toda colectividad civil, con ausencia de controles rígidos, tales como formaciones, allanamientos, requisas, intervención de visitas y correspondencia. No obstante, el Director Regional, en casos calificados, podrá ordenar dichos controles” (Artículo 31, REP).
- 9 “Los establecimientos de régimen semi-abierto se caracterizan por el cumplimiento de la condena en un medio organizado en torno a la actividad laboral y la capacitación, donde las medidas de seguridad adopten un carácter de autodisciplina de los condenados” (Artículo 30, REP) .

a nivel nacional, lo que equivale a 6.207 personas. Más aún, de los 46 CDP en funcionamiento durante el 2003, 35 poseían mayoritariamente población condenada, situación problemática no meramente por una cuestión formal o nominal, sino principalmente porque esta situación da cuenta de la falta de especificidad y, por lo tanto, de efectividad en el tratamiento y reclusión de los distintos sujetos.

Una situación similar ocurre con los CCP, recintos que debieran albergar sólo a condenados, pero que sin embargo mantienen reclusas a personas en prisión preventiva, procesada o imputada. Por el contrario, los CET son el único tipo de establecimiento que cumple con lo estipulado en el reglamento, albergando sólo a condenados.

Además de los problemas en la distribución de la población penal, se observa un creciente hacinamiento que ha sido calculado por fuentes oficiales en 50% (Gendarmería de Chile 2004), mientras que instituciones dedicadas al análisis de la situación lo sitúan alrededor del 60% (FPC 2004). Otra forma de explicitar la magnitud del problema es observar la densidad de población por cada 100 plazas, la cual para el año 1999 en Chile fue calculada en 147, instalándose entre las más altas de la región (Carranza 2001:21). Cabe destacar que esta información se basa sólo en el promedio nacional, lo cual esconde realidades regionales mucho más apremiantes.

En síntesis, la infraestructura carcelaria existente en el país es claramente insuficiente para la población penal. Situación que ha generado un proceso de inversión pública en el sistema carcelario que se describirá en detalle posteriormente.

## Sistema de clasificación

El objetivo principal de la encarcelación debería ser la rehabilitación y posterior reincorporación en la sociedad de los sujetos reclusos en los centros penitenciarios, tal como lo estipula la ley. Es por esto que uno de los elementos centrales del sistema penitenciario es la evaluación de los niveles de compromiso delictual de todos los sujetos reclusos, ya sea en calidad de condenados, procesados y/o detenidos.

En Chile este proceso de clasificación se realiza mediante un instrumento llamado “ficha de clasificación”. La institución encargada de su implementación es Gendarmería, la cual establece que el objeto de esta clasificación es lograr determinar el grado de involucramiento o compromiso delictual del sujeto, es decir cuán internalizado tiene los patrones propios de la “subcultura carcelaria”. Si bien la asignación de puntaje es individual, la distribución de los internos en el establecimiento penal se realiza de acuerdo a las categorías de Alto, Mediano y Bajo compromiso delictual. Estos grupos determinan su ubicación al interior del recinto penal, así como el tratamiento que recibirán, ya que se espera un comportamiento diferencial según compromiso delictual, y, por ende, es necesario un tratamiento diferenciado en cada uno de los grupos.

Entonces, el objetivo central de la clasificación sería el de evitar la “contaminación criminal” entre los reclusos y su involucramiento en la “subcultura carcelaria”. Así, se asume que los puntajes arrojados explicitan el nivel de peligrosidad de los internos y los riesgos de que sigan infringiendo la ley penal.

La ficha de clasificación mide cuatro categorías principales:

- Apariencia: se evalúan las variables lenguaje, cortes y tatuajes.
- Nivel de preparación: se evalúan los variables relativas a continuidad de la escolaridad, capacitación laboral, estabilidad laboral y planificación vital.
- Grupo de referencia: se evalúan las variables relativas a las relaciones familiares, grupo de pares, ocupación del tiempo libre y consumo de alcohol.
- Historia delictiva: se evalúan las variables sobre antecedentes antisociales en la infancia, edad de iniciación delictual y reincidencia.

El análisis detenido de las categorías utilizadas en el sistema de clasificación muestra diversas problemáticas. En primer lugar, es importante considerar que la ficha de clasificación es aplicada indistinta-



mente a sujetos que están condenados por diversos delitos, pues los ejes de puntuación no distinguen a este respecto, lo que nos lleva a pensar que la peligrosidad de una persona no está relacionada con los hechos por los cuales se le sanciona, sino más bien con ciertas características que responderían a una distinción socioeconómica o cultural. Así, la ficha propone o porta una visión del “delincuente” que se corresponde con lo que llamamos “positivismo criminológico”, en el sentido de que el enfrentamiento al delincuente, se basa en estudios tipológicos, donde lo que se castiga no es el hecho mismo, sino al autor, y donde la medida del castigo la da la peligrosidad del delincuente (García-Pablos 1998:248). Lo que pareciera interesar, entonces, es un diagnóstico científico del problema criminal (psicológico, antropológico, estadístico, etc.), para así poder visualizar y generar las estrategias necesarias para neutralizar los factores criminógenos.

Desde esta perspectiva, las variables analizadas pueden dar cuenta de la noción de delincuencia y peligrosidad que maneja el sistema penitenciario chileno. El hecho de que la primera variable tenga por nombre “apariencia” y evalúe la forma de hablar (entiéndase mala pronunciación y/o utilización de coa o jerga) y marcas del cuerpo del sujeto (cortes o tatuajes “caneros”) nos llevaría a pensar que ser delincuente se corresponde, al menos en cierta medida, con un sujeto que se encuentra marcado de forma aparente, es decir, con sólo verlo y hablarle podríamos encontrar indicadores de su compromiso con el mundo delictual.

Por otro lado, las variables que miden el nivel de preparación se asocian directamente con el nivel de escolaridad, cuestión que podría llevar a pensar que entre menos posibilidades de educación tiene un sujeto, más posibilidades existen de que sea delincuente. Finalmente, las variables que se relacionan con los grupos de referencia las podríamos definir con el dicho popular “dime con quién andas (con quién vives, con quién te tocó vivir o dónde vives) y te diré quién eres”. Todas cuestiones que apuntan a una concepción de la delincuencia como delimitada y relacionada con el nivel social al que alguien pertenece, pues aquel que, aunque haya cometido delitos brutales, hable

bien, tenga un cuerpo limpio de marcas, cuente con preparación educativa y se relacione con personas de alto estatus, tendrá un bajo compromiso delictual, es decir, no pertenece al grupo de sujetos contaminados por el mundo criminal; cuestiones que hasta este momento del análisis nos dicen poco sobre los delitos que han cometido.

Siguiendo esta lógica, el compromiso delictual “bajo” corresponderá a aquel sujeto moral, honrado y educado, de clase alta, que no tiene relación alguna con lo que conocemos como “delincuente común”; el sujeto de “mediano” compromiso delictual, a uno medianamente educado, y el “alto” a aquel delincuente “nato”, sin vuelta atrás, que hereda de su situación de existencia una cultura delictiva impregnada en su ser.

Sin embargo, falta analizar la variable que se refiere a la historia delictiva del sujeto, la cuál podríamos pensar que sería la única que puede aportar respecto del nivel de involucramiento en la conducta delictual. No obstante, la definición que se utiliza para la reincidencia es sujeta a críticas diversas ya que se consideran sólo las anotaciones anteriores del sujeto por las cuales se haya cumplido condena, sin considerar el tipo de delito cometido. Por otra parte, existe una gran cantidad de sujetos que acumulan varias infracciones penales en una misma causa, las cuales pueden tener una diferencia considerable en el tiempo de comisión, pero que, sin embargo, lo dejan en la categoría de primerizo, que permite apelar a la atenuante de “irreprochable conducta anterior”. Por lo tanto, esta variable sólo evalúa lo que el sistema penal ha captado y sancionado con anterioridad.

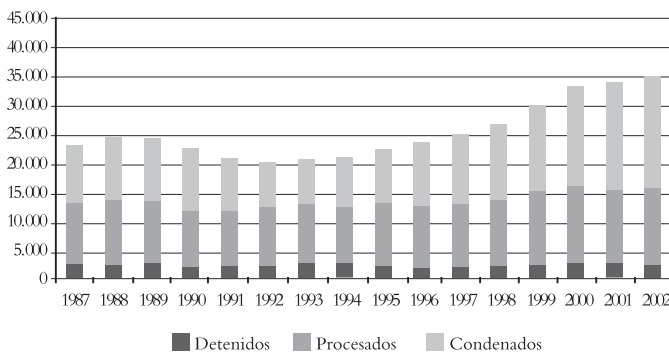
Por todo lo anterior, es evidente que el sistema de clasificación de la población penal requiere de un intenso proceso de modernización y cambio en las categorías utilizadas, para enfrentar la problemática de las carreras criminales de forma eficiente y efectiva y evitar que las cárceles continúen siendo escuelas del delito y, sobretodo, espacios donde se vive de forma cruel e indigna.

## Caracterización de la población reclusa en Chile

Como se mencionó previamente, la población reclusa en Chile ha aumentado de forma sostenida en los últimos años. Entre 1980 y 1990 la tasa anual promedio de crecimiento fue de 4,2%, situación que se mantuvo durante el periodo, debido a sucesivos indultos legales y a la flexibilización de las exigencias para la concesión de beneficios intra-penitenciarios, libertad provisional y condicional. Cabe destacar que durante los años ochenta se dictaron 8 leyes de indultos generales que beneficiaron a condenados. El último indulto general se otorgó en el año 1991 y provocó una disminución de un 10,3% en la población reclusa del país.

Gráfico 2

Evolución de la población reclusa, Chile 1987-2002  
(promedios anuales)



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003.

A partir de los años noventa, esta situación cambió y se generó una tasa de crecimiento de la población reclusa más alta y sostenida en el tiempo. Como se puede observar en el Gráfico 2 la población pasó de alrededor de 23 mil, a inicios de los noventas, a más de 32 mil a fines de dicha década.

Así, la creciente tendencia de aumento de la población reclusa en el periodo 1980–2003, ha sido de 138,5%. Este incremento no tiene relación con el cambio poblacional del país, el cual, en el periodo intercensal 1982–2002, mostró un aumento del 39,2%, mientras la población penal que en el mismo periodo aumentó en 110,2% (Foro de Expertos 2004).

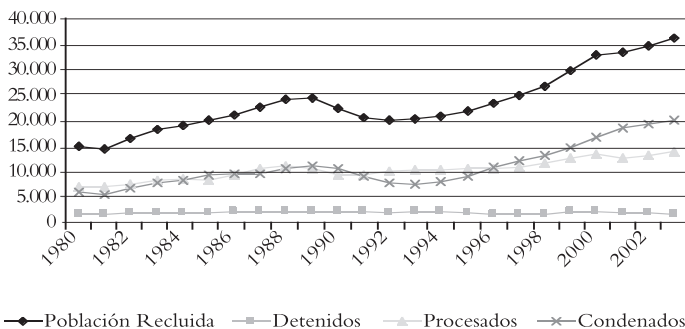
Por otra parte, según información de Gendarmería de Chile, en el año 2003 el promedio anual de población reclusa en establecimientos penitenciarios ascendió a 36.331 internos (considerando el sistema cerrado y semi-abierto, salida diaria y arresto nocturno), de los cuales el 56% correspondía a condenados, 39% a procesados y 5% a detenidos por las policías. De allí que, para el año 2002, se estimaba una tasa de 231 internos privados de libertad por cada 100 mil habitantes (Williamson 2004), lo que supera las tasas de prácticamente todos los países de América Latina.

En términos de calidad penal de la población reclusa, son los condenados los que han experimentado aumentos mayores, alcanzando un incremento porcentual de 232,5%, entre 1980 y 2003. Información que puede ser interpretada como una mejora en la eficiencia de la justicia, pero que requiere ser analizada en un contexto de incremento de la población penal en general. Es decir, aumentan los condenados pero en términos relativos representan un porcentaje bastante similar que el evidenciado a mediados de los años noventa.

La distribución regional de la población penal muestra una mayor concentración de la misma en la Región Metropolitana de Santiago, con el 38,2% de la población privada de libertad a nivel nacional, lo cual se relaciona con una concentración poblacional del 40,1% de la población total del país. Sin embargo, cabe destacar que el análisis de la tasa por cada 100 mil habitantes muestra que la I región (ubicada en el extremo norte del país y con límites con el Perú y Bolivia) posee una situación de magnitud importante. De esta forma, el año 2003 presenta una tasa de población reclusa de 749,8 por cada 100 mil habitantes, cifra que supera las tasas de las demás regiones del país y el promedio nacional. La alta presencia de tráfico y microtráfico de dro-

Gráfico 3

Evolución de la población penal, Chile 1980-2003



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003.

gas en esta zona es una explicación, así como la presencia de una población carcelaria extranjera de importancia.

Por otra parte, es importante considerar que la población penal no puede ser considerada como un indicador para caracterizar a las personas que cometen delitos en un determinado lugar, sino más bien a quienes presentan una mayor probabilidad de ser arrestados y condenados por el sistema de justicia criminal. Como se observó previamente, además de los elementos estigmatizadores que se ubican en la base de la labor policial y judicial, la misma clasificación al interior del sistema penitenciario muestra rasgos de discriminación de ciertos grupos de la población.

Sin embargo, y a pesar de la limitación recién mencionada, la caracterización de la población recluida permite el diseño e implementación de programas e iniciativas que puedan servir para la rehabilitación y reinserción social.

Con relación a la composición de género, si bien en el año 2003 el 87,3% de las personas privadas de libertad eran hombres, esto esconde una tendencia de incremento sostenido de la población femenina recluida. En el año 1998 la población femenina representaba el 7,1% del total, mientras que 5 años después este porcentaje subió a 12,7%,

lo cual en frecuencias muestra un número importante de mujeres en el sistema penitenciario.

Para poder explicar dicha situación es necesario analizar por qué tipo de delitos se encuentra recluida dicha población y cuál ha sido la evolución de tales delitos, puesto que, como veremos, existe una importante diferencia a este respecto entre hombres y mujeres.

Es importante mencionar, entonces, que la mayor parte de los delitos por los cuales los sujetos se encuentran privados de libertad, corresponden a delitos contra la propiedad, que en el año 2003 representaron más del 30% del total de los delitos registrados en el sistema interno de Gendarmería. Posteriormente, se ubica la infracción a la Ley 19.366 de tráfico ilícito de estupefacientes (6,8%)

Con respecto a lo anterior, podemos afirmar que la población femenina se encuentra mayoritariamente recluida por los delitos de tráfico de estupefacientes y tráfico ilícito de drogas (30,7% del total de delitos por los cuales mujeres se encuentran recluidas), situación bastante diferente a la proporción que estos mismos delitos representan en tre la población masculina, donde constituyen sólo el 7%. Ahora bien, si vemos la evolución del peso de estos delitos a lo largo de los años podemos explicar el fuerte aumento de la población femenina recluida, ya que en el 2002 sólo un 18,6% de los delitos por los cuales las mujeres se encontraban recluidas correspondían a tráfico, situación que se duplica el año siguiente.

Por su parte, la población masculina se encuentra mayoritariamente recluida por delitos contra la propiedad, de los cuales un 13,6% corresponde a robo con intimidación, un 10,1% a robo con fuerza y un 8,3% a robo, sumando el 32% del total de delitos por los cuales éstos se encuentra recluidos. Esta tendencia se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, constituyendo el robo, en sus diferentes tipologías, el delito más importante.

Adicionalmente, según las cifras entregadas por Gendarmería el año 2003, más del 50% de la población recluida en el país se encontraba clasificada con un alto nivel de compromiso delictual, seguido de 24,2% de personas con un mediano-alto compromiso delictual. Esta situación muestra que para el sistema penitenciario, los reos chilenos

son en su gran mayoría sujetos considerados peligrosos y altamente comprometidos con la carrera criminal.

Finalmente, los niveles de reincidencia de la población carcelaria son altos. Según un estudio más del 70% de los hombres en las cárceles de la Región Metropolitana declararon haber estado presos en un momento anterior por delitos comparables (Foro de Expertos 2004).

### La respuesta pública: el modelo público-privado

Como respuesta a los problemas identificados previamente, durante el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) se definió un programa de concesiones de infraestructura penitenciaria que consiste en que el Estado entrega a un particular el derecho a desarrollar y explotar un bien de uso público o servicio a cambio de su explotación temporal<sup>10</sup>. De esta forma, este proyecto contempla la construcción, equipamiento y mantenimiento de 10 nuevas cárceles de mediana y alta seguridad, con una inversión pública que ronda los 320 millones de dólares y que repercutirá en la construcción de 372 mil metros cuadrados de cárceles con espacio para 20.000 nuevas plazas.

Según la normativa constitucional vigente, Gendarmería es el organismo público que tiene la facultad de mantener privados de libertad a quienes determinen los tribunales de justicia<sup>11</sup>. Bajo el nuevo sistema, la administración y vigilancia de los recintos se mantendrá en manos de esta institución, mientras que la responsabilidad de las empresas privadas, que obtengan la concesión, comprende el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y prestación de otros servicios penitenciarios. Es decir, alimentación, aseo, consumos básicos, lavandería, salud, trabajo, educación y reinserción social, todas funciones que deberán cumplir por un plazo mínimo de veinte años a par-

---

10 Información proporcionada por la Unidad de Investigación Criminológica (UNICRIM) de Gendarmería de Chile, 2002.

11 Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, Decreto Ley 2.859 de 1979, Art. 4 Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, Decreto Supremo N° 518 de 1998, Art. 120.

tir de la inauguración de cada establecimiento. El proceso de licitación internacional se ha dividido en cuatro grupos, que corresponden a las cuatro etapas del mismo, y se realizan de forma consecutiva<sup>12</sup>.

Adicionalmente, este proceso de reforma del sistema carcelario contempla la ley de modernización de Gendarmería, en discusión en el Congreso al momento de realizar esta investigación, que pretende terminar con el déficit de personal, permitir la definitiva profesionalización funcionaria y mejorar los estándares de gestión; lo cual permitirá la incorporación de 3.500 gendarmes a la planta de funcionarios.

Esta política tiene dos consecuencias directas, por un lado, el beneficio económico del modelo y, por otro, el diseño de programas de rehabilitación y reinserción.

En relación a lo primero, con la creación de estas 10 cárceles el fisco no invierte a corto plazo en la infraestructura y construcción de las cárceles, pues comienza a pagarle a las empresas privadas después de transcurridos diez años. Se calcula que la reducción de costos, para el Estado, es de un 20% en la construcción y de un 10 a 15% en la operación de los recintos. Por otra parte, el gobierno otorga garantías económicas a los establecimientos privados, asegurando la ocupación de, al menos, el 90% de las plazas, y de no completarse este margen, el Estado, se compromete a cubrirlo financieramente de todas formas (Arellano 2001). Por ende, la ganancia de los concesionarios, se traduce en la certeza de que semestralmente recibirán, por parte del Estado, un subsidio por cada recluso que alberguen en sus establecimientos, si a esto sumamos la incorporación de empresas privadas al interior de las cárceles, las cuales llevarán a cabo los proyectos de capacitación laboral y ofrecerán trabajo propiamente dicho, de más está decir que la ganancia será tener mano de obra a un costo menor que en el mercado, por el mismo servicio.

12 El grupo uno se lo adjudicó el consorcio BAS (consorcio que comprende una alianza chileno-italiano-francesa), que corresponde a Sodexho, Besalco y Astaldi. Esta licitación consiste en la construcción de dos recintos de mediana seguridad y uno de alta seguridad. El 31 de julio del año 2002, este mismo consorcio se adjudicó la concesión del segundo grupo que comprende dos nuevas cárceles, una de alta y otra de mediana seguridad. En diciembre del año 2003 el consorcio francés Vinci se adjudicó la concesión del tercer grupo, el cual comprende 3 nuevas cárceles.



Es decir, tanto las empresas privadas como el Estado ganan con la privatización, y a pesar de que el costo por preso es bastante menor que en otros países, igualmente se considera un importante espacio para explotar. En Chile, la ganancia por preso diario es de 10 USD, en Francia 24 USD y en EEUU entre 30 y 35 USD (Correa Sutil 2000).

En el ámbito de la reinserción de los privados de libertad, la Gendarmería será quien dará los lineamientos o políticas de rehabilitación o reinserción y las empresas privadas quienes ejecutarán concretamente los programas. Cabe mencionar que dichas políticas de rehabilitación están destinadas sólo para los condenados, con lo cual un importante porcentaje de la población reclusa queda marginada de cualquier proceso de rehabilitación. De igual manera, estos programas de rehabilitación estarán basados en el sistema de clasificación, analizado previamente, lo cual pone en entredicho su efectividad. Se utilizará el concepto de unidad básica de segmentación, es decir, la celdas estarán ocupadas por reclusos que tengan características comunes, los cuales estarán clasificados de acuerdo a su compromiso delictual, el que será determinado según las variables descritas anteriormente.

Al momento de realizar esta investigación no había entrado en funcionamiento ninguno de los recintos construidos en este proceso. Se esperaba que en marzo del 2005 entraran en funcionamiento los centros de la primera etapa, con lo cual se empezarían a medir los indicadores de eficiencia y eficacia de un nuevo modelo de sistema penitenciario que busca situarse entre el privatizador y el estatal.

## Consideraciones finales

Como hemos revisado a lo largo del presente análisis, el sistema penitenciario chileno presenta importantes deficiencias, que guardan relación con su funcionamiento y realidad actual, a saber: crecimiento sostenido de la población penal, alto grado de hacinamiento, alta tasa de reincidencia y escasa planificación y éxito de políticas de reinserción social. Asimismo, los problemas que atraviesa el sistema penitenciario nos conduce a un análisis crítico de sus principios, es decir, existe escaso aná-

lisis de la función del sistema penitenciario y de los riesgos sociales de su uso indiscriminado como medida de control de la delincuencia.

Estas profundas deficiencias y la falta de estudios sobre la temática explican, en parte, que la única solución que se plantea sea la de cambiar de un sistema estatal a un sistema mixto de mantenimiento y administración carcelaria. Sin desconocer la importancia de mejorar en forma rápida la calidad de vida de los reclusos, a través de la implementación de nueva infraestructura, relevamos la necesidad de llevar a cabo una reflexión y reforma más profunda del sistema penitenciario, que no base la reinserción y rehabilitación de los internos en mayor cantidad de metros cuadrados, sino que, en primer lugar, posicione a la privación de libertad como la última ratio y elabore una política efectiva a este respecto.

La crítica y apertura de la reflexión que proponemos considera que la “crisis carcelaria” que afecta al sistema penitenciario chileno se ha simplificado, considerándola como sinónimo del hacinamiento, pero como hemos visto a lo largo de este artículo, esta es sólo una de las dimensiones del problema y no la única. Por otra parte, se vuelve necesario considerar, en forma más profunda, la problemática del hacinamiento, pues ésta no sólo es una cuestión de infraestructura. El aumento acelerado de la población carcelaria no es un hecho que sucede naturalmente, no es un producto espontáneo de la naturaleza, sino que es el resultado del modelo que se ha adoptado para enfrentar el problema de la delincuencia.

En este sentido, la reforma al sistema carcelario comienza desde un hecho constatable, el hacinamiento, pero no considera abordar las posibles causas del mismo. Si consideramos el porcentaje de crecimiento anual de la población carcelaria, en algunos años más la solución basada exclusivamente en infraestructura quedará colapsada inevitablemente.

La situación carcelaria en Chile permite la definición de políticas vinculadas con el llamado combate a la delincuencia, así como a una definición aún más importante sobre los mecanismos que esta lucha puede utilizar. En este sentido, la consolidación de un sistema penitenciario centrado en la necesidad de controlar a grupos específicos de la

población, sin atención a la calidad del mismo, sólo conseguirá instaurar un modelo de cárceles de la precariedad o de la miseria (Wacquant 2000) en nuestro país.

## IV. Cárceles privadas: ¿modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?<sup>1</sup>

---

La privación de libertad se ha convertido en la principal respuesta de política utilizada en el mundo para intentar disminuir la criminalidad, lo cual ha implicado un fuerte aumento de la población encarcelada. En este contexto, los países latinoamericanos no muestran una tendencia diferente. Este proceso ha ido acompañado de un deterioro de las condiciones de vida de los internos, que son sometidos a un castigo social más que a un proceso de rehabilitación.

La situación del sistema carcelario en Chile muestra problemáticas similares. Sin duda esta crisis está signada por la sobrepoblación de los recintos penitenciarios y la consecuente mala condición de vida al interior de los penales. Adicionalmente, se han formulado fuertes críticas a la institución encargada de la administración y vigilancia penitenciaria, Gendarmería de Chile, situación que ha empeorado la imagen pública de la institución. Por ejemplo, una reciente encuesta del Centro de Estudios La Tercera mostró que 69% considera que las fugas en las cárceles se deben a la negligencia y corrupción de los gendarmes. Por otra parte, los programas de rehabilitación son escasos y tienen limitado impacto en la disminución de la reincidencia.

La respuesta pública frente a esta situación ha sido la implementación de un nuevo modelo de gestión penitenciaria que pone énfasis en la construcción de recintos carcelarios con administración público-privada. El objetivo de este modelo es disminuir el hacinamiento, aumentar la calidad de vida de los presos, disminuir la reincidencia y, pa-

---

1 Documento elaborado con Javiera Díaz.

### Elementos de la situación carcelaria en Chile

- En el 2004 había 38.000 personas reclusas en una infraestructura apta para albergar sólo a 24.000.
- Incremento entre el 7% y de 9% de la población reclusa.
- La tasa de sobrepoblación supera el 50% (2005).
- Nivel de reincidencia fluctúa entre el 50% y 60% (2005).
- La población con penas alternativas pasó de 54% en 1997 a 47% en el 2003.
- El ingreso anual promedio de condenados al sistema penitenciario se estima alrededor de 1.500 personas.
- Sólo 1% del presupuesto de Gendarmería se destina a programas de rehabilitación.
- Se evidencian malas condiciones de vida de los reclusos y vulneración de sus derechos fundamentales.

Fuentes: Gendarmería de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Informe de Amnistía Internacional, 2004; Informe de Derechos Humanos Universidad Diego Portales, 2005.

raleamente, disminuir los costos públicos en el mantenimiento de las cárceles. Este modelo recoge resultados de experiencias internacionales que se analizan a continuación.

### Respuesta al problema carcelario: la privatización

El camino que se ha tomado para enfrentar la sobrepoblación penal y los problemas que conlleva ha sido, en prácticamente todo el mundo, la introducción de capital privado al sistema carcelario. La experiencia de privatización y concesión penitenciaria a nivel internacional ya lleva más de una década de desarrollo, contando con centros de reclusión operados por empresas privadas en lugares tan diversos como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva Zelanda y Puerto Rico.

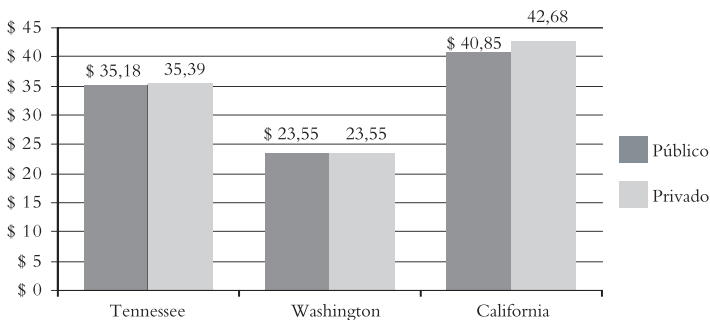
Además, tales iniciativas se encuentran en desarrollo en varios países de América Latina como Costa Rica, Belice, Venezuela, México, Brasil y muchos otros están considerando su implementación. No obstante esta masificación de la entrada de la empresa privada en el quehacer penitenciario, su rol presenta diferencias respecto a las atribuciones y responsabilidades que adquiere.

Sin duda en los Estados Unidos se evidencia la principal experiencia de privatización carcelaria, cuyos objetivos centrales son:

- Reducir los costos
- Aumentar la rehabilitación
- Disminuir la reincidencia
- Mejorar las condiciones de vida y disminuir el hacinamiento

Sin embargo, dichos objetivos han tenido resultados variados e incluso negativos. Así, por ejemplo, con relación a los costos si bien se estima que el Estado podría ahorrar hasta el 25% con la privatización carcelaria, un análisis comparado en los EEUU muestra que dicho ahorro es poco significativo (ver Gráfico 1).

Gráfico 1  
Tasa de costo diario de cárceles públicas  
y privadas, EEUU 1996\*



\* Datos corresponden al valor diario por persona en dólares.

Fuente: Informe de GAO (*The United States General Accounting Office*).

Adicionalmente, en aquellos recintos donde se aprecia una disminución de los costos, un estudio posterior demostró que el mismo se explicaba por la reducción del personal penitenciario y de su remuneración.

Uno de los mitos relacionados con la privatización se centra en la creencia de que dicho sistema generaría menores niveles de reincidencia delictual, con lo cual se estaría enfrentado eficientemente la problemática. Sin embargo, diversos estudios realizados en los EEUU no justifican dicha afirmación.

Finalmente, otro de los argumentos es que las cárceles privadas generan mejores condiciones de vida para los reclusos, al mejorar el hábitat penitenciario y la calidad de los programas de rehabilitación. Pero, aquellos donde se instalan programas de trabajo han generado un profundo debate debido a las malas condiciones salariales e incluso la falta de derechos laborales para estos trabajadores.

#### **Mitos de la privatización carcelaria:**

##### **La experiencia de Estados Unidos**

###### **Ahorro del Estado**

Numerosos estudios revelan que la disminución de costos, si es que existe, es poco significativa. El Bureau de la Administración de Justicia de los EEUU mostró que la privatización reduce los costos en 1%.

###### **Menor reincidencia**

Diversos estudios ponen en duda el cumplimiento de este objetivo. Una investigación realizada en Florida (1995-2001) concluye que no existen diferencias significativas en las tasas de reincidencia que se presentan en ambos regímenes.

###### **Mejores condiciones de vida**

La sostenida tendencia de crecimiento de la población en prisión sigue demandando la construcción y ampliación de los recintos en la mayor de los Estados Americanos.

- Se cuestionan las modalidades de disciplina y castigo utilizadas en las cárceles, principalmente privadas.

- Otros estudios plantean que la minimización de los costos producía una merma en la calidad de la atención médica, lo que se producía también con la alimentación y la limpieza.
- Por su parte, algunos estudios revelan las malas condiciones de vida que se han generado en algunos centros penitenciarios privados.

Fuente: Elaboración propia.

### El modelo chileno: público-privado

En el marco de un contexto internacional que pone énfasis en la privatización de las cárceles y de una crisis nacional evidente del sistema penitenciario, la solución diseñada fue el llamado proceso de Modernización del Sistema Carcelario. El mismo se inició durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2002) y su fecha de término es indefinida.

Este modelo implica un sistema mixto de administración penitenciaria público-privada, por lo cual se mantiene la normativa que establece que en el Estado radica la facultad indelegable de restringir los derechos de las personas, ejercida a través de los organismos públicos competentes (Gendarmería de Chile). No obstante, la legislación permite la participación de capital privado en muchos aspectos de la operación de los nuevos establecimientos tales como:

- Construcción y financiamiento de la infraestructura
- Mantenimiento de la infraestructura
- Mantenimiento del equipamiento estándar
- Mantenimiento de todo el equipamiento de seguridad
- Servicios penitenciarios tales como: alimentación, salud y lavandería
- Reinserción social (educación, trabajo y capacitación laboral, atención psicológica, deporte y recreación, etc.)



- Economato (venta de productos dentro de los penales)

Se inició entonces un programa de concesiones que consiste en la construcción de 10 nuevos establecimientos penitenciarios de reclusión con una capacidad total estimada en 16.000 plazas, y con una inversión de 280 millones de dólares. Dicha infraestructura en un principio se construiría en etapas hasta el año 2005, sin embargo, se han experimentado numerosos atrasos, por lo cual, hasta septiembre del 2005, ningún penal había entrado en funcionamiento y el plazo de construcción se había extendido de forma indeterminada.

En su diseño inicial que establecía que la inversión se debería desarrollar en cuatro etapas, las cuales fueron licitadas internacional-

Tabla 1  
Modelos penitenciarios en Chile

	Modelo Público	Modelo Público-privado
Administración	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile
Vigilancia y seguridad	Gendarmería de Chile	Gendarmería de Chile proporciona la vigilancia y el concesionario la tecnología y sistemas de seguridad.
Gestión	Pública	Público-privada
Financiamiento	Pública	Concesionario, con pago de subsidios por parte del Estado.
Reinserción social	Gendarmería de Chile	Concesionario
Mantenimiento de infraestructura	Gendarmería	Concesionario
Equipamiento estándar y de seguridad	Gendarmería	Concesionario
Servicios básicos	Gendarmería	Concesionario
Fuentes: Gendarmería de Chile, 2005.		

mente para lograr la mejor oferta privada. La primera considera la construcción de dos penales de alta y uno de mediana seguridad (Alto Hospicio, Rancagua y la Serena, respectivamente), la cual se adjudicó el concesionario BAS (Besalco, Astaldi y Sodexho, alianza chileno-italiana-francesa) y se estima que se entregará con alrededor de 7 meses de atraso.

Etapas	Inversión (millones USD)	Nº de plazas	Plazo de entrega inicial	Situación actual de entrega
1	80	5.024	Mayo 2005	octubre 2005
2	50	2.350	Julio 2005	2006
3	80	5.061	marzo 2006	Indeterminada
4	70	3.900	marzo 2006	Indeterminada
<b>Total</b>	<b>280</b>	<b>16.335</b>		

Fuente: Elaboración propia, basada en Ministerio de Justicia (2005).

En la segunda etapa, se contempla la construcción de penales de alta seguridad en Antofagasta y Concepción, los cuales han sido adjudicados a la misma concesionaria. El tercer grupo construirá un establecimiento de mediana y otro de alta seguridad (Valdivia, Puerto Montt y Región Metropolitana, respectivamente). Finalmente, el último grupo construirá el penal de mediana seguridad de la V región y el penal de alta seguridad de la Región Metropolitana II.

Lamentablemente, el atraso en la construcción de los penales, así como el sostenido aumento de la población encarcelada, establecen un panorama gris sobre los niveles de hacinamiento del sistema en su conjunto.

## Desafíos

La inversión de capitales privados en la construcción y mantenimiento de las cárceles ha sido asumida como una solución para la mayoría de problemas de “habitabilidad”. De esta manera, la modernización carcelaria hace mención a la creación de un nuevo modelo público-privado donde la administración y seguridad del recinto queda aún en manos de Gendarmería de Chile, mientras que los programas de rehabilitación y construcción de los recintos se trasladan a fuentes de financiamiento privadas.

Como se mostró previamente, la experiencia comparada señala que los resultados de la privatización de las cárceles no son muy auspiciosos, en términos de incremento de la efectividad de los programas de rehabilitación, y generan un aumento sostenido de la inversión pública en este tipo de infraestructura. Adicionalmente, en los países en que se ha aplicado ha traído aparejado una serie de problemas de orden ético, político, normativo y jurídico (violaciones a los derechos humanos, explotación de mano de obra a bajo costo, endurecimiento de penas, entre otros).

Por ende, Chile se encuentra en una coyuntura crucial en la definición de una política penitenciaria, que enfrenta los siguientes desafíos:

- Disminución de la tendencia a encarcelar: el aumento sostenido de la población privada de libertad debe ser revisado. Para esto se vuelve necesario considerar la utilización de penas alternativas, así como el desarrollo de mecanismos que consideren la justicia restaurativa.
- Posibilidades reales de reinserción social: el nuevo modelo debe definir con claridad los indicadores de evaluación de los programas desarrollados para la reinserción social de los reclusos. En otras palabras, el gobierno debe consolidar una capacidad técnica de fiscalización en esta materia, considerando primordialmente variables presentes en la realidad post penitenciaria de los reclusos.

- Fiscalización del servicio: los continuos atrasos en la entrega de los penales, la falta de información, e incluso recientes noticias sobre una eventual quiebra financiera del concesionario, evidencian la necesidad de una mayor y más eficaz fiscalización del sistema.
- Expectativas de la opinión pública: la forma como el modelo ha sido presentado genera una expectativa pública sobre su impacto en la delincuencia. En este sentido se espera que el mismo repercuta en la baja de las tasas de denuncia; lo cual es poco probable. En este sentido es necesario rescatar una visión integral y definir una política criminal que ponga énfasis tanto en la justicia como en la reinserción de aquellos que han pasado por el sistema penal.
- Calidad de los otros centros penitenciarios: cabe destacar que este modelo se desarrollará sólo en 10 nuevos penales, pero en la actualidad otros 117, de los cuales más 40 enfrentan condiciones altamente deficitarias. Por tanto, es necesario enfatizar la necesidad de asumir el sistema como un todo que requiere de una reestructuración global e inmediata.

En resumen, se deben revisar las políticas de aumento de la población carcelaria en Chile, reconociendo que el ingreso al sistema carcelario implica, en la mayoría de casos, una relación con la vida delictual de largo plazo. Y, paralelamente, es preciso reconocer que la modernización carcelaria y su eminente privatización pueden traer consigo una tendencia creciente a la inversión en espacios carcelarios y no una solución a un problema tan complejo como la delincuencia.

## V. Jóvenes, policía y políticas de seguridad en Chile

---

**E**n un reciente estudio la Organización Mundial de la Salud afirmó que “la violencia desarrollada por los jóvenes es una de las formas más visibles de violencia en la sociedad” (OMS 2002:25). Cotidianamente, la referencia pública y mediática sobre el aumento de las tasas de delitos denunciados es relacionada con la presencia de jóvenes violentos, dedicados a la criminalidad como forma de vida. Esta imagen de nuestras ciudades tomadas, literalmente, por pandillas juveniles que ocupan los espacios públicos, destruyen el mobiliario urbano y generan hechos delictivos, trae consigo un notable incremento de la sensación de inseguridad. Si bien el aumento de los delitos es un proceso innegable en América Latina, y no atribuible únicamente al accionar juvenil, también es cierto que los jóvenes, en especial aquellos pertenecientes a los sectores de menos recursos, se han convertido en la imagen de la violencia y la criminalidad.

El contexto descrito deja abiertas interrogantes relacionadas con la participación y el rol de los jóvenes en el proceso de incremento de la violencia, especialmente de la criminal. ¿Son los jóvenes más violentos que el resto de la población? La literatura académica norteamericana presenta estudios sobre la asociación entre juventud y delincuencia (Barkan 1997), y si bien la mayoría de estos análisis concuerdan con el hecho que la “vinculación con el delito disminuye a medida que la edad aumenta” (Allan y Steffemeier 1995:97); son diversas las interpretaciones sobre los motivos que llevan a los jóvenes a cometer hechos criminales (Bachman y Paternoster 2000).

Para América Latina, se estima que la propensión de los jóvenes a cometer delitos es mayor que en otras partes del mundo (BID 2000:71). Este mismo estudio argumenta que la presencia de un gru-

po población grande de jóvenes presenta un serio riesgo de incremento de la tendencia de crecimiento de los delitos, en el corto plazo.

De lo anterior se desprende una segunda interrogante: ¿son los jóvenes sólo los victimarios o también las víctimas de la violencia? Recientes análisis de encuestas de victimización en América Latina revelan que los jóvenes se presentan como una de las principales víctimas de delitos (Fajnzylber, Lederman y Loayza 2001); constatación que completa una primera caracterización de este grupo poblacional como peligroso e intrínsecamente vinculado con la criminalidad. Un estudio desarrollado en Cali concluye que “las características que se incluyen en los riesgos de ser víctimas de un crimen, son el sexo masculino y la edad menor de 35 años, en especial entre 15 y 24 años” (Banguero y Vélez 2001:84).

Finalmente, los cuestionamientos previos conducen a preguntarnos ¿cuáles son las alternativas de política pública desarrolladas para disminuir la criminalidad? Específicamente, ¿cuáles son los mecanismos diseñados para disminuir la violencia y la criminalidad juvenil? y ¿cuál es el rol de la policía en este proceso? Diversos análisis apuntan a la importancia de consolidar la inversión pública en la prevención del delito por sobre las políticas de control (BID 2000:75). Un estudio realizado por RAND concluyó que los programas más costo-efectivos son: la entrega de incentivos a jóvenes para que terminen la escuela secundaria, seguido por capacitación para padres y supervisión de adolescentes en riesgo. En todos los casos, los programas de control y represión del delito presentaron niveles de costo-efectividad menores (Greenwood 1996 cit. en Buvinic y Morrison 2000). Con relación a las políticas de seguridad, la experiencia chilena se diferencia del resto de los países de la región, ya que presenta altos niveles de confianza ciudadana en las instituciones policiales, y mínimos indicadores de abuso policial y tortura<sup>1</sup>.

---

1 Cabe resaltar que si bien en comparación con los países de la región la presencia de violencia policial en Chile es mínima, esto no esconde el hecho de que para algunos autores “el caso chileno presenta un aumento significativo de las denuncias por violencia policial en la última década pero paradójicamente esto no constituye un motivo de preocupación pública o ciudadana” (Fuentes 2001: 61).

El presente capítulo de este volumen busca esbozar posibles respuestas a las interrogantes propuestas previamente. Basándonos en el caso chileno, resulta necesario intentar resolver si la imagen del joven violento y delincuente, que generan los medios de comunicación, se condice con la realidad, o si por el contrario es un símbolo de los procesos de estigmatización y segregación que se desarrollan en nuestras sociedades.

### **El contexto de los años noventa: crimen y temor**

La década de los noventa estuvo marcada por el retorno a la democracia, y por el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública. Ello en parte se debió al evidente incremento de todos los delitos, en especial los robos con violencia, pero también por el establecimiento de una agenda política y temática por los medios de comunicación (Guzmán y Ramos 2000). De igual forma, esta preocupación por la criminalidad se vincula con un proceso de etiquetamiento de ciertos sectores poblacionales como los principales y probables agresores. Es así como los jóvenes, especialmente aquellos pertenecientes a los niveles socioeconómicos menos favorecidos, se convirtieron en la representación individual del peligro. Por ende, diversos estudios afirman que el nuevo enemigo interno tiene un rostro definido “piel morena, rasgos indígenas y todas las características propias de los sectores populares” (Tsukame 1996 cit. en Guzmán y Ramos 2000:175).

A partir de información oficial se observa que las tasas de delitos denunciados, en prácticamente todas las tipologías delictuales, han seguido una tendencia creciente en los últimos años. Como se puede observar en la Tabla 1, la tasa de delitos de mayor connotación social<sup>2</sup> ha aumentado en un periodo de tres años (1999–2002), en 578,4 casos por cada 100 mil habitantes. Este crecimiento se ve conformado por un incremento similar en delitos contra la propiedad y contra las

2 Incluye robo con violencia, con fuerza, hurto, lesiones, homicidio y violación.

personas. Al analizar las denuncias por tipo de delito sobresalen las tasas de robos con violencia y lesiones, las que han crecido en más de 115 delitos por cada 100 mil habitantes.

Tabla 1.

**Variación de las tasas de delitos denunciados, Chile 1998-2002**  
(cada 100 mil habitantes)

	1998*	1999	2000	2001	2002	Var. 99-02
Propiedad	767,6	878,2	913,7	1045,0	1190,0	311,8
Personas	389,7	421,7	513,6	657,1	688,2	266,5
Mayor Connotación Social (Total)	1157,4	1299,8	1427,4	1702,0	1878,2	578,4
Robo con violencia	103,6	135,2	169,6	223,4	250,6	115,4
Lesiones	275,6	275,7	332,6	419,5	424,5	148,8

\*Las denuncias de este año responden únicamente a los registros de Carabineros de Chile.  
Fuente: Ministerio del Interior de Chile, 1999, 2000, 2001 y 2002.

De igual manera, la sensación de inseguridad se ha colocado en el centro de la agenda pública y política. Si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, la evidencia presenta un porcentaje importante de la población con altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (Dammert y Lunecke 2002). Situación que se corrobora al analizar la percepción de la opinión pública, la que desde inicios de la década de los años noventa, ha colocado a la delincuencia entre los tres primeros lugares de las preocupaciones ciudadanas<sup>3</sup>. De hecho, en una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos en enero del 2004, se presenta a la delincuencia como la prioridad de la población.

3 Información tomada de la página web del Centro de Estudios para el Desarrollo, en el año 2002. [www.cep.cl](http://www.cep.cl).



En general, se encuentra una notable diferencia entre los niveles de temor y los de victimización. Si bien esto caracteriza la situación existente en otras naciones de la región, en Chile la brecha entre lo vivencial y la percepción exhibe una magnitud superior. La información para el año 2001 muestra que el porcentaje de personas encuestadas que dijo haber sido víctima de violencia alcanzó el 18%, mientras que aquellos que expresaron sentir mucho o mediano temor a andar en su barrio de noche, superó el 57% (Ministerio del Interior 2001).

La misma fuente muestra algunas diferencias importantes cuando analizamos el temor y la victimización por grupo etario. Así, entre los jóvenes, los niveles de victimización son mayores que aquellos encontrados en la población adulta, pero los niveles de inseguridad expresados son similares e incluso menores.

Otra de las hipótesis que intenta dar explicación a la constante presencia del temor ciudadano, fue propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en un estudio de carácter cualitativo concluyó que “los chilenos suelen asociar espontáneamente la inseguridad con la delincuencia” (PNUD 1998). Así mismo, dicho estudio concluyó que el temor no está ligado únicamente al tema delictual, sino que “el delincuente es, al menos en parte, un chivo expiatorio que nombra y esconde otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y finalmente de la noción misma de orden” (PNUD 1998).

En síntesis, el contexto chileno muestra un claro incremento de los delitos denunciados así como de la sensación de temor de sus habitantes. Sin embargo, la velocidad de este incremento es diversa, y presenta una mayor aceleración en el ámbito subjetivo de la criminalidad. Esto último no implica ignorar que en la última década se han agudizado los conflictos y se ha incrementado la utilización de la violencia como alternativa de resolución de los mismos a nivel comunitario. Esta precarización de los lazos de convivencia ciudadana, el incremento del temor, la desconfianza hacia el otro y la tendencia al abandono de los espacios públicos, se vinculan estrechamente con la conformación de un imaginario del temor donde el actor principal es el joven, especialmente aquel perteneciente a los sectores populares. De esta forma, se

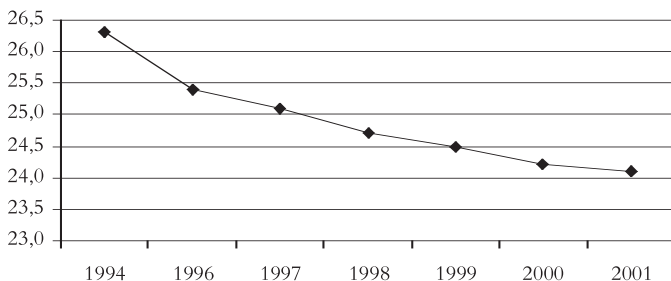
ha definido un “perfil” de los potenciales victimarios, que se relaciona directamente con la población juvenil, lo que a su vez potencia los procesos de estigmatización y diferenciación socioterritorial que enfrenta este grupo poblacional de forma cotidiana.

### La juventud chilena: características y problemáticas

Al hablar de juventud nos referimos a un grupo poblacional caracterizado por múltiples dimensiones. Si bien este grupo se unifica en torno al tramo etario entre 15 y 29 años, presenta características diversas que hablan de la existencia de subgrupos que deberían ser analizados como tales. En este sentido, el género, los tramos etarios específicos y la situación socioeconómica se presentan como las líneas principales de diferenciación<sup>4</sup>.

Como se puede observar en el Gráfico 1, la transición demográfica que experimenta Chile se caracteriza por una paulatina disminución del peso relativo de la población juvenil respecto a la población total, proceso que se ha acentuado en la última década.

Gráfico 1  
Porcentaje de jóvenes respecto a la población total,  
Chile 1994-2001



Fuente: Instituto Nacional de la Juventud, 2001.

4 La diferencia entre población juvenil urbana y rural no presenta una significación mayor en Chile, ya que el primer grupo representa más del 80% del total.

A pesar de la disminución del peso de la población juvenil con respecto al total poblacional, en el año 2001 este tramo etario representó el 24,1% de la población total, es decir, más de 3 millones y medio de personas. Respecto a la composición de género de dicho grupo poblacional, los jóvenes presentaron una ligera mayoría de población masculina por sobre la femenina. Por otro lado, en ambos grupos la distribución etaria es similar, con una mayor presencia de aquellos en el grupo de 15 a 19 años (INJ 2001).

Tabla 2  
Población juvenil por edad y sexo, Chile 2000

Población	Total			Hombres			Mujeres		
	Cantidad	% Subtotal	% total	Cantidad	% Subtotal	% Total	Cantidad	% Subtotal	% total
15-19	1.279.053	34,7	8,4	649.887	34,8	8,6	629.166	34,6	8,2
20-24	1.197.174	32,5	7,9	606.134	32,5	8,0	591.040	32,5	7,7
25-29	1.209.954	32,8	8,0	609.474	32,7	8,1	600.480	33,0	7,8
TOTAL J.	3.686.181	100,0	24,2	1.865.495	100,0	24,8	1.820.686	100,0	23,7
TOTAL	15.211.308			7.531.173			7.680.135		

Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Juventud, 2001.

En términos socioeconómicos, la situación de los jóvenes se ha visto precarizada en los últimos años. Esto se expresa en el mayor porcentaje de jóvenes que en el año 2000 trabajaban (38%), respecto a años anteriores. Además de este incremento, se observa un aumento de los jóvenes que están buscando empleo (INJ 2001). Las razones principales que aducen aquellos que trabajan, se vinculan directamente con la subsistencia; así 38% declaró trabajar para mantener o ayudar a mantener a su familia. Aún más crítica, es la estimación de que en Chile “hay más de 100 mil jóvenes que no estudian ni trabajan” (De Rementería 2002:14). Situación que desencadena un serio problema social, ya que los jóvenes al ser marginados de la educación y el empleo formal tienden a presentar mayores riesgos de involu-

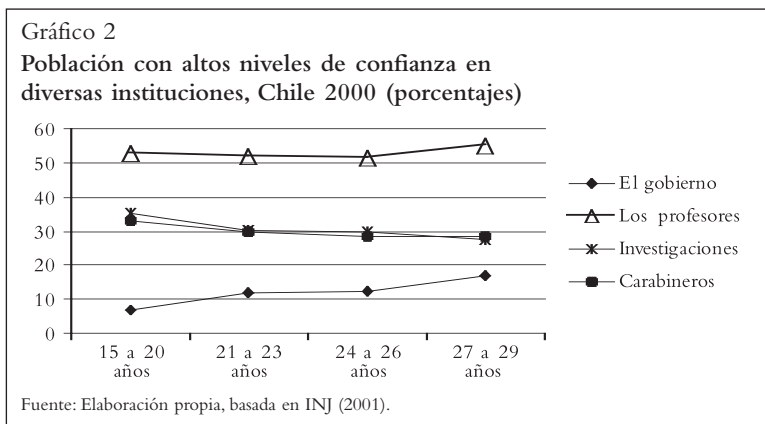
crarse en actos de violencia o en comisión de delitos (Moser y Van Bronkhorst 1999:7).

El análisis descriptivo de la información respecto a la victimización muestra que los jóvenes sufren mayores niveles (20,3%) que los adultos (16,2%). En segundo término, si bien ambos grupos son víctimas de robo con violencia, los jóvenes proporcionalmente presentan una mayor exposición a este tipo de delito. Finalmente, otra diferencia se percibe al analizar las tasas de denuncia, ya que los jóvenes tienden a denunciar menos que el resto de la población (Dammert y Lunecke 2002).

Los motivos de las diferencias resaltadas previamente son diversos. Algunos estudios ponen énfasis en la importancia de la integración comunitaria en la definición de los niveles de violencia juvenil (OMS 2002:36). De esta forma, el capital social comunitario, es considerado un factor que disminuye la probabilidad de presencia de violencia, en general, y especialmente juvenil. Sin embargo, la base del capital social, es decir, la existencia de reglas, normas, valores y confianza entre las personas y las instituciones; no se encuentra presente en la mayoría de las sociedades. Por el contrario, se manifiesta con fuerza la presencia de un discurso segregador que genera un retraimiento a los espacios privados, por un lado, y una estigmatización de ciertos sectores de la población. Este proceso de segregación socioterritorial tiene su componente poblacional en los jóvenes pobres quienes son especialmente vinculados a una imagen negativa de violencia y criminalidad. La mirada desde los jóvenes demuestra recelo y desconfianza hacia la ciudadanía. Resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Juventud (2001) muestra que los jóvenes presentan bajísimos niveles de confianza en las instituciones sociales, entre las que se destacan las juntas de vecinos, principal organización a nivel comunitario (INJ 2001).

De igual forma, los niveles de violencia en un país pueden relacionarse con la calidad de la estructura legal y de las políticas de protección social del gobierno (OMS 2002:37). Como se observa en el Gráfico 2, los niveles de alta confianza en instituciones públicas tienen tendencias divergentes. En primer lugar, observamos que la confianza en el gobierno aumenta a medida que aumenta la edad de los jóvenes, mientras que la confianza en las dos instituciones policiales presenta

una tenencia inversa. En síntesis, los niveles de confianza expresados por los jóvenes, en las instituciones vinculadas a la justicia criminal son menores que los del resto de la población.



## Violencia juvenil en Chile

La problematización de la violencia juvenil, y específicamente de la criminalidad de los jóvenes, en la discusión pública, se da en un contexto social y político complejo. Por un lado, debemos considerar la influencia del gobierno militar que ejerció un estricto control sobre la población, y elaboró una imagen específica del enemigo interno específica. Imagen que durante los años noventa fue desviada hacia los jóvenes de escasos recursos. Por otro lado, como se analizó previamente, en esta década se ingresó a un proceso sostenido de incremento de la tasa de delitos denunciados. Finalmente, desde los medios de comunicación se ha contribuido a conformar una imagen que vincula a los jóvenes populares con la criminalidad (Guzmán y Ramos 2000).

Al considerar estos fenómenos, se puede afirmar que la violencia juvenil puede desarrollarse de diversas formas, sin embargo, existe cierto consenso sobre la influencia de algunos factores considerados de riesgo social. Claramente, la relación de los niños y jóvenes con la vio-

lencia es cotidiana. Aún los espacios de socialización tradicionales, la familia y la escuela, están marcados por la presencia de violencia en las relaciones que se establecen entre sus miembros.

Diversos estudios, muestran altos niveles de violencia intrafamiliar en Chile. Una investigación desarrollada por UNICEF sobre maltrato infantil en el año 2000, afirma que 73,6% de los niños recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres, de los cuales 19,7% corresponde a víctimas de violencia psicológica y 28,5% de violencia física grave (UNICEF 2000<sup>5</sup>). Por otro lado, un estudio de la Universidad de Chile detectó que 43,2% de las mujeres, entre 25 y 49 años de la Región Metropolitana, que han tenido o tienen una relación de pareja, sufren de violencia psicológica, 32% es víctima de violencia física y 15% de violencia sexual (Universidad de Chile 2001). De esta manera, en muchas familias existen situaciones que influyen en el aprendizaje de la violencia como única forma de solución de los problemas.

En la escuela se encuentra una situación similar, donde el principal medio para enfrentar los conflictos es la violencia, ya sea verbal o física. De acuerdo a estudios realizados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), los alumnos de colegios municipalizados que señalaron haber presenciado situaciones violentas alcanzó al 45% en el año 2001; cifra muy superior al 14% registrado en el año 1994 (INJ 2001). Si bien estas situaciones de violencia en la escuela incluyen desde peleas en el recreo hasta lesiones con arma blanca, sirven como indicador del ambiente que se desarrolla en las instituciones educativas así como sobre la forma en que los jóvenes resuelven sus conflictos cotidianamente.

Por otro lado, la escuela se ha convertido también en un espacio donde se desarrollan delitos diversos, por ejemplo, 52% de los alumnos de establecimientos educativos municipalizados señaló la ocurrencia habitual de robos al interior de su colegio (INJ 2001). Más aún, 54% de los jóvenes entre 15 y 20 años dijo ver, por lo menos una vez al año, consumo de alcohol y drogas dentro del establecimiento educacional (INJ 2001). Esta situación de presencia de violencia y delitos en los establecimientos educativos se ve aumentada, en ciertos casos,

por la estigmatización que hacen los mismos profesores de los jóvenes, lo cual repercute en castigos, que van desde la separación de clases a la expulsión del colegio, y en la consolidación de un proceso de etiquetamiento del joven como problemático y violento. La literatura internacional reconoce que los profesores juegan un rol central en la afirmación de valores y percepciones positivas de los jóvenes, por lo que se torna cada vez más importante el diseño de iniciativas que tiendan a vincularlos al ambiente educativo.

En relación al consumo de drogas, la misma fuente mostró que 86% de los jóvenes ha consumido drogas legales, 12,2% drogas legales pero de acceso restringido y 26% drogas ilegales. Es decir, el principal problema de consumo juvenil en Chile se relaciona con drogas legales (especialmente el alcohol), cuya ingesta ha sido vinculada en otros contextos con el desarrollo de actitudes violentas (OMS 2002:31).

Tal vez, la principal respuesta gubernamental<sup>6</sup> a esta compleja situación de vulnerabilidad de los jóvenes, durante los años noventa, ha sido “el Servicio Nacional de Menores” (SENAME) (Guzmán y Ramos 2000:165), organismo del Estado que tiene por misión “contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la inserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”<sup>7</sup>. Es decir, el SENAME debería servir, entre otras cosas, para evitar el desarrollo de actitudes violentas o criminales entre la población infantil y juvenil.

Paradójicamente, diversos estudios ponen en cuestión la eficiencia del SENAME como ente de contención y rehabilitación de menores. De hecho, se estima que 1 de cada 4 menores que ingresa a la red SENAME termina en la cárcel de adultos, mientras que entre los que no ingresan a la institución la relación es 1 cada 36 (Tsukame, 1996 cit. en Guzmán y Ramos 2000). Otro estudio realizado con población penal adulta, reveló que 60% de los condenados habría pasado

6 Cabe destacar que existe una serie de políticas públicas vinculadas con la juventud y desarrolladas en ámbitos como la educación y la salud. Sin embargo, la afirmación hace referencia a la acción gubernamental frente a los jóvenes en riesgo y a los infractores de ley.

7 Información proporcionada por el Ministerio de Justicia de Chile, SENAME, 2002.

por la red SENAME, enfatizando aún más el problema de la calidad de la atención de los menores (Guzmán y Ramos 2000).

Hacia fines del año 2001, más de 58 mil niños/as y adolescentes formaban parte del SENAME en sus diversos servicios. De esta población, un alto porcentaje es atendido en centros residenciales por vulneración a sus derechos (31%)<sup>8</sup> o son atendidos de forma diurna para prevenir situaciones de vulneración de sus derechos (40%)<sup>9</sup>. Es decir, no más de un tercio de la población perteneciente a esta institución tendría problemas de infracción de leyes.

En síntesis, la presencia de altos niveles de violencia intrafamiliar, comunitaria y en los establecimientos educativos presentan un campo fértil para la aparición y desarrollo de actitudes violentas en los jóvenes. Probabilidad que se profundiza al reconocer que el principal espacio público de contención de los niños y jóvenes en riesgo, parece no estar generando los resultados esperados. De lo anterior se desprende, la necesidad de vincular la problemática de la violencia juvenil a factores sociales y contextuales profundos, los que no necesariamente están en directa relación con la criminalidad. La propuesta entonces, es analizar la violencia juvenil en relación con sus posibles factores de riesgo y no con la criminalidad únicamente, para de esta forma evitar la creciente tendencia a criminalizar las políticas sociales.

### **Prevención comunitaria: ¿participación o legitimidad policial?**

El contexto descrito de aumento de la criminalidad, incremento de la sensación de temor y constante utilización de violencia para la resolución de conflictos en la familia y espacios educativos, presenta un serio desafío al Estado. Especialmente a los organismos del sistema de

---

8 Esta línea de atención incluye las siguientes modalidades: Protección Simple, Protección Deficientes Leves, Rehabilitación Síquica, Casas de Acogida. Información proporcionada por el Ministerio de Justicia de Chile, SENAME, 2002.

9 Incluye las siguientes modalidades: prevención (centro de atención diurna), rehabilitación psíquica diurna, “protección deficientes leves” diurna, proyectos de ayuda escolar. Información proporcionada por el Ministerio de Justicia de Chile, SENAME, 2002.



justicia criminal (Justicia y Policía) y a las instituciones vinculadas con la prevención del delito<sup>10</sup>.

Uno de los desafíos principales se vincula con el entendimiento de la seguridad como una estrategia ligada a la población, es decir, la conceptualización de la seguridad desde una perspectiva donde la participación de la comunidad en la prevención del delito se convierte en un elemento casi indispensable. Sin embargo, esta redefinición de la participación comunitaria se presenta problemática, si bien brinda cierta legitimidad al accionar policial, es susceptible de ser definida y desarrollada de formas diversas. Uno de los pilares fundamentales de una legítima participación se basa en el rol de la ciudadanía como sujeto y objeto de la política, es decir, la ciudadanía no sólo involucrada en la “colaboración” con la policía, sino también en el diseño e implementación de políticas de prevención a nivel local.

La experiencia chilena, tanto en el cambio del rol policial como en la generación de nuevas políticas públicas de seguridad ciudadana que enfatizan la importancia de la participación comunitaria<sup>11</sup>, arroja resultados mixtos en relación a los efectos que pueden tener estas iniciativas entre la población joven; pero demuestran también un gran potencial de incidencia en las realidades de estos jóvenes.

Por un lado, estrategias como la delegación de representantes de Carabineros a las Juntas Vecinales o el Plan Cuadrante<sup>12</sup>, han tenido un

---

10 Además de las estrategias generadas por las instituciones policiales, el gobierno ha diseñado y puesto en práctica diversas políticas públicas de prevención del delito y participación comunitaria. En este sentido, cabe resaltar que los límites entre las políticas sociales y aquellas políticas de prevención social son bastante difusos y, por ende, se podría argumentar que diversas políticas del ámbito educativo y de la salud son políticas de prevención. En este apartado nos interesa explicitar especialmente el impacto que tienen las políticas de prevención comunitaria del delito, particularmente aquellas relacionadas con la participación e inclusión de la población juvenil.

11 Para una revisión de estas experiencias ver el Capítulo II, de la segunda parte de este volumen, titulado “De la seguridad pública a la seguridad ciudadana, Chile 1973-2003”.

12 Este es su nombre abreviado, el completo es: Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas. En síntesis, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en

impacto fundamental en la relación entre la comunidad y la policía, ya que la postura adoptada por la institución coloca a la comunidad como “informante” de los “problemas” del barrio. No obstante, estas iniciativas han generado desconfianza entre aquellos sectores de la población que se sienten especialmente vigilados por la policía, es decir los jóvenes. Así, diversos estudios cualitativos con líderes comunitarios resaltan la labor de dateo especialmente relacionado a los lugares donde los jóvenes estarían consumiendo o comercializando drogas, e incluso aquellos espacios que los jóvenes utilizan para reunirse. Este tipo de “colaboración” puede ser entendida como un elemento que profundiza, aún más, la estigmatización de sectores dentro de los barrios.

Asimismo, es necesario revisar los impactos de políticas nacionales impulsadas por el Ministerio del Interior como el programa Comuna Segura-Compromiso 100, iniciado en el año 2000<sup>13</sup>. Esta iniciativa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como la consolidación o desarrollo del capital social local. En miras de ello, se orienta a generar la construcción de una alianza local, que se traduce orgánicamente en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana<sup>14</sup> y a facilitar el acceso a fondos concursables, destinados a financiar programas preventivos en las mismas comunas.

Durante el año 2001 este programa financió 361 proyectos comunitarios de los cuales 34 fueron diseñados e implementados por organizaciones juveniles. El análisis en terreno de algunas de estas iniciativas, resalta la importancia dada a la prevención de conductas de riesgo

---

automóvil o a pie. Cada cuadrante está a cargo de un delegado (generalmente un suboficial mayor o un sargento) y tres subdelegados que deben establecer un contacto permanente con los habitantes del mismo.

13 Para mayor detalle sobre el funcionamiento del Programa ver Dammert (2001a).

14 Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros los dos concejales de mayor votación individual, el comisario de Carabineros, el Comisario de Investigaciones, el fiscal del Ministerio Público, un representante del programa de prevención de drogas, tres representantes de juntas de vecinos, un representante de comités de seguridad, un representante de la Cámara de Comercio e Industria y un representante de centros de padres y apoderados. Asimismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los miembros del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio consejo lo considere apropiado.

y al desarrollo de aptitudes sociales, artísticas y deportivas, tanto en niños como en adolescentes y jóvenes. También fue posible observar un fuerte interés por establecer nexos con otras organizaciones juveniles y de adultos que trabajan con el mismo objetivo en sus comunas. Otro de los hallazgos es que las organizaciones juveniles mostraron constancia y perseverancia en la consecución de sus objetivos. Pero, sobre todo, demostraron tener propuestas perdurables en el tiempo, incluso con probabilidades de replicabilidad y sustentabilidad mayores que las encontradas en otras organizaciones, debido principalmente a su identidad grupal, autonomía y creatividad.

A partir de estas observaciones en terreno, consideramos que las actividades preventivas que ligan participación juvenil, el desarrollo de proyectos específicos y la relación con la comunidad presentan, un potencial de cambio en el diseño de políticas públicas participativas, donde la población, y en este caso los jóvenes, tengan un rol activo como sujetos de cambio en la sociedad.

### **Jóvenes y policía: dimensiones de una relación compleja**

La relación entre la policía y los jóvenes es por definición asimétrica y está mediada por una serie de complejidades que incrementan la presencia de desconfianzas desde ambos actores. Como se dijo previamente, caracterizar a los jóvenes como un grupo homogéneo con relación a la percepción del accionar policial es de por sí ingenuo. En primer lugar los contactos que se establecen entre los jóvenes de estratos socioeconómicos bajos y la policía son diferentes, en magnitud y resultados, que aquellos que se establecen con jóvenes pertenecientes a grupos socioeconómicos más acomodados. Así, por ejemplo, más del 80% de los jóvenes detenidos son de estratos bajos. Ligado con lo anterior, está el hecho que la Ley de Menores permite que Carabineros aprehenda a aquellos niños y jóvenes que presentan necesidad de asistencia y protección; situación que no deja de generar debate ya que la definición de dicha necesidad de protección queda en manos de los oficiales de policía. Esta tarea de “protección” de menores se convirtió

en el periodo 1995 – 2001 en el principal motivo de aprehensión, calculando que fueron aprehendidos unos 10 mil niños y adolescentes en todo el periodo (Ministerio de Justicia de Chile 2002).

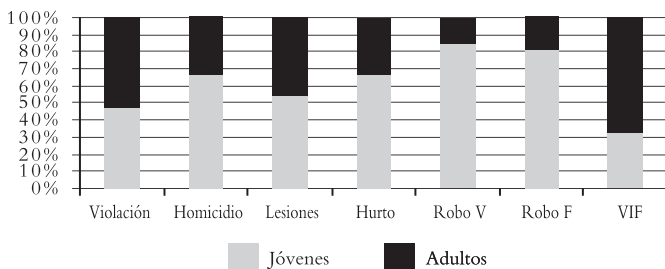
La urgencia de políticas de control de la criminalidad juvenil se evidencia, entre otras cosas, cuando en 1998 se estimó que el 48% de los robos con violencia fueron protagonizados por menores de 19 años (Blanco et al. 1999). Si bien este estimado no fue confirmado por los organismos gubernamentales dedicados a la temática, las políticas de represión de la criminalidad dan muestra de un incremento de las aprehensiones juveniles en prácticamente todos los tipos delictuales (Blanco et al. 1999). A pesar de lo anterior, es importante destacar que en términos porcentuales la participación de menores de edad en las aprehensiones se ha mantenido prácticamente igual en el periodo 1999-2001, no superando el 28% del total en ningún año<sup>15</sup>.

A pesar de esta preconizada explosión de la delincuencia juvenil, el análisis de las aprehensiones en el periodo 1995-2001 muestra que los motivos principales de aprehensiones de menores son Ley de Menores (21%), ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública (18,8%) y delitos menores (16%) (Ministerio de Justicia de Chile 2002). De lo anterior se puede concluir que las estadísticas sobre criminalidad juvenil requieren de un análisis complejo y complementado por información proveniente de fuentes diversas.

La información oficial sobre aprehensiones realizadas por Carabineros, en el año 2001, muestra que las aprehensiones de jóvenes están sobrerrepresentadas con relación a su peso poblacional. De hecho, en algunos delitos como el homicidio y el hurto más del 60% de los aprehendidos fueron jóvenes, mientras que en robo con fuerza y robo con violencia esta cifra superó el 80% (Gráfico 3).

Gráfico 3

## Aprehensiones por tipo de delito y edad, Chile 2001



Fuente: Elaboración propia, basada en datos del Ministerio del Interior de Chile (2002).

Por otro lado, al analizar el porcentaje total de aprehendidos por tipo de delito encontramos que el hurto se ubica en primer lugar seguido por las lesiones y el robo con fuerza. En este caso la presencia de lesiones como uno de los delitos principales no es sorprendente, ya que como se mencionó anteriormente, la violencia viene siendo asumida como un mecanismo de solución de conflictos por la población. El robo con violencia aparece con 9,6% del total de las detenciones en dicho año, pero con una fuerte tendencia de crecimiento en el periodo 1999–2001. Esta situación se condice con la información oficial de delitos denunciados, que muestra un crecimiento por encima del 20% de la denuncia de robo con violencia (Ministerio del Interior de Chile 2001).

### A modo de conclusión

El análisis presentado en los capítulos previos nos permite identificar indicios que contribuyen a profundizar el análisis sobre la violencia juvenil, así como sobre la relación entre policía y jóvenes. Estos indicios se pueden agrupar en tres áreas: en primer término, refieren a la necesidad de analizar en profundidad los factores de riesgo que acompañan

a la manifestación y desarrollo de actos violentos y especialmente criminales por parte de los jóvenes. De este examen se desprenden implicancias para el diseño de las políticas públicas, así como para la definición de una agenda de investigación académica en el tema.

En segundo lugar, la imagen de los jóvenes como principales victimizadores se desdibuja relativamente al analizar que son también los jóvenes las principales víctimas de violencia y criminalidad en los diversos ámbitos de la vida cotidiana. Dicha situación permite acercarse a la problemática juvenil desde una perspectiva diferente, que pone énfasis en los procesos de aprendizaje de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos.

Tercero, la búsqueda de una mayor participación de la comunidad a través de políticas públicas de prevención y control tienen efectos diferentes. Por un lado, la participación comunitaria, y en este caso juvenil, puede ser usada como mecanismo de legitimación del accionar de las instituciones policiales, así como servir para aumentar la desconfianza entre los vecinos al ser desarrollada como un servicio de dateo de problemas locales. Esta situación evidencia, en algunos casos, que las estrategias operacionales desarrolladas por Carabineros deberían ser rediseñadas y reformuladas para permitir que los ciudadanos tengan un rol activo en la implementación y diseño mismo de las iniciativas. Por otro lado, las medidas de prevención que involucran a la población muestran un enorme potencial para convertirse en catalizadores de la iniciativa local en la disminución de factores de riesgo vinculados con la criminalidad.

Paradójicamente, si bien la participación aparece como una de las estrategias mejor conceptuadas por los jóvenes, paralelamente los niveles de participación en general son bajos. Una posible explicación para esta brecha es la limitada difusión de los programas de participación comunitaria a nivel local; así como del impacto de los mismos. En este sentido es necesaria una política de difusión masiva de las buenas prácticas en prevención del delito, así como de las oportunidades existentes para que los grupos juveniles participen.

De igual manera es importante que la participación involucre a un conjunto cada vez más amplio de actores, tales como grupos de veci-

nos, juntas vecinales, grupos religiosos, entre otros. Una de las principales barreras que se presentan para la coordinación interinstitucional a nivel comunitario es la desconfianza que presentan las organizaciones de vecinos hacia las organizaciones juveniles.

En síntesis, los temas planteados previamente muestran la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que respondan a los principales factores de riesgo vinculados con la violencia juvenil, así como con la relación entre los jóvenes y la policía. Esto puede ser un primer paso para abordar la problemática juvenil, como un tema con profundas raíces sociales y no meramente como un tema criminal.

## VI. ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago

---

La imagen de la ciudad como espacio de interacción y celebración de las diferencias está siendo amenazada. Visiones alternativas la muestran como un espacio de conflicto, desorden, e inseguridad; donde la diferencia se convierte en un elemento peligroso que requiere ser excluido o segregado. Así, la representación de ciudad que se consolida es expresión de la sensación de desprotección frente a lo desconocido, que inunda a la sociedad en la actualidad.

Es claro que el aumento de la criminalidad y el temor son elementos que opacan la vida urbana atacando sus pilares económicos, sociales y políticos (Bannister y Fyfe 2001). Ambos fenómenos generan la desaparición de la esencia misma de la ciudad: la presencia de la diferencia y del encuentro ciudadano.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores que generan temor en la población urbana? Los intentos de explicar el temor son variados y apelan a factores diversos, si bien no se cuenta con una respuesta única para los diferentes contextos, se puede afirmar que hay variables individuales, sociales y de contexto que juegan roles claves en este proceso. Así, por ejemplo, con relación a las primeras, las mujeres y los adultos mayores presentan niveles de temor más altos debido a la preocupación por los hijos, en el primer caso, y por el aislamiento que viven cotidianamente, en el segundo. Las variables sociales por su parte, se vinculan, por ejemplo, con el rol de los medios de comunicación de masas, la confianza en las instituciones del Estado o la sensación de impunidad frente a los hechos delictuales, variables que impactan directamente en la conformación de la percepción ciudadana. Finalmente,



las variables de contexto, es decir, la calidad del medio donde se vive, juegan un rol central tanto en el aumento de la criminalidad como del temor en la ciudad.

Aunque un importante número de estudios han interpretado la relación entre criminalidad y ciudad, el análisis del temor urbano es relativamente reciente en América Latina (algunas excepciones son Caldeira 2000; Dammert y Lunecke 2002; Svampa 2001). Pese a ello, estudios desarrollados en Europa y en los Estados Unidos, cuyos resultados, en parte, pueden ser extrapolados a nuestra realidad, concluyen que el temor tiende a aumentar la vulnerabilidad personal y actúa como un elemento que segmenta a la población, reduciendo aún más su interés por participar en comunidad (Crawford 1997).

Como telón de fondo encontramos que la ciudad latinoamericana se caracteriza hoy por un proceso de transformación dominado por nuevas modalidades de expansión metropolitana, como la suburbanización y la policentralización, la fragmentación de la estructura, así como por la polarización social, la segregación residencial, entre otros (De Mattos 2004:5). Estos procesos se expresan en su mayor dimensión en las áreas metropolitanas de la región, siendo Santiago<sup>1</sup> una manifestación evidente de estos fenómenos que tienden a consolidarse. Situación que no sólo deteriora la calidad de vida, sino que también pone en duda el modelo mismo de ciudad que se está construyendo. En otras palabras, es evidente que una buena gestión, crecimiento e inversión en infraestructura no son elementos suficientes para crear ciudad. La integración de la ciudadanía, la existencia de espacios públicos de intercambio y la participación efectiva en los mismos, son elementos centrales para este proceso.

En esta línea, es posible que estemos construyendo ciudad sin ciudadanos. Si bien la afirmación parece retórica, el análisis de estos procesos, así como de sus consecuencias en el discurso y el accionar de los habitantes urbanos, establece este peligro como cierto. En este proceso aparece lo que se puede denominar la no-ciudad como elemento caracterizador del fenómeno de construcción urbana actual.

Concepto que hace referencia a la definición de Augé de los no-lugares, aquellos espacios que se caracterizan por ser carentes de identidad, de relaciones y de contenido histórico (Augé 1993). Se puede afirmar que el proceso ha consolidado un modelo de no-ciudad cuya característica es la presencia de espacios de confluencia anónimos, que sólo permiten un furtivo cruce de miradas entre personas que nunca más se encuentran. Es así como los ciudadanos se convierten en meros elementos de conjuntos que se forman y deshacen al azar, y que por ende se convierten en usuarios que mantienen una relación esencialmente contractual.

A partir de esta transformación de la idea clásica de ciudad<sup>2</sup> hacia la de no-ciudad, el presente capítulo busca contribuir al análisis y discusión de estos cambios en nuestra ciudad capital, sin pretender dar cuenta del amplio debate académico existente en torno a los temas de fragmentación y segregación de la ciudad. Las principales interrogantes que orientan el presente análisis son: ¿cuál es el rol del temor en la construcción urbana?, ¿cuál es el proceso de retroalimentación entre temor y fragmentación urbana?, ¿cómo ha calado este proceso en el discurso ciudadano? Estas interrogantes deben formar parte de la investigación y definición de la ciudad que queremos construir, para permitir enfrentar los problemas actuales de forma sostenible y evitar así la amenaza de la no-ciudad.

## Santiago: segregación y fragmentación territorial

Santiago actualmente se caracteriza por la presencia de altos niveles de segregación residencial y fragmentación. A pesar de que la segregación muestra una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios de

2 En la Grecia clásica se concibió la idea de *polis*, definida como aquel ámbito específico de lo humano que posibilita el comportamiento ciudadano: un espacio donde las relaciones entre los individuos no se caracterizan por la necesidad o su orientación hacia la esfera doméstica, sino por su carácter público-político. De esta manera, es en la *polis* donde se juega la virtud, en tanto virtud pública, es decir, aquella que se preocupa de los asuntos de la ciudad.

ricos y de pobres (Rodríguez y Winchester 2001), este fenómeno no necesariamente lleva a consolidar un modelo urbano dual. De hecho, los procesos de metropolización y apertura al interior de la ciudad, ligados a la globalización, generan lógicas de separación y de construcción de nuevas fronteras urbanas (Smith y Williams 1986). Situación que se percibe en la mayoría de las grandes metrópolis latinoamericanas, donde los procesos de reconstrucción democrática y de crecimiento económico de las últimas décadas más que producir ciudad, ha generado fragmentación.

En este camino, se puede hablar de un avance progresivo hacia la ciudad fractal o fragmentada (Soja 2000), que supone que aquello que debería tener un funcionamiento global ha estallado en múltiples unidades, es decir, no existe una unificación del conjunto urbano. Peor aún, sumado a la carencia de unión territorial se evidencia una falta de sentido de identidad que integre a aquellos que habitan la ciudad.

Lo anterior es un fenómeno que atraviesa la ciudad entera, y que se manifiesta en la tendencia actual de “amurallar” y “enrejar” las áreas residenciales e incluso los espacios públicos, situación que ya no sólo se presenta en las comunas de altos ingresos, sino que también se observa en sectores habitados por población de bajos ingresos, cuyo espacio residencial tiene un origen asociado a la vivienda social y a la autoconstrucción (Sabatini 2000), y donde el reducido tamaño de las viviendas obligaban al poblador a ocupar los espacios públicos. Sin embargo, hoy incluso estos espacios se hallan cerrados y abandonados.

Esta fragmentación de la ciudad conlleva a una fragmentación simbólica y falta de identidad general de la población, donde los pequeños reductos identitarios se vinculan con los más jóvenes que utilizan con más frecuencia los espacios públicos. Este proceso va de la mano con un complejo sentimiento de temor frente a los espacios no conocidos o no utilizados, e incluso expresa una percepción de desconfianza y amenaza frente al vecino que hoy se percibe como un “otro” ajeno. De allí que, el temor y la fragmentación urbana son dos fenómenos que se refuerzan mutuamente y van consolidando un modelo de no-ciudad donde los espacios de anonimato y temor son mayores que aquellos de intercambio y diferencia.

## La cotidianeidad del temor

De acuerdo a lo analizado previamente, el temor se vincula con procesos sociales, políticos, económicos y culturales, así como con momentos históricos específicos. Es así como podemos decir que en las últimas décadas vivimos en una época marcada por el temor, principalmente debido a la pérdida de la llamada “seguridad ontológica” (Giddens 1990). Es decir, la necesidad del ser humano de contar con un sustento básico para la construcción de su identidad y de la integración de ésta con la sociedad, además de poder confiar en la fiabilidad de personas y cosas; cuestiones que son fundamentales para la mantención de sus sentimientos de seguridad. Pérdida que se vincula estrechamente con el surgimiento de las no-ciudades analizadas previamente.

Por ende, la sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los principales problemas que afronta la ciudadanía en la actualidad y presenta una serie de complejidades a la hora de ser analizada y enfrentada. Si bien esta sensación se relaciona especialmente con la delincuencia, lo que inmediatamente se traduce en temor a convertirse en víctima de un delito, también es cierto que ella es una expresión más de la vulnerabilidad y el riesgo que inundan nuestra sociedad.

Así, vemos que el temor no necesariamente se relaciona con la probabilidad de ser víctima efectiva de algún delito o con la victimización previa. De hecho, en muchos estudios<sup>3</sup> se mencionan variables como la desconfianza en las instituciones de justicia criminal, el rol de los medios de comunicación o la presencia de una inseguridad social generalizada, como motivos que influyen en la presencia del temor al delito. Para disminuir la sensación de inseguridad se requieren, entonces, políticas que integren y consideren los factores individuales, sociales y de contexto definidos en el acápite previo.

3 En una investigación desarrollada por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), en el año 2003, se observó en el discurso de los ciudadanos que el temor estaba vinculado con procesos de deterioro de la confianza en las instituciones, y a nivel interpersonal con la pérdida de lazos comunitarios, así como con percepciones de riesgo y amenaza.

Es importante destacar que hablamos de un temor que se relaciona fuertemente con la ciudad, por ende, es una referencia a una problemática urbana general que afecta la forma como utilizamos la ciudad. En palabras de Martín-Barbero “los miedos son clave de los nuevos modos de habitar y de comunicar, son expresión de una angustia más honda, de una angustia cultural que proviene, en primer lugar, de la pérdida de arraigo colectivo de las ciudades” (2002:24). En esta cita se resalta el proceso de retroalimentación entre temor y ciudad, ya que ambos se definen y reconfiguran cotidianamente. Por lo que la calidad de las ciudades en que vivimos, se convierte en un elemento central para interpretar el temor, entendido como una experiencia compartida y experimentada socialmente.

Desafortunadamente, al igual que en las principales ciudades americanas y europeas, el temor urbano en América Latina está presente en ciudades tan diversas como Buenos Aires, Quito, Sao Paulo, El Salvador, entre otras. Ahora bien, en muchos casos el aumento de la actividad delictiva, la corrupción policial, la ineficiencia de la justicia y el rol de los medios de comunicación masiva, son elementos suficientes para explicar parte de este fenómeno, pero sin duda la configuración urbana juega un rol insoslayable.

En este marco, la ciudad de Santiago no escapa a la situación encontrada en las otras ciudades de la región. Por el contrario, puede ser caracterizada como una ciudad con una alta presencia de temor entre sus habitantes; cuya expresión central se evidencia en que la delincuencia, en general, y el temor a ser víctima de un delito, en particular, son las prioridades centrales de la agenda pública de la última década (Dammert y Lunecke 2002).

Así, la primera encuesta nacional de seguridad ciudadana desarrollada a fines del año 2003 por el Ministerio del Interior de Chile<sup>4</sup> muestra resultados interesantes. En primer lugar, cabe resaltar que el 46,8% de los hogares encuestados presentaron por lo menos una victimización en el último año, situación que por sí misma plantea un problema delictivo importante para el área metropolitana. Sin embar-

go, al analizarlo por victimización directa este porcentaje se reduce al 31,4% de los encuestados que fueron víctimas de algún delito, de los cuales casi el 9% presentó más de una victimización en el último año.

Cuando se analiza la percepción de los individuos encontramos niveles de sensación de inseguridad altos. Así, por ejemplo, 44,8% de los encuestados cree que será víctima de algún delito en los próximos 12 meses, mientras que 63% cree que es probable que sea víctima de algún delito en el mismo periodo. Finalmente, el 77% de los encuestados en la Región Metropolitana (RM) cree que la delincuencia aumentó en los últimos 12 meses y un porcentaje similar cree que esta tendencia seguirá en el futuro; lo que refleja la inseguridad cotidiana que se presenta en niveles superiores a la victimización personal (31,4%).

Cuando se analiza la seguridad que tienen ciertos espacios para la población, resulta paradójico evidenciar que los centros comerciales son catalogados, en promedio, como los más seguros, incluso más que los mismos hogares: sólo 5% de los encuestados consideró que los primeros tenían una calificación de seguridad como insuficiente, porcentaje que sube al 9% para los hogares. La situación de los espacios públicos es mucho más compleja, ya que 51% considera que la calle no tiene seguridad, mientras esta cifra es de 27% para las plazas. Esta información muestra la reconfiguración del espacio público, entendido como el espacio de reunión de los ciudadanos, hacia los espacios privados (centros comerciales y el hogar), abandonándose las calles y plazas de la ciudad.

Aún más, el temor impacta sobre la utilización de la ciudad lo que aumenta, a su vez, los abismos socioterritoriales, la segregación y la fragmentación de la ciudad. Así, por ejemplo, más de la mitad de la población entrevistada aseguró haber dejado de salir de noche para evitar ser víctima de un delito, mientras que 20% dijo haber dejado de usar transporte público con el mismo fin. Es de destacar que este proceso tiene impactos mayores sobre la población más vulnerable: los estratos socioeconómicos más bajos presentan los porcentajes más altos de abandono de la ciudad en la noche, 60,7%, mientras que este “auto-encierro” afecta al 23% de la población de los estratos más altos.

Además de estas medidas de comportamiento destinadas a disminuir la posible victimización, el tema de la seguridad ayuda a configurar un nuevo paisaje urbano caracterizado por la presencia de rejas, alarmas y otros elementos de seguridad. Esta misma fuente muestra que 36% de los encuestados tomó alguna medida para protegerse de la delincuencia, entre las que se destacan la compra de rejas y perros guardianes. Curiosamente, ambas medidas tienen una magnitud mayor en los estratos socioeconómicos más bajos, situación que corrobora los grados de aislamiento, precariedad e inseguridad que enfrentan cotidianamente los ciudadanos más pobres de Santiago.

De esta forma, la presencia cada vez más visible de dispositivos que cierran (rejas, casetas de vigilancia, cercos), así como el desarrollo de sistemas de seguridad más complejos en los barrios privados y en los fraccionamientos populares, son demostraciones de este nuevo arreglo entre las diferentes zonas de la ciudad.

La situación expresada previamente esconde la profundización de un discurso ciudadano que tiende a la privatización de la vida, la estigmatización de algunos grupos poblacionales y el abandono del espacio público, es decir, una profunda reconfiguración simbólica y espacial de la ciudad. A continuación se presentan los principales resultados de una investigación cualitativa desarrollada en la RM de Santiago, con el objetivo de desentrañar los elementos que configuran esta forma de relacionarse en la ciudad.

#### *Discurso ciudadano: elementos de una ciudad con temor*

La ciudad de Santiago es apreciada en el mundo por sus cualidades incomparables para hacer negocios, instalar empresas y desarrollar iniciativas con seguridad económica, política y social. Por ello, la construcción de una capital de “clase mundial” con ventajas comparativas sobre las demás capitales de la región, es uno de los principales objetivos de las autoridades del país. Pero, como se vio previamente, este proceso ha sido acompañado de la consolidación de un modelo caracterizado por la segregación, la fragmentación y el temor ciudadano, que

puede desencadenar en la configuración del modelo de no-ciudad.

La paradoja es más que evidente, mientras revistas como *América Economía* definen a Santiago como la ciudad de mejor calidad para hacer negocios en la región, mejor incluso que Miami, sus habitantes perciben otra realidad. Un alto porcentaje de la población del Gran Santiago parece no estar destinada a vivir con calidad de “clase mundial”, sino más bien con calidad de “no-ciudad”.

Ahora bien, “las ciudades son las ideas sobre las ciudades” (Borja 2003:26) y, por ende, se hace más que urgente la necesidad de analizar cómo la segregación, la fragmentación y el temor se han instalado en el discurso ciudadano. A partir de esta evidencia se debe avanzar no sólo en el rediseño de políticas urbanas tan importantes como la estrategia de crecimiento, la vivienda social y la infraestructura urbana, entre otras; sino también sobre la recuperación del espacio público de la ciudad, como elemento identitario y unificador de la experiencia real de vivir en un ciudad de calidad ciudadana.

Con este objetivo, en la investigación señalada, se desarrollaron 18 grupos focales y 64 entrevistas en profundidad a diversos habitantes del Gran Santiago, tomando en cuenta las diferencias de género, edad y nivel socioeconómico. La información relevada muestra elementos centrales de lo que se considera la vida urbana, y los hallazgos se vinculan principalmente con los fenómenos descritos previamente, singularizados como el modelo de la no-ciudad. Pese a ello es necesario resaltar, como un aspecto positivo encontrando en ciertos sectores de la ciudad<sup>5</sup>, la presencia de grupos ciudadanos que participan activamente en la búsqueda de mejoras por la calidad de la vida urbana. Estas iniciativas han sido sistematizadas por Ducci (2004) y deben ser vistas a la luz de la necesidad de consolidarlas, en medio de una tendencia que parece estar ligada a la conformación de una no-ciudad habitada esencialmente por usuarios.

Los principales elementos derivados del análisis se pueden organizar en tres grupos: en primer lugar, el proceso de fragmentación socio-territorial que trae de la mano un sentimiento de foraneidad en sus

5 Especialmente en los sectores socioeconómicos de menores ingresos.



habitantes (Carrión 2003). En muchos casos, los diversos fragmentos de la ciudad se perciben como extraños, y por ende peligrosos o atemorizantes, para aquellos que no los utilizan cotidianamente. En segundo término, este extrañamiento que se siente sobre la ciudad se magnifica cuando se analiza la situación de los espacios públicos, los cuales son temidos, abandonados y privatizados. Estos efectos en el uso y carácter de los espacios públicos serán esbozados en la tercera sección. Este proceso revela uno de los desafíos centrales de Santiago para lograr un desarrollo inclusivo y disminuir el estigma de ciudad segregada, dividida o fracturada (De Mattos 2004; Greene y Soler 2004; Rodríguez y Winchester 2001).

### *Fragmentación urbana y foraneidad*

La ciudad no puede ser abordada como unidad, sino más bien como la suma de muchos puntos de vista de sus habitantes que generan una perspectiva específica sobre este espacio. Es así que la ciudad se constituye en la agregación de espacios públicos y privados que generan una identidad común para la población que la habita. Ahora bien, se refiere a una agregación de especial cualidad que en el proceso de unidad genera modificaciones en ambos campos y donde el espacio público es el elemento fundante, ya que es en él donde se articula el intercambio e interacción ciudadana.

Sin embargo, los procesos de cambio acaecidos en las últimas décadas han impactado en la construcción del imaginario sobre la ciudad, debido a la yuxtaposición de formas de vida tradicionales con aquellas surgidas como respuesta a la exclusión y con los nuevos comportamientos propios de la globalización. Acentuándose la fragmentación del cuerpo social, del territorio e incluso de la gestión misma de la ciudad.

Esta suma de fragmentos, o en el caso de Santiago de comunas y barrios, impacta sobre los sujetos que la habitan, convirtiéndolos en extranjeros en su propia ciudad. La sensación de foraneidad que se establece en la utilización de los espacios de la ciudad, incluye una mi-

rada negativa y distante frente a lo reconocido como ajeno, percibido muchas veces como atemorizante y violento. De esta forma, la foraneidad que antes podía ser una excepción en la ciudad (por ejemplo, el migrante que arriba a una ciudad), aparece como una regla en las grandes ciudades contemporáneas.

*... a mi me da lata pasar por el centro, yo lo encuentro muy inseguro, siempre que tengo que hacer prefiero venir acá a Providencia ... (Femenino, ABC1).*

Si bien la cita anterior demuestra este proceso de alejamiento de zonas específicas de la ciudad, resulta aún más compleja la “invisibilidad” de las mismas. Así, en muchas de las entrevistas se constató el desconocimiento de espacios e incluso de comunas de la RM, generándose imaginarios para las zonas de “ricos” como “los barrios de oriente” o “la zona de arriba”, mientras que las zonas de “pobres” aparecen en la conversación como “el centro” o “las comunas del sur”. Con relación a estas últimas, es notable destacar que los entrevistados no señalaron comuna alguna por su nombre, sino más bien por sus barrios populares representativos como “La Legua”.

Sin duda el discurso sobre la fragmentación urbana manifiesta contenidos diferentes por estrato socioeconómico. Por ejemplo, Providencia es visto como peligroso para los entrevistados de los niveles más altos, pero no para los estratos medios. Para estos sectores el peligro está radicado en las poblaciones más pobres aledañas a sus barrios. Para los entrevistados de los estratos socioeconómicos más bajos, dicha percepción configura la existencia de “barrios” o “sectores” marcados dentro/fuera de la población, es decir, siempre se ubica otro más peligroso y desconocido.

### *La presencia de agorafobia urbana*

En el marco de esta ciudad fragmentada, con habitantes que se sienten ajenos a partes importantes de la misma, aparece la agorafobia, definida como el “temor al espacio público, que se intenta combatir con el

automóvil y con el hábitat protegido por las fuerzas del orden” (Borja 2003:206). Este temor al espacio público no se presenta en la vida urbana en general, sino en aquellas ciudades donde la segregación es un fenómeno predominante.

En el discurso ciudadano se reconocen dos elementos que atraviesan las diferencias socioeconómicas, etarias y de género. El primero es la tendencia a privilegiar la utilización de los espacios privados, por sobre los públicos, y el segundo es el reconocimiento del espacio público como peligroso.

*Yo te digo, estoy enclaustrada, ya de las seis para adelante evito salir, evito cualquier cosa ... como que se está prisionera en su casa, en lugar de que tomen presos a los asaltantes y a los delincuentes son las personas, que tenemos que estar prisioneras (Femenino, C2-C3).*

La cita anterior demuestra con claridad que este sentido de temor o ansiedad frente al espacio público surge cuando éste se clausura y deja de ser el sitio en que se visibiliza la sociedad (Carrión 2003), para pasar a ser el lugar donde se ejerce la violencia. Situación que impacta en cada sujeto, restringiéndolo a su esfera privada y generando un imaginario social del temor.

Ahora bien, la agorafobia ha sido definida como una enfermedad de clase, ya que impacta y es enfrentada de forma diversa de acuerdo a la pertenencia socioeconómica de los sujetos. En este contexto aparecen dos interrogantes centrales: ¿qué se entiende por espacio público?, ¿a qué se teme en concreto?

La definición del espacio público es un área de constante debate. Sin embargo, más allá de las diversas perspectivas, se puede afirmar que es el espacio donde uno aparece ante los otros y viceversa. Es decir, es un espacio de pluralidad, condición propia de la constitución de la política y de la construcción ciudadana (Borja 2003). Desde esta perspectiva, la calle y las plazas serían los ejemplos clásicos del espacio público, concepción que se ha visto afectada por elementos como el temor, y por ende, se ha generado un cambio en su conceptualización. Así, para los miembros de los estratos socioeconómicos

altos y medios, hoy en día el espacio público por excelencia es el *mall* o el supermercado.

En este sentido, la presencia de temor o ansiedad sobre los espacios públicos tradicionales ha generado una mudanza hacia nuevos espacios “público-privados”, que generan no sólo una aparente sensación de seguridad, sino también la tranquilidad de “compartir con iguales”. La presencia de guardias privados, seguridad electrónica e incluso carteles donde se advierte que se reservan los derechos de admisión, muestran un claro objetivo de diferenciación social. De hecho, los nuevos espacios públicos son accesibles sólo para ciertos ciudadanos, mientras que los demás deben resignarse al espacio del hogar.

Si la agorafobia urbana es una enfermedad producida por la degradación o desaparición de los lugares públicos integradores, la solución a este problema se relaciona con el desarrollo y consolidación de verdaderos lugares de intercambio. La privatización de lo público afirma el proceso de conformación de la no-ciudad, donde los espacios públicos carecen de la posibilidad de intercambio e incluso en muchos casos imposibilitan la diferencia. A modo de ejemplo, la privatización de las principales arterias de transporte urbano en Santiago puede conllevar a una “pérdida” de los espacios públicos de la ciudad, tema que se analiza en detalle a continuación.

### *El laberinto de la soledad: abandono y privatización de lo público*

Los cambios que ha experimentado la mirada ciudadana sobre los espacios públicos y su reconfiguración como espacios público-privados, obligan a indagar sobre el destino final de la calle y la plaza como espacios de socialización en Santiago. La respuesta puede ser caracterizada por un entrevistado que relaciona estos espacios con la violencia, donde el “otro” aparece como amenazante y, por ende, la pluralidad no puede desplegarse.

*De estas tres plazas, dos están botadas ... se transformaron en un campo de batalla (Miguel, C2-C3).*

Cabe destacar una variación en esta percepción sobre las plazas y calles, ya que la visión caótica y negativa se concentra en los sectores socioeconómicos más vulnerables (medios y bajos), mientras que los sectores altos rescatan su función principalmente de animación del diseño urbano. En esta línea, la caracterización de “linda”, “cuidada”, “ordenada” establece una mirada distante y de consumo visual más que de utilización.

El proceso de privatización del espacio público se establece en varios niveles. En primer lugar, como se mencionó previamente, la aparición de nuevos espacios considerados públicos, como el *mall*, donde imperan lógicas privadas y la población se siente protegida.

*nuestros espacios públicos ahora son los mall, que no es un espacio público, que está cerrado, donde el acceso es más o menos restringido, o sea, pueden ir todos a comprar, pero hay seguridad, hay cámaras, no es la plaza, no es la calle, no es lo que antes se conocía como público, como de todos, que todos podíamos participar, algunos pueden participar de eso y no sé si se han dado cuenta, pero ahora los mall han sido cada vez más grandes, van creciendo y van llenando...van satisfaciendo todas nuestras necesidades, desde ir al médico o comprarnos lo que se nos ocurra desde un auto o tener la guagua, entonces de todo, hay plazas dentro de los malls, hay juegos hay de todo, nos hemos ido encerrando, encerrando, emburbujándonos y ya no tenemos espacios públicos (Femenino, ABC1)*

Por otro lado, se evidencia una privatización y precarización del espacio público en los sectores más carenciados de la ciudad. Este proceso se caracteriza por la utilización de rejas, alarmas y otros elementos que cierran espacios para la interacción. Un ejemplo de estas iniciativas se encuentra en los *cites* (comunidades de casas cerradas estilo quinta) del centro de Santiago, que han instalado rejas de entrada y salida generando corredores de viviendas encerradas. Por otro lado, la llamada vivienda progresiva ha avanzado en muchos casos sobre espacios públicos, generando en diversos proyectos de vivienda social una yuxtaposición de rejas que delimitan el avance del espacio privado sobre el público.

En otras palabras, del espacio público como lugar en que se visibiliza la sociedad y en que aparece la alteridad, se pasa a un espacio va-

cío donde el sujeto como tal se encuentra enfrentado con un laberinto signado esencialmente por su soledad. Situación que se relaciona directamente con la amenaza de la no-ciudad, construcción que, a medida que analizamos el discurso ciudadano, va tomando cada más fuerza en Santiago.

### Reflexiones finales

La construcción de una ciudad sin ciudadanos es una amenaza cada vez más real. A partir de la información relevada en el presente artículo queda en evidencia que los procesos de segregación residencial y fragmentación han ido de la mano de un aumento de la percepción ciudadana sobre la ciudad, que pone el acento en la inseguridad. Ambos procesos muestran una constante y perjudicial retroalimentación, ya que la segregación aumenta la sensación de inseguridad al reconocer a “otros” que son potencialmente peligrosos. Paralelamente, este temor conlleva a la utilización cada vez más cotidiana de mecanismos de protección y encierro.

Encontramos entonces un mecanismo perverso que erosiona una de las cualidades centrales de la vida urbana, es decir, la posibilidad de la alteridad, que permite construir un “nosotros” por encima de la división territorial y socioeconómica. Es por ello que, la sensación de inseguridad es un elemento que debe considerarse en las políticas urbanas para de esta forma seguir construyendo ciudad.

Los espacios públicos son los principales afectados por este proceso, debido al temor que generan y a su abandono y privatización. Lamentablemente, esta agorafobia está presente de forma casi completa en el discurso ciudadano de la población de Santiago. Las respuestas son variadas de acuerdo principalmente a los estratos socioeconómicos, así, los más altos recurren a los centros comerciales como nuevos espacios públicos, mientras que los más pobres se recluyen en el espacio del hogar. Esta transformación pone en relieve al *mall*, nuevo actor urbano que reconfigura la utilización del espacio y las posibilidades de intercambio.

El panorama descrito en este capítulo tiene la intención de generar mayor debate e investigación sobre este tema, que parece fundante en nuestra ciudad, pero que ha sido abordado de forma limitada. Es así como se reitera la necesidad de consolidar estudios que permitan mejorar y/o poner en duda las principales políticas urbanas desarrolladas en Santiago. Por ende, es un tema claramente polémico, donde por ejemplo el desarrollo de infraestructura vial privada, las inversiones inmobiliarias residenciales en las afueras de la ciudad, la construcción de centros comerciales, pueden ser vistos como una amenaza o como una oportunidad. Este es un debate que no puede ser dejado sólo a los especialistas y a los modelos matemáticos, requiere la incorporación de la mirada ciudadana, así se podrá revertir el proceso iniciado hacia la no-ciudad, donde las grandes alamedas son cambiadas por las carreteras privatizadas y los ciudadanos por clientes frecuentes.

## VII. Violencia, temor y segregación urbana en Argentina<sup>1</sup>

Las últimas décadas del siglo XX en Argentina se pueden caracterizar por el desarrollo de dos procesos sociales relacionados: el crecimiento de la violencia criminal y la expansión de la urbanización privada. Aunque cada uno de estos procesos responde a un complejo entramado de variables socioeconómicas, territoriales y políticas, comparten una problemática común caracterizada por la exclusión y marginación de importantes sectores de la población.

A pesar de la importancia de ambos procesos, son pocos los estudios que los han abordado de forma conjunta. En Argentina, específicamente, la distribución de la criminalidad en las ciudades y su impacto sobre la urbanización, el uso de los espacios públicos y el crecimiento mismo de los principales conglomerados urbanos no ha sido analizado con profundidad. En este sentido, el presente análisis tiene como objetivo central abordar las problemáticas de la violencia criminal y la sensación de inseguridad (temor) y vincularlas con el crecimiento de la segregación espacial en los mayores conglomerados urbanos de Argentina.

De esta manera, el capítulo tiene tres partes. En primer lugar, se presenta un balance de la violencia criminal durante la década del noventa. Dicho análisis está compuesto por las dos vertientes constitutivas de la criminalidad (Downes y Rock 1998), es decir, la criminalidad objetiva referida a los delitos denunciados y la subjetiva o sensa-

1 Parte del presente documento fue publicado en “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina”. *Serie Políticas Sociales*, N° 43. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social-CEPAL, 2000.



ción de inseguridad. En cada caso se analizan las problemáticas a nivel nacional y en las principales ciudades.

La segunda parte, presenta la dimensión territorial vinculada con la problemática de la violencia criminal y el temor. Es decir, se presenta un breve análisis de las principales respuestas territoriales que aparecen y se desarrollan en las últimas décadas en Argentina. Estos nuevos actores de la urbanización (los barrios privados) aparecen escondidos bajo el discurso de la búsqueda de seguridad y el mantenimiento de la calidad de vida, pero subyacente está el aumento de la marginación y exclusión social.

En tercer lugar, se presentan las consideraciones finales que plantean los desafíos que deben enfrentar tanto a los investigadores urbanos en el tema de la relación entre ciudad-violencia-temor y utilización de los espacios públicos, como los responsables de políticas públicas vinculados a estas problemáticas.

### **Violencia criminal y temor urbano**

En la década del noventa registra en Argentina registra un crecimiento sostenido de los índices de criminalidad (DNPC<sup>2</sup> 2000a; RNREC<sup>3</sup> 2000). Si bien la violencia criminal se ha expandido velozmente, en todo el país a través de múltiples formas, este análisis se centra en los hechos denunciados presuntamente delictuosos (Sozzo 1999). Es decir aquellos hechos que se denuncian ante policía, y como tales son registrados en las estadísticas oficiales, pero que no han sido probados como verdaderos o como pertenecientes al tipo de delito denunciado. En este sentido, es necesario aclarar que la calidad de las estadísticas oficiales es discutible y representan sólo un porcentaje de los delitos efectivamente cometidos. En Argentina se estima que se denuncian sólo 3 de cada 10 delitos cometidos (DNPC 2000a). A pesar de la rele-

---

2 Dirección Nacional de Política Criminal.

3 Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal.

vancia de la cifra negra, el análisis de las denuncias es pertinente ya que, por un lado, demuestra la tendencia general de la violencia criminal así como sus principales características y, por otro, permite la realización de estudios y comparaciones acerca de la distribución espacial.

Las estadísticas oficiales argentinas de los últimos veinte años muestran rasgos inequívocos de una tendencia creciente de la violencia criminal en todo el país, caracterizada por una triplicación de la tasa de criminalidad nacional. El punto máximo se alcanzó en 1999 cuando se produjeron 2.910 delitos denunciados por día (DNPC 2000a).

En este contexto nacional, la característica multidimensional del fenómeno, así como la comprobada localización espacial de los delitos (Rotker 2002), conlleva a la necesidad de un análisis desagregado por provincia e incluso de las ciudades que conforman su trama urbana, tarea que se ve limitada por la carencia de información confiable a nivel urbano.

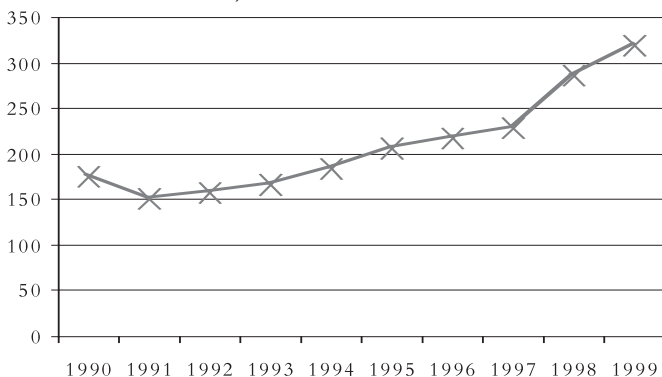
### *El delito*

En América Latina, el incremento del delito tiene características alarmantes. En 1990 se convirtió en la segunda región más violenta del mundo con una tasa de homicidios de 22,9 por cada 100 mil habitantes, es decir, más del doble del promedio mundial de 10,7 (Buvinic y Morrison 2000). Estudios posteriores estiman que en 1994 esta tasa subió a 28,4 por cada 100 mil habitantes. Si bien Argentina tiene una tasa de homicidios menor, en comparación con otros países de la región (Ayres 1998), presenta una peligrosa tendencia de crecimiento de las tasas de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes en general y particularmente de los delitos que involucran violencia.

De esta manera, la Argentina experimenta un incremento notable de la tasa de delitos denunciados, partiendo de 800 por cada 100 mil habitantes en 1980, a 1.742 en 1990, y a 3.197 en 1999 (Damert 2000).

Gráfico 1

Tasas de delitos denunciados, Argentina 1990-1999  
(cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal (2000).

Como podemos observar en el Gráfico 1, los años noventa presentan una duplicación de la cantidad de delitos denunciados, con una tendencia de crecimiento estable a lo largo de toda la década. Asimismo, la estructura de los delitos denunciados ha presentado cambios mínimos durante la década pasada, que se caracterizan por una ligera baja de los delitos contra la propiedad del 72% al 68% y un aumento de los delitos contra las personas del 14% al 17% en 1990 y 1999, respectivamente (DNPC 2000a). Por otro lado, el aumento de los delitos contra la libertad, conformados principalmente por amenazas, fue de 500%, representando 7,3% en 1999 (DNPC 2000a); este crecimiento muestra uno de los rasgos más alarmantes de la espiral de violencia que se vive en la actualidad.

A pesar de esta tendencia general de incremento de los delitos denunciados, se presentan particularidades provinciales marcadas por índices que superan el 250% de incremento en la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y Mendoza. Como es de esperar, las provincias donde están ubicados los principales conglomerados urbanos concentran el mayor número de delitos, es así como cuatro pro-

vincias y la Ciudad Autónoma (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) concentraron más del 70% de los delitos denunciados. Sin embargo, esta información carece de validez en la comparación entre provincias y ciudades que tienen poblaciones diversas. Debido a esto, la utilización de la tasa de delitos denunciados se convierte en una herramienta fundamental para interpretar este fenómeno.

Paradójicamente, sólo dos de las provincias con mayor número de delitos denunciados se ubicaron entre las cinco con mayor tasa de criminalidad en 1999, Ciudad de Buenos Aires (6.300) y Mendoza (5.660), seguidas por las provincias de Neuquén, San Juan y Chaco, cuyas tasas superaron los 3.550 delitos por cada 100 mil habitantes. Esta variación demuestra que el aumento de la violencia criminal ha impactado aún en aquellas provincias con menor peso poblacional.

La mayor parte de los delitos denunciados en Argentina constituyeron delitos contra la propiedad que contemplan robos y hurtos contra este bien jurídico (DNPC 2000a). El robo (incluyendo tentativa) se ha convertido en el accionar típico, explicando 47% del total de delitos contra la propiedad y 27% del total de delitos denunciados a nivel nacional. Este es un indicador significativo, ya que el robo hace referencia a la utilización de violencia en el momento del hecho.

### *Características de los victimarios*

El análisis presentado previamente sobre los delitos denunciados y su incidencia propone una primera aproximación al tema, necesaria pero no suficiente. Para lograr una comprensión del fenómeno de la violencia criminal es necesario tomar en cuenta otro factor: las características de los victimarios. Si bien el porcentaje de delitos denunciados y esclarecidos mediante un proceso judicial es mínimo, los registros de inculpadados sirven como instrumento para caracterizar a aquellos que llegan a formar parte de la población carcelaria. En este punto, vale la pena aclarar que la actuación de la justicia tiende a focalizar los castigos en ciertos grupos poblacionales que en general perte-

necen a los sectores pobres y marginales de la sociedad (Garland 1990; Kirschheimenr y Rusche 1939). En Argentina, esta situación es más que evidente cuando conocidos casos de corrupción o de delitos de cuello blanco (fraude empresarial, por ejemplo) no son resueltos o los actores involucrados cuentan con mecanismos para evitar su ingreso al sistema carcelario.

A pesar de esta evidente focalización del sistema judicial y policial en ciertos sectores, las características de la población carcelaria permiten identificar algunos factores de riesgo. Entre los más analizados se cuenta la edad de los victimarios (Pain 2001). El incremento de la delincuencia juvenil e infantil constituye un serio problema social en Argentina, ya que el porcentaje de inculpados menores de 21 años creció de forma sostenida desde 1995. De igual manera, la proporción de inculpados menores de 21 años ha crecido entre 1991 y 1997 a una tasa promedio anual de 2,1%, sin embargo, en el periodo 1995-1997 este crecimiento adquirió rapidez alcanzando 7,8% anual (Cerro y Meloni 1999). Estas cifras son preocupantes y se complementan con el hecho de que 42% de las sentencias, en 1999, fueron para ciudadanos entre 18 y 25 años<sup>4</sup>. Otro dato a considerar es que 47% de los imputados por homicidio, en 1997, tenían entre 18 y 29 años, y 9,8% tenía menos de 18 años<sup>5</sup>. Finalmente, la edad promedio de los internos en las cárceles a nivel nacional ha bajado notoriamente, por ejemplo, en las cárceles de la Provincia de Buenos Aires la edad promedio de los internos ha pasado de 31 años en 1984, a 21 años en 1994 (Citara 1995).

Por otro lado, el nivel educativo de los victimarios es una variable central a la hora de caracterizar a este grupo poblacional. En el periodo 1996-1999, el porcentaje de inculpados con nivel educativo inferior al secundario superó el 91% a nivel nacional y en las provincias.

Finalmente, la nacionalidad de los victimarios se ha convertido en un tema de debate público, debido al aumento de la migración ilegal boliviana y peruana. En este sentido, diversos medios de comunicación

---

4 *Clarín*, 20 de febrero de 2000.

5 *Ámbito Financiero*, 20 de enero de 1998.

expresan preocupación cotidiana sobre los delitos cometidos por extranjeros, generalmente de ambas nacionalidades. A pesar de esto, el análisis de la población carcelaria presenta una clara mayoría de argentinos en la población carcelaria (RNREC 2000).

### *Las condenas*

El panorama de la violencia criminal tiene un tercer componente que se relaciona con el funcionamiento del sistema policial y judicial. La ineficiencia y falta de confianza general en este sistema son consideradas por muchos como factores que influyen en el aumento de la criminalidad (Ayres 1998; Buvinic y Morrison 2000), ya que, por un lado, debilitan la confianza general de la población en la seguridad pública, y por otro, afianzan la certeza de los infractores que no serán aprehendidos o que los castigos serán muy bajos, en comparación con los posible beneficios del acto criminal.

Con relación al accionar policial, dos indicadores ayudan a aproximar su eficiencia: el porcentaje de delitos con sujeto conocido y la probabilidad de arresto. El primer indicador presenta el porcentaje de delitos para los cuales se pudo identificar al victimario, que en el periodo 1990-1999 no superó el 40%. Sin embargo, estas cifras varían notoriamente a nivel provincial, por ejemplo, los delitos con sujeto desconocido en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Neuquén constituyeron más de un 80% (Cerro y Meloni 1999).

Respecto a la probabilidad de arresto, es decir, la proporción de sujetos aprehendidos con relación al total de delitos denunciados en un periodo de tiempo específico, entre 1990-1997 no ha cambiado de forma significativa. Así, en 1997 se presenta una probabilidad de arresto nacional de 40% y una gran variación a nivel provincial. Desafortunadamente, la probabilidad de arresto específica de los delitos contra la propiedad es significativamente menor, no superando 24,3% en el mismo año.

Por su parte, la eficiencia del sistema judicial se puede aproximar a partir del análisis de tres indicadores: la duración del proceso, el núme-

ro de sentencias y la proporción de las penas por delito cometido. Con relación al primer indicador, a nivel nacional entre 1997-1999, la duración del proceso ha disminuido levemente entre aquellos que se prolongan por más de tres años (20%), sin embargo, 55,3% tienen una duración de entre 6 meses y 2 años. Un dato llamativo es que 77,4% de las sanciones impuestas por jueces durante el año 1999 fueron menores de 3 años<sup>6</sup>, es decir, en muchos casos el proceso judicial tuvo una duración mayor que la pena impuesta. En segundo lugar, el número de sanciones presentan una tendencia decreciente durante toda la década del noventa. De igual forma, la probabilidad de sentencia, es decir, la proporción de sentencias con relación al total de individuos arrestados por un delito, muestra una caída del 7,3% en 1990, al 5,9% en 1997.

Aún más crítica, es la probabilidad de condena, es decir el resultado de la multiplicación de la probabilidad de arresto por la probabilidad de sentencia, que sirve para estimar la probabilidad que tiene un infractor de ser condenado luego de cometer un delito, presenta cifras alarmantes ya que cayó del 2,9% al 2,3%, en el periodo 1990-1997. Los principales conglomerados urbanos presentan una realidad aún más crítica, con una caída en la Ciudad de Buenos Aires del 5,9% al 3,9%, mientras que en la Provincia de Buenos Aires pasó del 3,8% al 1,7%.

### El temor urbano

La situación descrita anteriormente muestra rasgos inequívocos de una crisis de la seguridad en Argentina y, más específicamente, de la seguridad urbana. Adicionalmente, la sensación de inseguridad o temor urbano es reconocida como un problema aún más extendido que el crimen en sí mismo (Bannister y Fyfe 2001). A pesar de que la definición de la sensación de inseguridad es un tema aún en debate (Pain 2000; Rountree 1998), existe un acuerdo, tal como concluyó Hough (1995), en torno a la idea de que la sensación de inseguridad no es un concepto uni-

tario y sencillo, sino por el contrario, es un muy complejo set de actitudes y sentimientos.

Diversas posturas teóricas han analizado el temor y sus posibles causas (Bannister y Fyfe 2001; Pain 2001; Walklate 2000). Una de ellas es conocida como la tesis ecológica o ambiental, cuya explicación central está puesta en el ambiente urbano y sus características. Es decir, se preocupa por el escenario donde se desarrollan los delitos o se presenta el temor, más que por los individuos involucrados (Bannister y Fyfe 2001). De esta forma, la ciudad pasa a jugar un rol central en la explicación de la criminalidad. Dicha condición ha sido claramente asumida por diversas políticas públicas de prevención que ponen énfasis en el rediseño urbano, como el conocido *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED).

La principal limitación al estudio del temor urbano es la poca disponibilidad de información que permita comparar entre ciudades y a través de los años. Es así como interrogantes básicas carecen de una respuesta clara, como ¿cuáles son las características del delito urbano?, o ¿ha aumentado la criminalidad en las ciudades argentinas en el último año? ¿el crecimiento de la criminalidad se presenta concentrado territorialmente o en toda la ciudad por igual? La carencia de respuestas se debe principalmente a elementos como: a) la falta de información confiable a nivel de los conglomerados urbanos y sus componentes locales y; b) la falta de un criterio general para definir los territorios dentro de las ciudades y sus problemáticas centrales con relación a la victimización y la criminalidad.

La ausencia de estas herramientas inhibe la posibilidad de realizar un adecuado análisis sobre la criminalidad urbana en Argentina. Sin embargo, esto no nos debe llevar al escepticismo criminológico, sino por el contrario, permitir la realización de primeras aproximaciones a la problemática que tengan como objetivo la superación de los problemas mencionados en el estudio de la violencia urbana en Argentina.

De esta manera, si bien en el presente trabajo se utilizan una serie de datos construidos a partir de diversas formas de registro, no se puede afirmar que dicha información genere una visión completa de la evolución y características del crimen urbano, sino que explican parte



de una problemática compleja en coordenadas determinadas con la influencia de otras variables, cuyo estudio escapan al objetivo del presente análisis (como la propensión de los ciudadanos a denunciar, la eficacia de las instituciones de control, la confianza ciudadana en dichas instituciones, entre otras).

En Argentina, la criminalidad se ha convertido en un problema centralmente urbano, principalmente porque la mayoría de la población está urbanizada. Debido a factores tan diversos, como la composición etaria de la población y el énfasis que ponen los medios de comunicación masiva al presentar casos emblemáticos que ocurren en las principales ciudades del país, se ha establecido una inmediata e inconsciente relación entre ciudad, espacio público y criminalidad. Esta relación constante ha llevado a un abandono gradual de los espacios públicos y a una búsqueda de seguridad en nuevos tipos de urbanización. Paradójicamente, estas nuevas modalidades de desarrollo urbano, que se explican en mayor profundidad en el siguiente apartado, no han servido para disminuir las tasas de delitos denunciados sino para agudizar las diferencias entre territorios<sup>7</sup> gobernados por el miedo a la criminalidad, y abandonados por las instituciones públicas de control, donde el abandono de los espacios públicos es prácticamente total y las redes de confianza entre vecinos se han resquebrajado. Estos territorios del miedo se presentan en las villas de emergencia, los centros históricos de las ciudades y los barrios de residencia de la clase media argentina. Por otro lado, los territorios de las clases más pudientes de la ciudad se definen también por el miedo de sus habitantes, expresado en el establecimiento de seguridad privada, muros, vigilancia y desarrollo de nuevos espacios públicos en barrios cerrados.

Diversas encuestas muestran los niveles de victimización en los principales conglomerados urbanos de la Argentina. Información oficial mostró que un 50,7% de la población de las ciudades de Rosario

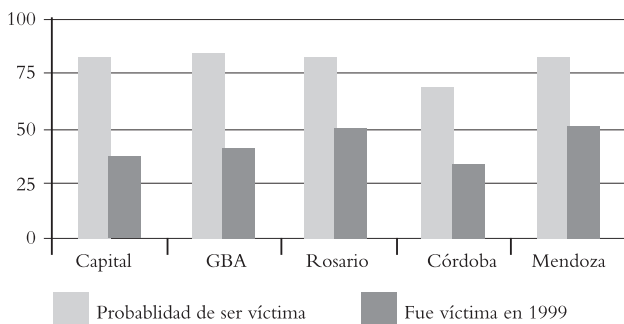
---

7 El territorio es un espacio socialmente construido donde un individuo o grupo intenta afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones a través de la delimitación y el establecimiento de un control sobre un área geográfica (Sack 1986).

y Mendoza, el 41% del Gran Buenos Aires, el 37% de la ciudad de Buenos Aires y el 34% de la ciudad de Córdoba fueron víctimas de delito durante el año 1999. Por otro lado, un 52% de la población de los principales conglomerados urbanos consideró que la policía hace un mal trabajo al controlar los delitos y un 68% de la población dijo estar insegura (poco y muy insegura) al caminar de noche en su zona de residencia (DNPC 2000b). Como se puede observar en el Gráfico 2, la sensación de inseguridad en la población no tiene relación directa con la victimización, ya que una inmensa mayoría de la población urbana considera que la probabilidad de ser víctima es mayor al 75%, mientras que los índices de victimización alcanzan, en el peor de los casos, el 50%.

Gráfico 2

**Victimización y sensación de inseguridad,  
Argentina 1999 (porcentajes)**

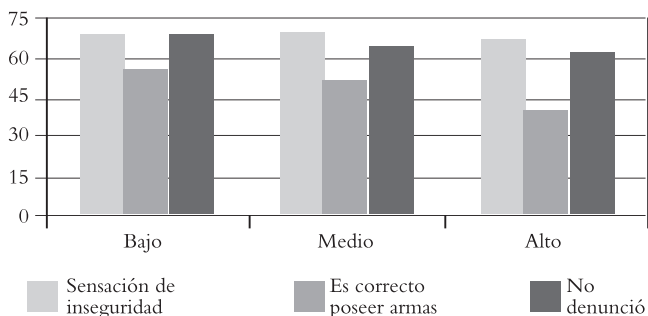


Fuente: Elaboración propia, basada en DNPC (2000b).

Al analizar la sensación de inseguridad por nivel socioeconómico, se observan variaciones en algunos indicadores que demuestran cómo se sitúan frente a la criminalidad los ciudadanos urbanos en Argentina. Así, por ejemplo, si bien la sensación de inseguridad es pareja en los tres grupos analizados (ver Gráfico 3), el nivel socioeconómico más bajo

presenta tasas mayores de no denuncia y de visión positiva en relación al porte de armas. En este sentido, es evidente que los más pobres de las ciudades son aquellos que sufren más la falta de eficiencia de la policía y las instituciones de control, por lo que su posición frente a la denuncia es de completo descreimiento (Chichero y Feliu 1999). Los sectores más pudientes, por otro lado, presentan una sensación de inseguridad alta, pero su nivel de denuncia es mayor. Una posible explicación a esta situación es la existencia de seguros que requieren la denuncia policial para el proceso administrativo. Asimismo, si bien en un porcentaje menor avalan el porte de armas, la carencia de un indicador sobre seguridad privada limita el análisis, ya que no se sabe cuántos de los que respondieron que no les parecía correcto portar armas, cuentan con seguridad y vigilancia privada en sus domicilios.

Gráfico 3  
Sensación de inseguridad por nivel económico,  
Argentina 1999 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, basada en DNPC (2000b).

Un análisis más detallado de la sensación de inseguridad en los principales conglomerados urbanos resalta la presencia de tres indicadores (ver Gráfico 4). En primer lugar, la probabilidad de ser víctima que en todos los casos sobrepasa el 80%, salvo en la provincia de Córdoba donde alcanzó un 79%. En segundo lugar, la inseguridad en los barrios

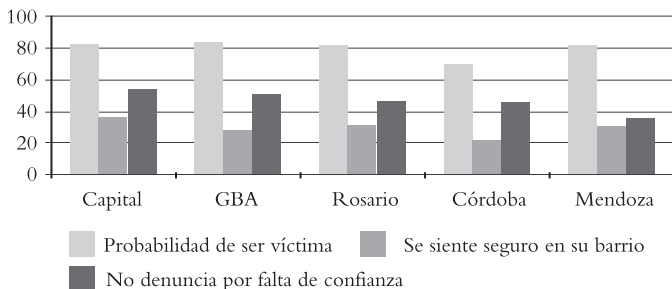
donde se habita es notablemente alta, ya que se argumenta que la inseguridad parte de lugares que se desconocen y, por ende, generan desconfianza. Sin embargo, en el caso argentino menos del 30% de la población se siente segura en el barrio donde habita, y en Córdoba este número supera justamente el 21%. Finalmente, el porcentaje de ciudadanos que no denuncian por falta de confianza en las instituciones de control superó el 40% en todas las áreas estudiadas, salvo en Mendoza, que presentó un 37%.

De esta manera, se puede concluir que la sensación de inseguridad se ha generalizado en las ciudades argentinas en todos los espacios y niveles sociales. Ello presenta una situación sumamente compleja, ya que requiere de una inversión en las instituciones de prevención y en la comunidad en general para lograr un mayor acercamiento.

Otra fuente de información muestra que en las zonas urbanas argentinas la violencia física y psicológica es un problema prioritario para sus habitantes, sobre todo para aquellos de menos recursos (Chiche-ro y Feliu 1999). El tema de la inseguridad aparece en todas las entrevistas sin distinción por sexo o edad, pero se presentan dos lados del fenómeno: por un lado, la violencia relacionada a la criminalidad y, por otro lado, la violencia relacionada con la falta de apoyo, soporte y asistencia. Asimismo, los entrevistados demuestran la carencia de lazos de

Gráfico 4

## Sensación de inseguridad, Argentina 1999 (porcentajes)



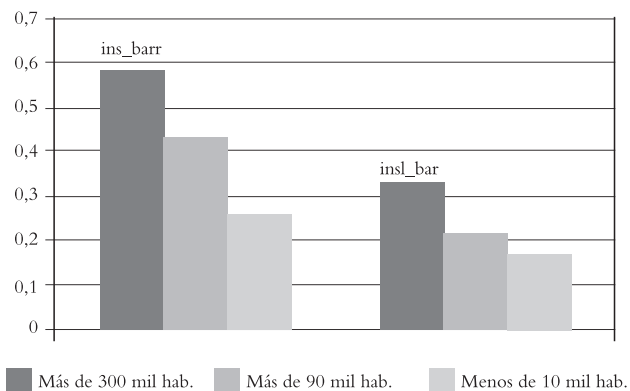
Fuente: Elaboración propia, basada en DNPC (2000b).

confianza entre miembros del barrio, “existe tensión entre los vecinos, es increíble que los vecinos se roben entre ellos” (Chichero y Feliu 1999). De igual forma, los encuestados expresan una desconfianza casi total en la policía.

Finalmente, un análisis de la encuesta de caracterización socioeconómica realizada por SIEMPRO, en el año 1997<sup>8</sup>, donde se incluyeron algunas variables relacionadas con la inseguridad y con el tamaño de la localidad donde habitan los entrevistados, presenta un cambio interesante en sus indicadores (ver Gráfico 5). Con el único propósito de presentar las variaciones se tomaron algunas localidades incluidas en la encuesta y se sacaron los promedios de dos variables: la primera llamada *ins\_barr*, que mide el porcentaje de población que respondió que la inseguridad era un problema, y en segundo lugar *insl\_bar*, presenta el porcentaje de población que dijo que la inseguridad en el barrio don-

Gráfico 5

Niveles de inseguridad en conglomerados urbanos de diversos tamaños, Argentina 1997



Fuente: Elaboración propia, basada en SIEMPRO (2000).

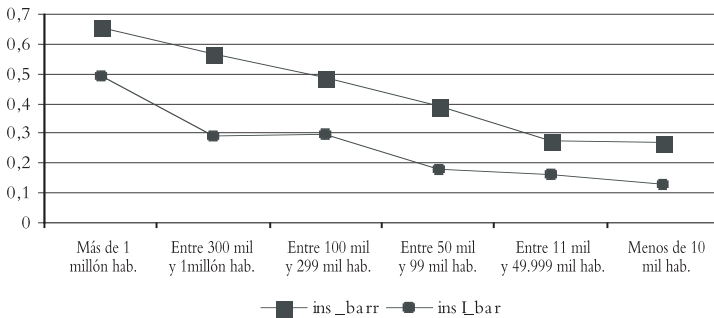
8 La Encuesta de Caracterización Socioeconómica se realizó en el año 1997, en base a una muestra de alrededor de 26.000 viviendas urbanas de todo el país. En cada vivienda seleccionada, se identificaron los hogares que la ocupaban y se recabaron

de habita era un motivo principal de preocupación. Es decir, el número resultante presentado en porcentajes de *ins\_barr* de 0,45 quiere decir que un 45% de los hogares encuestados encontró que la inseguridad era un problema.

De acuerdo a lo propuesto anteriormente, en el análisis de la información se encuentra que las localidades con más de 300 mil habitantes presentaron porcentajes más altos en ambas variables, y la tendencia va decreciendo de acuerdo a la disminución en el número de habitantes. Finalmente, el Gráfico 6 muestra los promedios de ambas variables en todas las localidades donde se realizó la encuesta (115 en total), y presenta que la sensación de inseguridad en las ciudades argentinas está altamente relacionada con el tamaño de las mismas.

Gráfico 6

#### Niveles de inseguridad en conglomerados urbanos de diverso tamaño, Argentina 1997



Fuente: Elaboración propia, basada en SIEMPRO (2000).

datos de la infraestructura, de los hogares y de sus miembros. Los datos relevados, a través de ocho cuestionarios, resultaron de la integración de las propuestas e intereses de distintos sectorialistas y equipos técnicos vinculados a diversos programas sociales de la ex-Secretaría de Desarrollo Social, así como de otras dependencias del Estado. El universo de la muestra abarca a la población residente en localidades de 5.000 o más habitantes, que representa el 96% de la población urbana del país, y el 83,4% de la población total (SIEMPRO 2000).

## Nuevos contextos y respuestas territoriales frente a la criminalidad

Asociado con la situación presentada anteriormente hay una disminución del uso de los espacios públicos y un cambio en el tipo de urbanización en Argentina. Esto se expresa en una variedad de formas interrelacionadas. A continuación se presenta una breve caracterización de los procesos de urbanización argentina de las últimas décadas, con énfasis en los desarrollos recientes, y un análisis del impacto de la inseguridad en la reproducción de nuevas formas de urbanización caracterizadas por el encierro.

### *Breve caracterización de la urbanización en Argentina*

Argentina es uno de los países más urbanizados del continente; a fines de la década del noventa tenía un 85% de la población viviendo en ciudades. Asimismo, se lo identifica como un país con presencia de importantes conglomerados urbanos donde habita un porcentaje notable de la población y se concentran las principales actividades económicas.

En líneas generales, las tres características centrales del sistema de ciudades argentinas son la macrocefalia, la metropolización y la desestructuración de las tramas urbanas. Es decir, Argentina mantiene relación con el principal rasgo en América Latina: el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal (De Mattos 1998; 1997). En Argentina, la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires representan más de un cuarto de la población total del país y, por tanto, un índice de primacía de 3,5 (CEPAL 1998). Paradójicamente, a pesar de la presencia de un estado federal, cuya acción podría disminuir las distorsiones regionales, la concentración de la actividad económica en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires ha ido de la mano con un proceso de concentración poblacional en sus principales ciudades. Así entendida, la metropolización<sup>9</sup> se

<sup>9</sup> Argentina ejemplifica la tendencia de América Latina, que en el año 2000 tenía 52 ciudades de más de un millón de habitantes (CEPAL 2000).

ha desarrollado paralelamente al primer proceso, ya que las provincias que representan la mayoría de la población nacional, a su vez, concentran sus habitantes en pocas ciudades. De esta manera estamos frente a un doble proceso concentrador, primero a nivel provincial y segundo a nivel urbano.

Finalmente, la desestructuración de la trama urbana presenta la emergencia de una nueva lógica de utilización del suelo urbano, que da cuenta de “un conjunto de estrategias socio territoriales que refuerzan la fragmentación de la ciudad” (Valdés 1999). Esta caracterización específica de la urbanización en Argentina, debilita las explicaciones sobre el incremento de la violencia criminal basadas en la migración rural-urbana y la falta de inserción de un porcentaje poblacional en las actividades de las ciudades. Por el contrario, la situación en Argentina presenta un proceso paralelo de incremento de la pobreza urbana (ver Tabla 5) y un incremento de la violencia criminal. Si bien diversos estudios han demostrado que no hay una relación directa entre ambos factores (Ayes 1998; Fainzylber, Lederman y Loayza 1998; Londoño 1996a, 1996b), se han encontrado importantes relaciones entre ambos fenómenos. En el caso de las ciudades argentinas, el evidente aumento de las desigualdades de ingreso de la población ha llevado a la conformación de guetos urbanos, que dan cuenta de la autosegregación espacial a la que recurren ciertas clases sociales para limitar la interacción con miembros de otras clases. Sin ir al extremo de los *countries* privados, otros emergentes territoriales que se presentan como soluciones al problema de la seguridad son los barrios virtualmente cerrados por sistemas de seguridad, barrios con viviendas intramuros, entre otros.

A pesar de estos aparentes avances en el desarrollo de seguridad en diversos barrios, la criminalidad se sigue desplegando en las ciudades y creciendo diariamente, no sólo en su cantidad sino también en la gravedad de los hechos<sup>10</sup>. Esta situación ha llevado a diversos estudiosos del tema a proponer teorías que interpretan la concentración de la cri-

10 Un ejemplo de este crecimiento de la gravedad de los hechos lo constituye la toma de rehenes que ocurren constantemente en las principales ciudades argentinas.



minalidad en las ciudades más grandes del continente. En primer lugar, se propone que en estos conglomerados urbanos hay una concentración de ciudadanos con alto poder adquisitivo, y, por ende, se convierten en potenciales víctimas. Otra teoría propone que las personas con mayor posibilidad de convertirse en criminales están reunidas en las ciudades grandes. Esta concentración se genera principalmente por dos motivos; por un lado, el medio ambiente urbano podría favorecer el comportamiento criminal y, por otro lado, los jóvenes son un grupo poblacional que migra hacia las ciudades con mayor frecuencia. Finalmente, la tercera teoría basada en la capacidad de las instituciones de control, explica esta aglutinación por la menor probabilidad de arresto en las ciudades grandes que en las ciudades más pequeñas.

Evidentemente, ninguna de estas teorías explica la situación en todas las ciudades, sino que por el contrario, tratan de identificar problemáticas que muchas veces se sobreponen en un mismo espacio urbano. La literatura sobre esta problemática es aún muy reciente en la región, sin embargo, diversos estudios realizados en América Latina han ratificado que las tasas de victimización aumentan a mayor tamaño poblacional (BID 2000; Gaviria y Páges 1999). El trabajo de Gaviria y Páges muestra que esta relación positiva se presenta no sólo en el agregado regional, sino que está presente en todos los países de la región. Concluyen, entonces, que no sólo las grandes ciudades tienen más crímenes, sino que aquellas ciudades que han crecido más rápidamente presentan una proporción aún mayor del crecimiento de la criminalidad. Naturalmente en Argentina, como en casi todos los países de la región, estas dos tendencias se mezclan en grandes ciudades con un crecimiento sostenido y, por ende, un incremento casi diario de la criminalidad.

Por otro lado, diversos estudios realizados en países en desarrollo (principalmente en los EEUU) han sacado a la luz la importancia de la demografía en el crimen, pero la carencia de información confiable en América Latina ha limitado estos estudios. Una excepción es el estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2000), en el que se concluye que la propensión de los jóvenes a cometer crímenes es mayor en América Latina que en cualquier otro continente.

De esta forma, el estudio de la pirámide poblacional permite evaluar las posibilidades reales de cambiar las tasas de criminalidad, y la necesidad de dirigir las políticas públicas de seguridad hacia los jóvenes y los niños, en temas como la educación y la salud.

*Nuevas formas de utilización del espacio y su relación con la búsqueda de seguridad*

En América Latina, diversos estudios han analizado esta problemática, y expertos como De Mattos observan que el fenómeno de urbanización periférica es parte de una nueva forma de re-metropolitanización (con fronteras difusas), en la que inciden dos tipos de estrategias complementarias: estrategias empresariales, orientadas a lograr nuevos horizontes para la valorización; y estrategias familiares o individuales, basadas en el automóvil, que expanden la frontera urbana (De Mattos 1998). Más aún, en el presente estudio se propone que el aumento de la sensación de inseguridad urbana y la criminalidad son también fenómenos que han influido directamente en la urbanización periférica y, sobre todo, en el desarrollo de los barrios privados.

En este sentido, el incremento de la inseguridad en los principales conglomerados urbanos argentinos ha tenido una influencia directa en las formas de utilización del espacio. Si bien hay diversas maneras de explicar este fenómeno, es evidente que la privatización de la vida (Lasch 1980) y la ansiedad sobre los espacios públicos van de la mano. Ciertamente, diversas encuestas sugieren que el miedo al crimen constituye un factor central en la explicación de por qué ciertos grupos de la población están constantemente abandonando los espacios públicos y privilegiando la seguridad de espacios cerrados (Crawford 1997). Los espacios públicos se han convertido en áreas residuales, tanto en su naturaleza como en su utilización. Para aquellos que siguen utilizándolos, particularmente los jóvenes, su uso ha tomado formas de legitimación social y política en las que se desarrolla una lucha constante por el territorio. Esta situación de territorialismo, que se identifica especialmente con las pandillas juveniles, aumenta la sensación de inseguridad

ridad que sienten los demás ciudadanos en estos espacios. En consecuencia, diversos espacios públicos se han transformado en áreas abandonadas, en la mayoría de las ciudades argentinas.

Finalmente, cabe resaltar que existe una disminución y, en algunos casos, desaparición de muchos canales tradicionales de participación social y política en la esfera pública, como los clubes juveniles, las asociaciones barriales, entre otras. Esta tendencia, unida al abandono de los espacios públicos, constituye una significativa transformación de la noción de lo público y las experiencias ciudadanas de ello. En Argentina este doble proceso se observa en prácticamente todas las ciudades grandes e intermedias, y se pone en evidencia con actores que toman un papel central en la nueva estructura urbana: los barrios privados, la urbanización periférica y la consolidación de las villas de emergencia. Paradójicamente, estos nuevos actores comparten la característica de representar un crecimiento y consolidación externo a la ciudad. Claramente, la consolidación de estos actores urbanos ha llevado aparejada una disminución del contacto social, una creciente tendencia al encerramiento y una pérdida de espacios públicos. Es decir, las nuevas formas de utilización del espacio son expresiones territoriales de la creciente marginación socioeconómica que existe en la sociedad argentina.

El explosivo crecimiento de la urbanización periférica y de los barrios privados urbanos o periurbanos en Argentina ha sido estudiado desde diversas perspectivas. Sin embargo, la principal problemática que parece subyacente al fenómeno, el incremento de la inseguridad ciudadana, ha sido poco estudiada. Esta carencia de estudios que vinculen inseguridad con formas de utilización del espacio en América Latina y especialmente en Argentina, tiene varias explicaciones; tal vez la más importante es la ausencia de datos a nivel micro que permitan este tipo de análisis. La novedad de ambos fenómenos es otro de los factores que ha disminuido la producción de análisis serios sobre la problemática. En este sentido, el objetivo de este capítulo es despertar interés entre los especialistas urbanos, que estudian el fenómeno de la utilización del espacio urbano y la expansión territorial, en la temática de la inseguridad, y su vinculación con sus áreas de estudio.

El crecimiento de los barrios privados es una característica de los años noventa en Argentina. Si bien en periodos anteriores la vida de barrio y la conformación de redes sociales era una característica central de la urbanización en Argentina, la última década del siglo muestra un notable incremento de barrios cerrados y privados. Estos establecen claras barreras de acceso y control de los espacios públicos internos, frente a todas aquellas personas que no son miembros de la urbanización o invitados directos. De esta forma se rompen las principales redes de conexión socioeconómica entre miembros de diversas clases sociales, que en épocas anteriores establecían relación de acuerdo a los servicios prestados (el caso de la tienda pequeña de abarrotes es emblemático), y se origina una clara demarcación de aquellas relaciones que son aceptadas dentro de estos espacios de segregación.

Es evidente que estos nuevos actores de la ciudad se imponen con una clara intención de establecer marcas de separación entre aquellos que pueden pagar para vivir “protegidos” por la seguridad privada de estos barrios, y aquellos que quedan afuera. En este sentido, diversos estudios han analizado que los costos de vivir en barrios cerrados son altos en comparación con los costos de cualquier vivienda en espacios similares (Robert 2000).

Sin embargo, el interrogante que atraviesa los análisis de la temática es: ¿qué es lo que impulsa a los habitantes de la ciudad hacia la urbanización cerrada?, ¿cuáles son sus expectativas?, ¿qué dejan afuera? Diversos estudios han apuntado a que los dos temas que reiteradamente se consideran a la hora de localizarse en un barrio privado son la seguridad y la calidad de vida. Esto se corrobora en investigaciones realizadas en Córdoba y en Buenos Aires (Robert 2000; Valdés 1999). En un estudio llevado a cabo sobre grupos de medios y altos ingresos de la zona norte, se relevaron las siguientes opiniones:

[...] diversos aspectos de la vida urbana que se perciben como caóticos y sin posibilidad de solución a futuro [...] las dificultades de tránsito, el ruido, el aumento de la delincuencia, la degradación de los espacios verdes y la instalación de grandes centros comerciales sin planificación previa [...] esta degradación contrasta con los estilos de vi-

da deseados por estos sectores sociales, donde la seguridad, la tranquilidad, el goce de los espacios verdes y las prácticas deportivas, forman parte fundamental de la calidad de vida perdida (Robert 2000).

Otro aspecto central en el análisis de la relación entre la criminalidad –más específicamente la sensación de inseguridad– y las urbanizaciones cerradas, es la relación que se establece entre éstas y el resto de la comunidad. En la actualidad, en diversas ciudades argentinas se han empezado a establecer normativas que regulan la forma de urbanización y la utilización de la seguridad privada, pero son pocos los intentos públicos realizados para analizar el impacto del desarrollo de este tipo de urbanizaciones en localidades ya establecidas. Si bien se habla del potencial económico que muchas de estas inversiones privadas generan en las localidades donde se desarrollan, la literatura carece de estudios donde se evidencie este beneficio, en términos económicos y sociales. En este último punto es claro que la población que habita localidades donde se desarrollan los barrios privados se ven marginadas de los beneficios que éstas generan, y se transforman en proveedores de servicios menores (como panaderías y ferreterías), ya que incluso la mayoría de los gastos se realizan en grandes supermercados y *shopping malls*, lo cuales se ubican estratégicamente cerca de este tipo de emprendimientos.

### A modo de conclusión

El desafío que se presenta a las ciudades argentinas en la primera década del siglo XXI es central para su redefinición como espacios de comunicación y desarrollo de sus habitantes. Este desafío está cruzado por dos problemáticas que obstaculizan su obtención: el crecimiento de la criminalidad y el desarrollo de la urbanización privada. El presente capítulo presenta un primer acercamiento a ambas problemáticas y la compleja red de relaciones que las entrelazan.

De este diagnóstico inicial resaltan cinco problemas: (1) el crecimiento de la violencia urbana y, específicamente, de la criminalidad en

prácticamente todas las ciudades del país; (2) el incremento de la sensación de inseguridad en la población urbana; (3) el abandono progresivo de los espacios públicos; (4) la consolidación de la urbanización periférica y cerrada y; (5) la conformación de territorios del miedo y de la seguridad privada. Estos problemas plantean una serie de desafíos a los estudiosos del tema, así como a quienes están ligados a la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad a nivel local, provincial y nacional.

Se propone, de esta manera, la necesidad de establecer redes de investigación que profundicen los diagnósticos elaborados y realicen estudios analíticos que encuentren otras aristas a la problemática mencionada. Esto, unido al desarrollo de la participación comunitaria en la gestión local, pondrá en evidencia la necesidad de desarrollar un programa de recuperación de la ciudad como espacio de libertad, participación y seguridad.

## VIII. Inseguridad y temor en Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen<sup>1</sup>

---

La investigación empírica sobre la relación entre crimen, corrupción y confianza en la policía en América Latina es una novedad. En un intento por analizar estos vínculos, la literatura presenta análisis concentrados en el crimen, la corrupción o, específicamente, en la interrelación entre el crimen, la corrupción y la confianza en la policía. En los últimos años, diversos estudios plantean el problema desde una perspectiva distinta, poniendo énfasis en la importancia de variables macro como la cultura de la legalidad. Así, se atribuye el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la desconfianza en la policía a características propias de la cultura argentina (Baizán 1998; Godson 1999). En el presente capítulo se argumenta que para entender la dinámica de las relaciones entre criminalidad, corrupción y confianza en la policía, se debe tener en cuenta variables de nivel micro y macro. Específicamente, se busca demostrar que los altos niveles de corrupción y los bajos niveles de confianza en la policía han llevado a los ciudadanos a sentirse indefensos frente a la criminalidad. Como demostraremos, los ciudadanos en Argentina presentan los niveles más bajos de confianza en la policía en América Latina, y consideran que la corrupción es un problema muy impor-

---

1 Artículo publicado en coautoría con Mary Malone en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*; Vol. 42, N° 166, 2002.

tante. Argumentamos, entonces, que estas dos variables han llevado a los argentinos a convertirse en más temerosos de la criminalidad, ya que dudan de la eficacia de las instituciones democráticas que deberían protegerlos.

Es así como en Argentina, la criminalidad se ha convertido en un tema central en la agenda política y social. A medida que las tasas de delitos denunciados han aumentado, la atención de los medios de comunicación al tema de la criminalidad y la sensación pública de inseguridad es mayor. La inseguridad fue uno de los temas más importantes en campañas electorales anteriores, en las que los candidatos De la Rúa y Duhalde propusieron medidas más duras para luchar contra la criminalidad. En otros contextos, expertos de opinión pública evidencian la importancia del tema, al encontrar efectos negativos de la criminalidad en el apoyo y la satisfacción ciudadana en relación al sistema democrático y sus instituciones (Azpuru 2000; Cruz 2000).

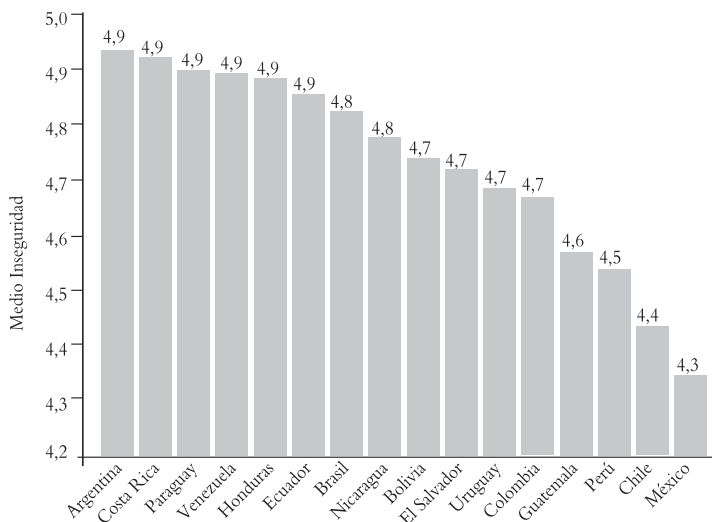
Si bien Argentina presenta tasas de delitos denunciados menores que en la mayoría de los países de la región, la tendencia de crecimiento de las mismas, en un país considerado seguro, ha provocado alarma entre sus ciudadanos (Ayres 1998; Búvinic y Morrison 2000). Como muestra el Gráfico 1, Argentina está entre los países con mayor sensación pública de inseguridad debido a la percepción de incremento de la criminalidad.

Mientras diversos especialistas han examinado los efectos de las altas tasas de delitos denunciados sobre la sensación de inseguridad, relativamente poca atención se ha puesto en la relación entre la sensación de inseguridad, la confianza en la policía y el rol de la corrupción en la disminución de la confianza en las instituciones públicas dedicadas a la prevención y control del delito. Es evidente la existencia de un serio vacío de estudios cuantitativos y cualitativos que examinen la opinión pública hacia el sistema de justicia criminal en general, lo que se presenta como una paradoja al tomar en cuenta la creciente preocupación por el tema. Por ello, es importante resaltar que a nivel comparativo con diversos países de la región, Argentina presentó la menor confianza en la policía (incluso menor que Colombia, El Salvador y



Gráfico 1<sup>2</sup>

**Sensación de inseguridad por aumento de delincuencia,  
América Latina 1997**



Fuente: Latinobarómetro, 1997.

Brasil) y el mayor porcentaje de población que tuvo experiencias de corrupción<sup>3</sup>.

En la búsqueda por aclarar la relación entre sensación de inseguridad, corrupción y confianza en la policía, se presenta una revisión preliminar de las actitudes de la opinión pública hacia la corrupción y confianza en la policía. Para ello, se postula la siguiente hipótesis de trabajo:

- 2 Este gráfico está basado en el Latinobarómetro 1997 y presenta los promedios de las respuestas en cada país a la siguiente pregunta: "¿Usted piensa que en los 12 meses anteriores el crimen ha: (1) aumentado mucho; (2) aumentado un poco; (3) mantenido igual; (4) disminuido un poco; y (5) disminuido mucho?" Con el propósito de la presentación se recodificaron las respuestas dejando el puntaje menor a la respuesta que está disminuyendo mucho y el más alto a que el crimen está aumentando mucho.
- 3 Información elaborada a partir del Latinobarómetro, 1997.

la sensación pública de inseguridad frente a la criminalidad se incrementa como resultado principalmente de la falta de confianza en la policía y la percepción pública de corrupción. Adicionalmente, se diferencia entre el impacto de los diferentes tipos de crimen para argumentar que el crecimiento del crimen violento y su notoriedad, tiene una directa relación con mayores niveles de sensación de inseguridad.

## Hipótesis

En el presente capítulo se desarrolla un análisis preliminar del impacto que tiene la corrupción y la confianza en la policía sobre la sensación pública de inseguridad. Así, se argumenta que la sensación de inseguridad se puede predecir mejor por las percepciones de corrupción y la falta de confianza en la policía. Para esto se han formulado tres hipótesis:

H1: A medida que la corrupción es percibida como un problema mayor, la sensación de inseguridad se incrementa.

H2: A medida que la confianza en la policía disminuye, la sensación de inseguridad se incrementa.

H3: A medida que los crímenes violentos se tornan más prevalentes, los ciudadanos se tornan inseguros de cualquier tipo de crimen.

Adicionalmente, se realizaron pruebas de hipótesis sobre los efectos de confianza interpersonal, exposición a los medios, victimización e indicadores socioeconómicos. La información utilizada es de dos fuentes: el análisis multivariado se basa en datos del Latinobarómetro del año 1997 y la Encuesta Nacional de Victimización del año 1999, posteriormente se incluyó información de la Encuesta de Victimización del año 2000, con intención más bien descriptiva.

### *Corrupción*

La primera hipótesis intenta analizar el impacto de la corrupción en la sensación de inseguridad, al debilitar la confianza pública en la institución responsable de la prevención de la criminalidad: la policía. Si bien esto puede sonar intuitivo, diversas razones explican la necesidad de ponerla a prueba empíricamente. Revisión de la literatura revela que existe consenso en que la corrupción está difundida en toda América Latina (Nino y Stotzky 1993; O'Donnell 1998), sin embargo, relativamente pocos estudios empíricos han medido el impacto de esta corrupción generalizada (ver Seligson 2001 para una notable excepción). De esta manera, la corrupción es muchas veces descrita como una característica de los países en desarrollo (Fleisher 1996; Little 1992), particularmente dominante en las sociedades latinas donde la cultura política favorece el clientelismo y el neopatrimonialismo (Njaim 1996).

Aquí se busca demostrar que mientras la corrupción está ampliamente difundida en América Latina, los ciudadanos no la aceptan meramente como “parte de hacer negocios” con sus instituciones políticas. Por el contrario, la corrupción tiene efectos negativos sustanciales sobre la confianza en las instituciones políticas, en este caso, la policía. Mientras los estudios sobre la confianza en la policía son pocos, diversos expertos han analizado el impacto de la corrupción en el sistema político en general. Bayley (1966) ha subrayado las formas en que la corrupción disminuye la autoridad y la fe en el gobierno, y minimiza la eficiencia administrativa de las instituciones del Estado. Myrdal (1968) también ha demostrado que la corrupción conlleva a una administración pública deficiente e ineficiente, y concuerda con Caiden y Caiden (1998) en que la corrupción disminuye la capacidad del gobierno de implementar políticas y enfrentar las necesidades de sus ciudadanos.

Aunque estos estudios destacan los efectos de la corrupción sobre la capacidad de los gobiernos para responder a las necesidades sociales planteadas por la ciudadanía, otros han enfatizado el impacto negativo que tiene en la legitimidad del sistema. Así, Linz y Stepan (1996) concluyen que la corrupción disminuye notablemente la legi-

timidad del sistema y argumentan que tiene consecuencias más serias aún en los sistemas democráticos, cuya legitimidad depende básicamente en la evaluación ciudadana. En países con procesos democráticos en transición, como Argentina, esta potencial pérdida de legitimidad tiene aún mayores implicancias ya que puede erosionar la consolidación democrática misma. Mientras que Linz y Stepan (1996) ponen énfasis en el impacto de la corrupción sobre la legitimidad general del sistema, el presente capítulo centra el análisis en el impacto de la corrupción policial.

Como se mencionó previamente, al momento de escribir este trabajo sólo un estudio había analizado empíricamente la relación entre corrupción y confianza en instituciones políticas en América Latina. Dicho análisis cuantitativo de opinión pública, realizado en Nicaragua, reveló que los nicaragüenses que han tenido experiencias directas de corrupción (incluyendo, entre otras cosas, ser indebidamente detenido o la solicitud de coimas por parte de la policía) tienen niveles de confianza y orgullo sobre su sistema político más bajos (Seligson 2001). Este estudio encontró evidencia empírica de una directa y causal relación entre las experiencias de corrupción y el apoyo al sistema de gobierno. Así mismo, el autor pudo observar que la percepción de corrupción está ligada a una menor confianza en el sistema político en general. Esta conclusión es particularmente importante ya que demuestra que las percepciones son mucho mayores que las experiencias reales de corrupción. Son más las personas que perciben la corrupción como un problema, que aquellos que la experimentan directamente, se propone que la percepción de corrupción puede jugar un rol aún mayor en la disminución del apoyo al sistema político.

En Argentina, la presencia de corrupción en las principales esferas del gobierno es un tema de amplia cobertura mediática, que en muchos casos pone énfasis en el accionar policial. Información de la Encuesta de Victimización del año 2000 muestra que un 9% de la población entrevistada fue víctima de corrupción en los últimos cinco años y de ellos casi el 70% de las veces se relacionó con un oficial de policía. Esta situación resulta en un bajo nivel de denuncia (menos del 5%) ya que las víctimas tienen miedo a represalias. A pesar de esta clara sen-

sación de impunidad que experimentan las personas que sufren este tipo de delito, resulta interesante resaltar que más del 70% de las mismas afirmó que el hecho fue serio o muy serio. De esta forma aparece una respuesta de penalización ciudadana (por medio de la desconfianza) frente a la corrupción en las instituciones, la que no es considerada como parte del accionar policial sino, por el contrario, es percibida como un problema.

### *Confianza en la policía*

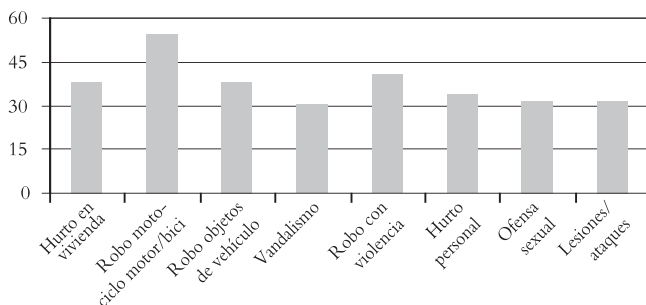
Estudios recientes explicitan el impacto negativo que tiene la criminalidad sobre la confianza en el gobierno (Chanley, Rahn y Rudolph 2000; Vlassis 2000); así como el rol positivo que juega la confianza en el gobierno en la protección de los sistemas democráticos, a pesar de tasas crecientes de criminalidad (Bao, Hraba, Lorenz y Pechacova 1998; Burianek 1997). El foco de atención sobre el efecto de la criminalidad en una institución pública específica, la policía, es medular, ya que impacta en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. En este sentido, se busca demostrar que la sensación de inseguridad no es necesariamente producto único de la victimización o de los medios de comunicación (hipótesis utilizadas con frecuencia), sino de la baja confianza en la policía. No es el fenómeno objetivo de la criminalidad *per se* el que direcciona la sensación de inseguridad, sino la ausencia de instituciones públicas que cuenten con la confianza ciudadana. Así, si los ciudadanos no pueden confiar en la institución responsable de controlar el crimen, tendrán una mayor sensación de inseguridad. Esta interpretación tiene ramificaciones prácticas: si los funcionarios públicos quieren disminuir la sensación de inseguridad, deberían enfrentar la baja confianza en la policía.

Antes que aplicar e implementar políticas duras anticrimen, como las medidas de tolerancia cero, los funcionarios públicos y la ciudadanía necesitan apoyar reformas que sirvan para incrementar los niveles de confianza en las instituciones del sistema de justicia criminal y en especial de la policía.

El impacto público de la desconfianza se evidencia cuando se analiza que el principal motivo de no denuncia en diversos delitos, durante el año 2000, fue la percepción de que la policía no haría nada (ver Gráfico 2). Esta situación es aún más crítica al tomar en cuenta que la información presente en el Gráfico 2 incluye los cinco conglomerados urbanos más importantes del país y, por ende, a cinco instituciones policiales diferentes. En este sentido, se aprecia que los niveles de desconfianza en la policía no pertenecen a una de las instituciones policiales del país sino, por el contrario, es un fenómeno general. Asimismo, más del 60% de la población opinó que las labores de la policía en la prevención del delito son malas, muy malas, pésimas o no existentes.

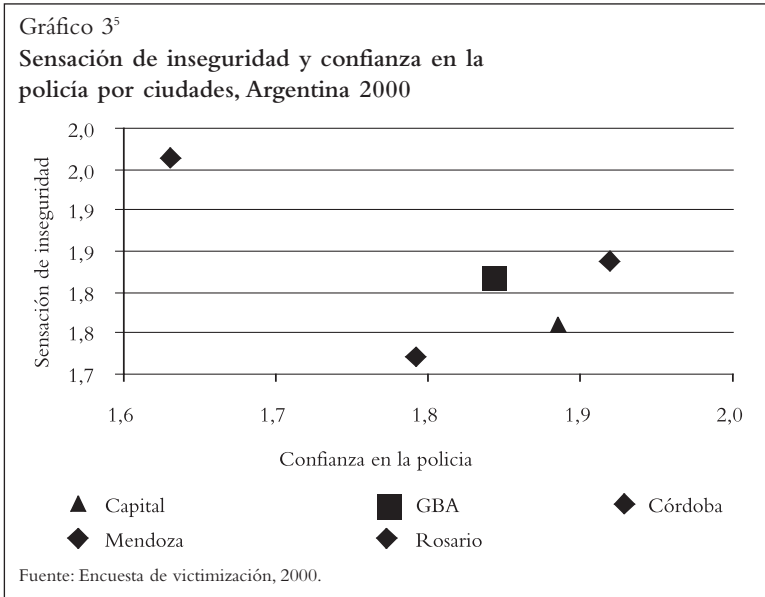
Gráfico 2<sup>4</sup>

**Porcentaje de no denuncia por desconfianza en la policía, Argentina 2000**



Fuente: Encuesta de victimización, 2000.

4 La pregunta de la Encuesta de Victimización 2000 se realizó a todos aquellos que respondieron haber sido victimizados y no denunciaron el hecho. La pregunta fue “¿cuál es el motivo principal de no denuncia?”



### *El impacto del crimen violento*

El impacto de diversos tipos de crímenes sobre la inseguridad pública ha sido analizado recientemente (Bellair 2000; Cruz 2000). En estos estudios se presenta la relevancia y especial influencia que tienen los delitos violentos sobre las políticas públicas. Argentina ha experimentado un notable incremento de la violencia en los hechos delictuales, respecto a esto la encuesta de victimización muestra al robo con violencia como el principal tipo de delito cometido (40% de la victimización total). De lo anterior se desprende la necesidad de analizar, dado que el crimen violento es alarmante y potencialmente más amenazador para la población, el impacto que proporcionalmente tienen los altos niveles de crimen violento en la sensación de inseguridad de los ciudadanos.

5 La sensación de inseguridad se estima por la probabilidad de victimización que presenta el entrevistado.

## Hipótesis alternativas

Como se mencionó previamente, la literatura presenta hipótesis alternativas que podrían explicar la sensación de inseguridad en función de la exposición a los medios de comunicación, los indicadores socioeconómicos, la victimización y la confianza interpersonal; variables todas que han sido incluidas en el modelo de análisis desarrollado.

### *Exposición a medios de comunicación*

Una de las principales explicaciones sobre el incremento del temor se relaciona con la presencia y acción de los medios de comunicación. Así, se ha identificado la exposición a los medios de comunicación como variable clave de explicación de la sensación de inseguridad (Altheide 1997; Chiricos, Eschholz y Gertz 1997; Chiricos, Gertz y Padgett 2000; Ramos-Lira, Saldivar y Saltijeral 1995; O'Connell 1999). Extensa literatura ha encontrado que los medios sobreenfatizan el problema de la criminalidad, llevando al público a percibir que las tasas de delitos denunciados son superiores a las reales. Este énfasis, en muchos casos, desproporcionado del crimen violento, a su vez, tendería a desarrollar una ciudadanía temerosa y con mayores reclamos de políticas duras contra la criminalidad.

### *Victimización*

De igual manera, se ha analizado el impacto de la victimización sobre la sensación de inseguridad. Intuitivamente, parece lógico esperar que las experiencias personales de victimización puedan convertir a los ciudadanos en más temerosos del crimen. Esta explicación ha sido extensamente analizada en la literatura (Bao, Hraba, Lorenz y Pechacova; Cheng y Myers 1998; Mesch 2000), mediante estudios donde se reporta que la experiencia de victimización lleva a los ciudadanos a temer más la criminalidad y a tener menores niveles de confian-



za en la policía (Cruz 2000). Esta variable fue incluida en el análisis, pero cabe resaltar que la experiencia de victimización no predice necesariamente la sensación de inseguridad, ya que no captura una dimensión central: la respuesta del sistema de justicia criminal. Por ejemplo, si un individuo es victimizado, pero el victimario fue arrestado y castigado por el sistema de justicia, se puede suponer que la víctima no necesariamente va a sentirse más temerosa o insegura. En este caso, a pesar de que el crimen ocurrió, el sistema demostró su capacidad de proteger a los ciudadanos al resolver el caso y administrar justicia. Sin embargo, si la victimización ocurre y el sistema no es capaz de arrestar al culpable y administrar justicia; se puede esperar que la sensación de inseguridad de la víctima, y de su círculo de familiares más cercanos, se incremente.

A partir de la información de la encuesta de victimización del año 2000, encontramos que los niveles de victimización alcanzan el 34% de la población. No obstante, la sensación de inseguridad, así como las medidas propuestas para enfrentar la delincuencia, no presentan mayor variación respecto a la población no victimizada. Por ejemplo, alrededor del 38% de la población (victimizado o no) dijo sentirse un poco insegura en las zonas donde residen, al oscurecer.

### *Confianza interpersonal*

Diferentes estudios se han centrado en el rol de la confianza interpersonal como mediadora de la relación entre la victimización y los sentimientos de inseguridad de la población (Fukuyama 1995; Mosser y Holland 1997; Walklate 2001). Ellos han evidenciado que, dejando de lado las tasas de criminalidad, los ciudadanos que experimentan menores niveles de confianza hacia sus pares, presentan mayores índices de temor. En ese sentido, se buscó analizar la hipótesis de que los ciudadanos que no confían en sus vecinos expresan mayores niveles de inseguridad.

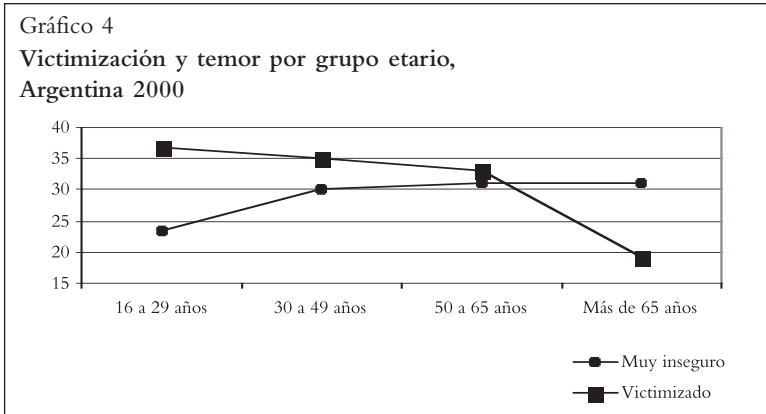
### *Indicadores socioeconómicos*

Desde la psicología se ha hecho hincapié en la importancia de las características individuales en la sensación de inseguridad (Bao, Hraba, Lorenz y Pechacova 1999; Pantazis 2000; Ramos- Lira, Saldivar, Saltijeral 1998; Tulloch 2000). Específicamente, se concluye que la edad y el sexo son dos de las variables que presentan un mayor nivel de asociación con el temor. Existe un amplio consenso en torno a la idea de que los hombres jóvenes y solteros son aquellos que presentan mayor probabilidad de victimización en sus barrios de residencia (Lauritsen 2001), mientras que las mujeres entre 30 y 45 presentan mayores niveles de temor (Pain 2001).

Esta primera caracterización de los diversos grupos poblacionales, generó un proceso de etiquetamiento de algunos grupos sociales como temerosos (mujeres) o violentos (jóvenes). Conclusión inicial que ha sido cuestionada en la literatura reciente, específicamente, en estudios sobre la situación de las mujeres frente a la victimización y el temor, que reflejan la influencia que tiene la definición de los roles sociales como posible explicación de esta situación de temor “irracional” (Pain 2001; Walklate 2001). A pesar de este continuo debate sobre la influencia de las características individuales en el temor, existe consenso sobre la relevancia de ambas variables en el análisis de la problemática.

Según la encuesta de victimización del año 2000, las mujeres sufren un nivel de victimización similar al de los hombres, pero niveles de inseguridad mucho mayores. Así, por ejemplo, 73% de las mujeres afirmaron sentirse un poco y muy inseguras en las zonas donde viven cuando oscurece, mientras que el porcentaje de hombres que respondieron a dicha pregunta alcanzó el 60%. De igual forma, 10% más de mujeres afirmaron haber estado alejadas de ciertas zonas o personas por motivos de seguridad. Por otro lado, la edad se presenta como un factor relacionado con la presencia de temor en el contexto nacional, siendo los mayores de 65 años los que presentan mayores niveles de temor en relación con sus niveles de victimización (Gráfico 4).

A pesar de la evidente relación entre la sensación de inseguridad y las características de los individuos que la presentan, estas variables no



deberían ser utilizadas abiertamente para explicar los niveles de miedo a la criminalidad. Del análisis descriptivo sobre la información disponible, se puede concluir que el control de factores demográficos es relevante para estudios de la inseguridad; pero por sí solos no son suficientes para predecir la sensación de inseguridad.

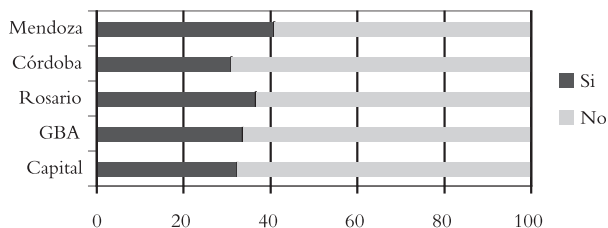
#### *Crecimiento urbano*

Una variable demográfica que revela interesantes vértices del problema es el lugar de residencia. Como se puede observar en el Gráfico 5, los niveles de victimización en los principales conglomerados urbanos del país no responden a un único patrón de explicación. De igual manera, existe variación en los niveles de sensación de inseguridad si se distingue por lugar de residencia.

En este caso, se evidencia que la sensación de inseguridad varía substancialmente de acuerdo a la ciudad. Si bien diversos estudios proponen que los habitantes de ciudades grandes tienen mayor sensación de inseguridad, en este caso el tamaño de la ciudad no parece ser la variable que impacta mayormente en esta variación. Por ejemplo, Rosario y Mendoza son más pequeñas que Buenos Aires, pero el porcentaje de población que tiene temor a una futura victimización es similar

Gráfico 5

Victimización en principales conglomerados urbanos, Argentina 2000



Fuente: Encuesta de Victimización, 2000.

en los tres casos. Dado que el tamaño por sí sólo no aparece como un predictor de la sensación de inseguridad, es necesario analizar otros factores relacionados con la ciudad que pueden potencialmente explicar estas diferencias. Proponemos, entonces, que esta variación a nivel de las ciudades puede deberse a la variable confianza en la policía. Como demuestra la Tabla 1, la actividad y efectividad de la policía, así como la confianza, varían considerablemente en cada ciudad.

En líneas generales, la ciudad de Buenos Aires escapa a la tendencia encontrada en las demás ciudades, resultado esperable ya que esta localidad, por un lado, recibe un flujo diario de más de un millón de personas y, por otro, con relación a la seguridad pública, carece aún de una policía propia<sup>6</sup>.

Esta información permite ilustrar la relación ente las variables consideradas vitales en el estudio de la sensación de inseguridad en Argentina. Sin embargo, las posibilidades de análisis son limitadas ya que se está tratando con información agregada y con sólo cinco casos. Por ello, para probar rigurosamente las hipótesis propuestas, ahora se presenta el análisis multivariado realizado en base a información del Latinobarómetro del año 1997 y la Encuesta Nacional de Victimización del año 2000.

6 La Policía Federal está a cargo de controlar y prevenir la criminalidad en la ciudad de Buenos Aires, sin embargo, el gobierno de la ciudad está estudiando diversas posibilidades para generar una policía propia.

Tabla 1

**Calificación de la prevención del delito que realiza la policía, Argentina 2000 (porcentajes)**

	Excelente	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy Mala	Pésima
Capital	0,9	2,9	21,6	33,5	13,5	2,7	15,9
GBA	0,5	1,4	18,9	31,2	13,2	2,1	24,2
Rosario	0,5	1,2	18,9	31,1	13,4	3,0	23,6
Córdoba	1,5	6,1	35,8	35,1	9,9	1,8	4,8
Mendoza	1,1	3,6	28,4	31,4	12,2	2,6	14,6

Fuente: Encuesta de Victimización, 2000.

**Datos**

El Latinobarómetro es una excepcional fuente de información para probar las relaciones entre sensación de inseguridad, corrupción y confianza en la policía<sup>7</sup>, toda vez que contiene preguntas que buscan medir la percepción de la corrupción y crimen y permite, además, el análisis de apoyo público, en 12 ciudades con diversas tasas de delitos denunciados. Para complementar esta información, se utilizaron datos agregados de la Encuesta de Victimización de 1999, realizada por la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación<sup>8</sup>. La Encuesta de Victimización incluye una variedad de percepciones de los ciudadanos como: insegu-

7 Los datos fueron provistos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y recolectados por la *Latinbarometer Corporation* en Santiago, Chile. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Si bien esta es una fuente muy rica de información, también hay problemas asociados a ella, ya que se enfoca principalmente en ciudadanos educados y urbanos. Por esto, las conclusiones de este artículo son generalizables sólo a las áreas urbanas de Argentina.

8 Esta encuesta fue realizada durante cinco años consecutivos en la Capital Federal y en algunas zonas del Gran Buenos Aires. Cada año la muestra creció notablemente, particularmente con la inclusión de otras áreas urbanas. La encuesta de 1999 cubrió cinco conglomerados urbanos: Capital Federal, Gran Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Rosario.

ridad por crimen, posibilidad de futura victimización, áreas de alta tasa de criminalidad y razones para no denunciar los hechos ocurridos. Si bien estas dos encuestas presentan indicadores interesantes de la percepción de los entrevistados, también se incluye datos macro que permiten contextualizar las respuestas, cuya fuente principal es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

### *Análisis de los datos*

El primer modelo utilizó regresión lineal para la distorsión del crimen<sup>9</sup> sobre confianza en la policía<sup>10</sup>, victimización<sup>11</sup>, corrupción<sup>12</sup>,

- 9 Esta variable mide la distorsión entre las tasas de delitos denunciados y las percepciones ciudadanas del crimen. Para construir esta variable, se utilizó la pregunta del Latinobarómetro 1997: “¿Usted cree que en los últimos 12 meses el crimen ha: (1) aumentado mucho, (2) aumentado un poco, (3) se mantuvo igual, (4) disminuyó un poco, o (5) disminuyó mucho?” Luego, se comparó la respuesta de los entrevistados con información macro de la ciudad. Se utilizó las tasas de delitos denunciados de 1995 de cada ciudad provista por el INDEC. Posteriormente se agruparon las ciudades analizadas en el Latinobarómetro en tres categorías: (1) baja criminalidad (tasa de delitos denunciados menor que 100 por cada 10.000 habitantes); (2) criminalidad mediana (tasa de delitos denunciados entre 100 y 200); y (3) alta criminalidad (tasa de delitos denunciados mayor a 200). Si bien la creación de estas categorías involucra cierto grado de arbitrariedad, al codificar estas ciudades se buscó permanecer lo más cercano posible a la distribución real de las tasas de delitos denunciados en cada ciudad. A continuación se restó la categoría de criminalidad de las respuestas de los entrevistados. Por ejemplo, si un entrevistado de un área de alta criminalidad (3) respondió que el crimen había aumentado mucho (5), esta respuesta recibe un puntaje de dos en la medida de distorsión del crimen elaborada para este estudio. Así, la variable dependiente de distorsión del crimen mide la discrepancia entre la tasa de delitos denunciados y la percepción del entrevistado sobre el crimen.
- 10 Esta variable se midió con la siguiente pregunta del Latinobarómetro: “¿Usted diría que confía en la policía (1) mucho; (2) algo; (3) poco; (4) no confía?” Las respuestas fueron recodificadas para que el mayor número corresponda a mucha confianza en la policía y el menor número a bajos niveles de confianza.
- 11 La victimización es medida por la respuesta a la siguiente pregunta del Latinobarómetro: “¿Ha sido usted o alguien de su familia asaltado, amenazado o víctima de algún crimen en los últimos 12 meses? (1) sí; (0) no”.
- 12 Para medir esta variable se utilizó la siguiente pregunta del Latinobarómetro: “Pensando en el problema de la corrupción en Argentina hoy en día, usted diría que es un problema (1) muy serio; (2) serio; (3) un poco serio; (4) no serio”. Se recodificaron las res-

atención a los medios de comunicación<sup>13</sup>, confianza interpersonal<sup>14</sup>, género, edad, ingreso y educación<sup>15</sup>. Desafortunadamente, las tasas de crimen violento y contra la propiedad de la ciudad de Córdoba no están disponibles, por lo que se tuvo que realizar un modelo separado para incluir la variable crimen violento. La Tabla 2 presenta los resultados de este modelo.

Dichos resultados confirman las primeras dos hipótesis planteadas en el presente estudio. Ambas, confianza en la policía y corrupción, son predictores significativos de la distorsión del crimen. Por cada unidad de incremento de la confianza en la policía, la distorsión del crimen disminuye en 5%. Así, a medida que los entrevistados tienen más confianza en la policía, tienen menor propensión a distorsionar su percepción sobre la criminalidad. Por otro lado, por cada unidad de incremento en corrupción, la distorsión del crimen aumenta en

---

puestas para que el número mayor corresponda a aquellos que consideran que la corrupción es un problema muy serio. Esta medición de la corrupción no es la ideal, ya que no mide la percepción de la corrupción en la institución policial específicamente. Sin embargo, dadas las limitaciones de la información existente, es la mejor medida de corrupción disponible para este estudio. Así, las conclusiones que se elaboran con relación a esta variable tienen un carácter tentativo y preliminar. A pesar de esto, se ha podido determinar si la sensación de inseguridad se distorsiona cuando la corrupción es percibida como un problema en todo el país.

- 13 Para medir la exposición a los medios de comunicación, se utilizó el número de días que los entrevistados indicaron que ven televisión; la pregunta del Latinobarómetro es: “¿Cuántos días ha visto las noticias de la televisión la semana pasada?” Las respuestas varían entre 0 y 7. Debido a que los entrevistados presentan mayores niveles de atención a las noticias en la televisión que a las de la radio o el periódico, se utilizó esta variable para medir el impacto de los medios de comunicación en general. Si los medios tienen alguna influencia, es evidente que será a través de la forma de comunicación que más entrevistados utilizan con mayor frecuencia. También se probó el modelo con medias de atención a la radio y los diarios, y estos resultados son más débiles que aquellos de la televisión.
- 14 Las siguientes preguntas del Latinobarómetro sirvieron para medir esta variable: “¿Hablando en general, usted diría que confía en la mayoría de la gente, o que uno nunca puede ser suficientemente cuidadoso con las relaciones con los demás? (1) usted confía en la mayoría de la gente; (0) uno nunca puede ser suficientemente cuidadoso con las relaciones con los demás.”
- 15 También se incluyeron variables de control de factores socioeconómicos y demográficos. En este sentido, se controló por el tamaño de la ciudad de los entrevistados, así como el género, ingreso, edad y educación de los entrevistados.

Tabla 2 Resultados Modelo 1		
VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLE DEPENDIENTE Distorsión del crimen (sensación de inseguridad – tasa de criminalidad)	MODELO AJUSTADO
Constante	4.390 ** (.280)	4.366 ** (.262)
Tamaño de la ciudad	-.007 ** (.000)	-.002 ** (.000)
Confianza en la policía	-.046 * (.021)	-.050 * (.020)
Victimización	.032 (.036)	
Corrupción	.171 ** (.050)	.165 ** (.001)
Ingreso	-.537 ** (.101)	-.548 ** (.100)
Atención a los medios de comunicación	.007 (.007)	
Confianza interpersonal	-.028 (.046)	
Género	-.001 (.035)	
Edad	-.002 (.001)	
Educación	-.064 ** (.015)	-.057 ** (.014)
R cuadrado ajustado	.287	.295
N	1.031	1.062
<p>Coeficientes no son estandarizados; los errores estándar están entre paréntesis.                      El Test F indica que el modelo es significativo al nivel .000.                      *significante al nivel .05 por un one tailed t test.                      **significante al nivel .01 para un one-tailed t test.</p>		



16,5%. Debido a que los entrevistados consideran la corrupción como un problema muy serio en el país, tienden también a considerar que el problema de la criminalidad es mayor de lo que presentan las cifras oficiales.

Incluso, cuando se controló por factores socioeconómicos y demográficos, el modelo apoyó las dos primeras hipótesis planteadas en el estudio. Entre las variables utilizadas, el tamaño de las ciudades de residencia de los entrevistados es significativa, así como el ingreso y la educación. Muy llamativos son los resultados de las variables edad y género. A pesar de la importancia que se le presta en la literatura a estas dos variables (Bao, Hraba, Lorenz y Pechacova 1999; Pantazis 2000; Ramos-Lira, Saldivar, Saltijeral 1998; Tulloch 2000) en el presente estudio no fueron significativas. Además, no se encontró significancia estadística para las hipótesis alternativas con el primer modelo.

El segundo modelo se desarrolló para probar la tercera hipótesis planteada (impacto del crimen violento)<sup>16</sup>. Igualmente, se utilizó una regresión lineal con distorsión del crimen como variable dependiente y las mismas variables independientes del modelo 1, además de una variable de razón del crimen violento sobre el crimen contra la propiedad<sup>17</sup>. Los resultados del segundo modelo se resumen en la Tabla 3. La información de dicho modelo confirma la tercera hipótesis propuesta en este estudio, es decir que a medida que aumenta la razón del crimen violento sobre el delito contra la propiedad, la dis-

16 La ciudad de Córdoba no pudo ser incluida en el análisis por la falta de datos para el año en estudio.

17 Para determinar el impacto del crimen violento, se estimó la razón del crimen violento sobre el crimen contra la propiedad en cada ciudad. Es decir, se tomó la tasa de criminalidad violenta por ciudad en 1995 sobre la tasa de criminalidad contra la propiedad en cada ciudad en el mismo año. La distinción entre ambas categorías se realizó utilizando las definiciones oficiales del INDEC. Oficialmente, el crimen se agrupa en dos categorías principales: contra la propiedad y contra las personas. Las demás categorías de criminalidad son extremadamente pequeñas y no son estadísticamente significantes. Es por esto que se utilizaron dos distinciones para medir los efectos del crimen violento comparado con el crimen contra la propiedad. Aunque es evidente que existen áreas grises en la diferenciación entre crimen violento y crimen contra la propiedad, la utilización de las clasificaciones e indicadores oficiales buscan disminuir el riesgo de caer en la utilización de criterios poco rigurosos.

Tabla 3

**Resultados Modelo 2**

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLE DEPENDIENTE Distorsión del crimen (sensación de inseguridad – tasa de criminalidad)	MODELO AJUSTADO
Constante	2.901 ** (.326)	2.971 ** (.309)
Tamaño de la ciudad	-.0009 ** (.000)	-.0009 ** (.000)
Confianza en la policía	-.049 * (.024)	-.054 * (.023)
Victimización	-.0237	(.043)
Corrupción	.229 ** (.058)	.211 ** (.057)
Ingreso	-.277 * (.115)	-.287 * (.008)
Atención a medios de comunicación	.018 * (.008)	.016 * (.008)
Confianza interpersonal	.071 (.055)	
Género	.002 (.041)	
Edad	-.0008 (.001)	
Educación	-.050 ** (.019)	-.047 ** (.017)
Razón del crimen violento sobre crimen contra la propiedad	1.061 ** (.206)	1.082 ** (.197)
R cuadrado ajustado	.223	.231
N	682	700

Coefficientes no son estandarizados; los errores standard están entre paréntesis.

El Test F indica que el modelo es significativo al nivel .000 .

\*significante al nivel .05 por un one tailed t test.

\*\*significante al nivel .01 para un one-tailed t test.

torsión del crimen de los entrevistados aumenta. Así, la presencia de diferentes tipos de crímenes lleva a los entrevistados a percibir el crimen de forma distinta. Cuando el crimen violento aumenta con respecto a los delitos contra la propiedad, los entrevistados perciben un problema mayor del que se puede observar a partir de las tasas oficiales de criminalidad.

Las otras dos variables de importancia teórica, confianza en la policía y corrupción, son significativas, es decir, se repite la tendencia identificada en el primer modelo. Sin embargo, cuando se controla por la tasa de crimen violento, se encontró apoyo a una de las hipótesis rivales; aquella que pone el énfasis en la exposición a los medios de comunicación. Por otro lado, cuando se controló con la presencia de crimen violento, los entrevistados incrementaron su atención a los medios (específicamente la televisión) en un día; en términos de la distorsión del crimen elaborada para este estudio, se identificó que estos entrevistados distorsionaron el crimen en 1,08 unidades. Aparece, entonces, que los medios influyen las percepciones del crimen dependiendo del tipo de crimen predominante. Esta conclusión, es lógica ya que los medios frecuentemente enfatizan en los hechos violentos y sensacionalistas, y por ende tienen más impacto.

### **A modo de conclusión**

El presente análisis inició con una interrogante sobre los factores que causan que los argentinos reporten altos niveles de inseguridad pública. Si bien se proponen algunas respuestas preliminares, investigaciones empíricas adicionales son necesarias en esta área. Por ejemplo, los efectos que la sensación de inseguridad y el miedo a la criminalidad tienen en la participación y el compromiso ciudadano hacia la democracia, deben ser analizados. La elección de personas relacionadas con supuestas violaciones de derechos humanos y con un discurso fuerte de “guerra” contra la criminalidad, muestra que el miedo al crimen tiene un claro potencial erosionador de los procesos de consolidación democrática en Argentina.

A pesar de que la inseguridad pública es un tema central en Argentina, así como en otros países de la región, existen diversos obstáculos que impiden el desarrollo de estudios empíricos sobre la sensación de inseguridad y el miedo a la criminalidad. En primer lugar, la limitación de la información disponible y la calidad de la misma. En segundo lugar, la información disponible es frecuentemente incompleta y no permite analizar el potencial de variables centrales, como la exposición frente a los medios de comunicación. Esta información tampoco permite examinar el impacto potencial de la preferencia ciudadana sobre las políticas públicas de seguridad. A pesar de estos problemas, con la información disponible hemos verificado que las variables “confianza en la policía” y “corrupción” son predictores significativos de la sensación de inseguridad.

Se estima que la confianza en la policía, corrupción y la presencia de crimen violento son variables que dan una primera explicación a los niveles de inseguridad ciudadana. En base a estos resultados, concluimos que estas variables tienen una significativa función en la percepción pública sobre la seguridad.

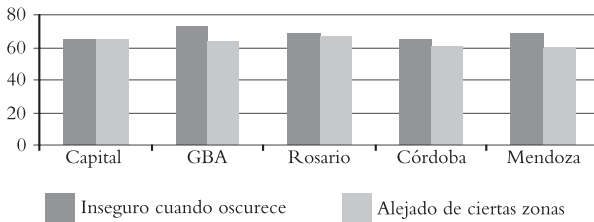
En síntesis, este estudio presenta diversas contribuciones a la emergente literatura sobre el crimen en América Latina. El estudio de las relaciones entre corrupción, confianza en la policía y la sensación de inseguridad tiene diversas implicaciones. En primer lugar, al intentar responder a la inseguridad pública los gobiernos deberían resolver el problema de la erosión de la imagen pública de la policía, causada principalmente por la corrupción. Hasta hoy, las políticas de control del crimen en Argentina se han concentrado en los poderes discrecionales de la policía y en el incremento de las penas para los victimarios. De acuerdo a nuestro análisis, estas políticas ignoran el nudo del problema, ya que, para responder efectivamente a los requerimientos ciudadanos, los gobiernos deberían enfocar sus políticas a la mejora de la institución policial y sus mecanismos de acción. Adicionalmente, se debe mejorar la eficacia de la policía y la justicia.

De todo lo anterior se desprende que es evidente la necesidad de cambiar la forma como proceden las policías en Argentina. Asimismo, estos resultados presentan un claro desafío, tanto para los funcionarios

públicos, como para los académicos, en el diseño e implementación de políticas de seguridad. Medidas de reforma de la institución policial con un acento en la mejora de los problemas de corrupción no sólo mejorarán la relación policía-comunidad y tendrá un claro impacto en la sensación de inseguridad ciudadana, sino que, aún más importante, facilitará la continuación del proceso de consolidación democrática en Argentina.

Gráfico 6<sup>18</sup>

## Inseguridad urbana, Argentina 2000 (porcentajes)



Fuente: Encuesta de Victimización, 2000

18 Las preguntas de la encuesta de victimización 2000 se leen: “¿Cuán seguro se siente en la zona donde vive cuando oscurece? Muy seguro, bastante seguro, un poco inseguro, muy inseguro y Ns/Nr”; “¿Estando oscuro en la zona donde vive por algún motivo, se mantuvo alejado de ciertas calles o áreas por razones de seguridad? si, no, nunca sale” (el gráfico presenta el porcentaje que respondió si).

## Bibliografía

---

- Águila, Ernesto y Carlos Maldonado (1996) “Orden público en el Chile del Siglo XX. Trayectoria de una policía militarizada”. En Waldman, Meter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, ISLA.
- Allan, Emilie y Darrel Steffensmeier (1995) “Criminal Behavior: Gender and Age”. En Sheley, Joseph (ed.) *Criminology: A Contemporary Handbook*. California: Belmont.
- Altheide, David (1997) “The News Media, the Problem Frame, and the Production of Fear”, *Sociological Quarterly*, Vol. 38, N° 4, p. 647-668.
- Alvazzi del Frate, Anna (1998) “Victims of Crime in the Developing World”. *Publication N° 57*. Roma: UNICRI.
- Araya Moya, Jorge (1999) “Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades”. *Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo*, N° 30. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Arellano, Jaime (2001) “Licitación de cárceles: gobierno fija su posición”, *La Semana Jurídica*, del 29 de octubre al 4 de noviembre. Documento electrónico, [www.lasemanajuridica.cl](http://www.lasemanajuridica.cl).
- Arriagada, Irma y Laura Godoy (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. *Serie Políticas Sociales*, N° 32. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Augé, Marc (1993) *Los no-lugares. Espacios de anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Madrid: Gedisa.
- Ayres, Robert (1998) *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Azpuru, Dinorah (2000) "Crime and Democratization in Guatemala: Results of a 1997 National Survey". Ponencia presentada en la XXII Conferencia Internacional de la *Latin American Studies Association*.
- Bachman, Ronet y Raymond Paternoster (2000) *Explaining Criminals and Crime*. Cary, NC: Roxbury Publishing Company.
- Baizán, Mario (1998) "La cultura de la legalidad y la Argentina del Siglo XXI". Documento de trabajo presentado en el "Seminario de Liderazgo Ejecutivo sobre una Aproximación Estratégica Contra el Crimen Transnacional". Washington, DC, Georgetown University, julio.
- Banguero, Harold y Luis Fernando Vélez (2001) "Victimización en Colombia: un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali". En Fajnykber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003) *Guía didáctica para municipios. Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bannister, Joe y Nick Fyfe (2001) "Fear and the City", *Urban Studies*, Vol. 38, N° 5-6 (mayo), p. 807-813.
- Bao, Wan-Ning, Joseph Hraba, Frederick Lorenz y Zdenka Pechacova (1998) "Perceived Risk of Crime in the Czech Republic", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 35, N° 2, p. 225-242.
- Barak, Gregg (1994) "Media, Society and Criminology". En Barak, Gregg (ed.) *Media, Process and the Social Construction of Crime*. Nueva York: Garland Publishing. p. 3-47.
- Barkan, Steven (1997) *Criminology. A Sociological Understanding*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Barreto, Marcos (2002) "Deserción escolar y criminalidad". *Serie Análisis*, N° 1 (junio). Santiago de Chile: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior de Chile.
- Bayley, David (1966) "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly*, Vol. 19, N° 4 (diciembre), p. 719-732.

- Bayley, David (1990) *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, David (2001) “Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It”, *Issues in International Crime*, (junio). Washington, DC: *National Institute of Justice, U.S. Department of Justice*. Documento electrónico, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>.
- Beck, Ulrich (1998) *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Bellair, Paul (2000) “Informal Surveillance and Street Crime: A Complex Relationship”, *Criminology*, Vol. 38, N° 1 (febrero), p. 137-170.
- BID (2000) *Geography and Development*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco, Javiera et. al. (1999) “Juventud: potenciales y peligros”. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana. Documento electrónico, <http://www.pazciudadana.cl>.
- Blumstein, Alfred y Joel Wallman (1999) *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boeninger, Enrique (1998) *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bottoms, Anthony (1983) “Neglected Features of Contemporary Penal Systems”. En Garland, David y Peter Young (eds.) *The Power to Punish: Contemporary Penalty and Social Analysis*. Nueva Jersey: Humanities Press. p. 166-202.
- Bourdieu, Pierre (1997) *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama.
- Britton, Dana (2000) “Feminism in Criminology: Engendering the Outlaw”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 571, N° 1 (septiembre), p. 57-76.
- Bucqueroux, Bonnie y Robert Trojanowicz (1998) *Community Policing: How To Get Started*. Ohio: Matthew Bender & Co.
- Burgos, Jorge (2000a) “De la tolerancia cero al compromiso 100: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana”. En SUR (eds.) *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. p.7-18.
- Burgos, Jorge (2000b) “Políticas sobre seguridad ciudadana”. Exposición en reunión de gabinete regional, Santiago de Chile.



- Burgos, Jorge y Patricio Tudela (2002) “Seguridad ciudadana en Chile: los desafíos de la participación y la modernización para una política pública”. En Carrión, Fernando (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO- Ecuador, OPS/OMS. p. 475-502.
- Burianek, Jiri (1997) “Democratization, Crime, Punishment and Public Attitudes in the Czech Republic”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 28, N° 3-4 (noviembre), p. 213-222.
- Bursik, Robert y Jim Webb (1982) “Community Change and Patterns of Delinquency”, *American Journal of Sociology*, Vol. 88, N° 1 (julio), p. 24-42.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (eds.) (2000) *Notas Técnicas: Prevención de la Violencia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (1999) *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Washington, DC: División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caiden, Gerald E. y Naomi J. Caiden (1998) “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, *Revista Reforma y Democracia*, N° 12. Caracas: CLAD.
- Caldeira, Cesar (2003) “Mancha na cidade do Rio de Janeiro: a trajetória de um delinqüente notável”. Mimeo.
- Caldeira, Teresa (2000) *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Callejo, Javier (2001) *Investigar las audiencias. Un análisis cualitativo*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Candina, Azun (2003) “Imagen pública e identidad en Carabineros de Chile”. Artículo elaborado para el proyecto Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas. Georgetown University. Mimeo.
- Carranza, Elías (2001) “Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y El Caribe. Situación y respuestas posibles”. En Carranza, Elías (coord.) *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. México: Siglo XXI Editores. p.11- 47.

- Carranza, Elías (2003) *Política criminal y penitenciaria en América Latina*. San José: ILANUD.
- Carrión, Fernando (1996) “Violencia urbana, nuevos escenarios”, *Chasqui*, N° 53, p. 43-46.
- Carrión, Fernando (2002) “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En Carrión, Fernando (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. p. 13-58.
- Carrión, Fernando (2003) “Espacio público: punto de partida para la alteridad”. En Velásquez, Fabio (comp.) *Ciudad e inclusión. Por el derecho a la ciudad*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. p. 55-79.
- CED (2001) *Boletín Policía y Sociedad Democrática N° 9*, (agosto). Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- CEPAL (1998) *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2000) “Nuevo rostro en las ciudades de la región”. *Notas de la CEPAL*, N° 13. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerro, Ana María y Osvaldo Meloni (1999) *Análisis económico de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*. Córdoba: EU-DECOR.
- Chanley, Virginia, Wendy Rahn y Thomas Rudolph (2000) “The Origins and Consequences of Public Trust in Government - A Time Series Analysis”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 64, N° 3, p. 239-256.
- Chichero, Daniel y Patricia Feliu (1999) *Consultations with the Poor. National Synthesis Report, Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Chiricos, Ted, Sarah Escholz y Marc Gertz. (1997) “Crime, News and Fear of Crime: Toward an Identification of Audience Effects”, *Social Problems*, Vol. 44, N° 3 (agosto), p. 342-357.
- Chiricos, Ted, Marc Gertz y Kathy Padgett (2000) “Fear, TV News, and the Reality of Crime”, *Criminology*, Vol. 38, No 3, p. 755-785.
- Chung, Chamjin y Samuel Mayers, (1998) “Criminal Perceptions and Violent Criminal Victimization”, *Contemporary Economic Policy*, Vol. 16, N° 3 (agosto), p. 321-333.

- Cienfuegos, Alberto (2002a) "Integración Carabineros de Chile- Comunidad: pasado, presente y futuro". Ponencia presentada en el seminario "Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile", diciembre.
- Cienfuegos, Alberto (2002b) "Exposición inaugural del 75° aniversario de Carabineros de Chile", abril.
- Citara, Rubén (1995) "El plan penitenciario Bonaerense", *Revista del servicio penitenciario Bonaerense*, N° 8, p.5-9.
- CNTV (2002) Encuesta Nacional de Televisión. Documento electrónico, [www.cntv.cl](http://www.cntv.cl).
- Concha-Eastman, Alberto (1997) *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Constitución Política de la República de Chile (1980).
- Correa Sutil, Jorge (2000) "Exigencias para una Política Penitenciaria moderna. El caso de Chile". Buenos Aires, 29 de agosto del 2000. Documento electrónico, <http://www.minjusticia.cl>.
- Cose, Ellis (1990) "Turning Victims into Saints: Journalists Cannot Resist Recasting Crime into a Shopworm Morality Tale", *Time*, 19 (enero). Documento electrónico, <http://www.time.com>.
- Costa, Gino (2004) "Nuevo enfoque de seguridad ciudadana post Fujimori: desafíos, realizaciones y tareas pendientes". En Dammert, Lucía, (ed.) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa URB-AL. p. 283-309.
- Crawford, Adam (1997) *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Londres: Clarendon Press.
- Crawford, Adam (1998) *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.
- Cruz, José Miguel (2000) "The Impact of Crime on Democratization in El Salvador". Ponencia presentada en la XXII Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association. Mimeo.
- Cruz, José Miguel (2006) "Violence, Citizen Insecurity and Elite Manuvering in El Salvador". En Bailey, John y Lucía Dammert (eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. p.148-168.

- Curbet, Jaume (2005) “Políticas locales de seguridad ciudadana en Europa. El caso de Barcelona”. Documento expuesto en el Seminario “Tolerancia y Paz”, FLACSO-Ecuador. Mimeo.
- Dammert, Lucía (2000) “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: La situación en Argentina”. *Serie Políticas Sociales*, N° 43. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dammert, Lucía (2001a) “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?”. *Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Dammert, Lucía (2001b) “La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas”. Ponencia presentada en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.
- Dammert, Lucía (2004) “El gobierno de la seguridad en Chile (1970-2000)”. En Dammert, Lucía (ed.) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa URB-AL. p. 259-282.
- Dammert, Lucía, Rodrigo Karmy y Liliana Manzano (2006) “El impacto del temor sobre la ciudadanía en Chile”. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke (2002) “Victimización y temor en Chile: revisión teórico-empírica en doce comunas del país”. *Serie Estudios* (octubre). Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Dammert, Lucía y Mary Malone (2002) “Inseguridad y temor en Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 42, N° 166 (julio-septiembre), p. 285-301.
- Dammert, Lucía y Mary Malone (2003) “¿Fear of Crime or Fear of Life? Public Insecurities in Chile”, *Bulletin of Latin America Research*, Vol. 22, N° 1 (enero), p. 79-101.
- Dastres, Cecilia (2003) *¿Visiones personales, ideología o mercado al momento de informar? Un análisis de las noticias sobre inseguridad ciudadana*

- desde el Emisor*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Daughters, Robert y Eduardo Rojas (1998) *La ciudad del Siglo XXI*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Davies, Pamela, Peter Francis y Victor Jupp (eds.) (2003) *Victimisation: Theory, Research and Policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- De Mattos, Carlos (1996) “Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano- Regionales*, N° 65 (junio), p. 29-56. Santiago de Chile: Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad Católica de Chile.
- De Mattos, Carlos (1997) “Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: Hacia un planeta de archipiélagos urbanos”. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- De Mattos, Carlos (1998) “Globalización, movimiento de capital y expansión metropolitana: perspectiva para ciudades latinoamericanas”. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Mimeo.
- De Mattos, Carlos (2004) “Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista”. En De Mattos, Carlos et al. (eds.) *Santiago en la Globalización. ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR-EURE. p. 17-46.
- De Rementería, Ibán (2002) “La seguridad local en la sociedad global”. Artículo presentado en el VI Congreso de Criminología y Derecho Penal, Valparaíso.
- De Roux, Gustavo (1994) “Ciudad y violencia en América Latina”. En Carrión, Fernando, Germán Cobo y Alberto Concha-Eastman (eds.) *Ciudad y violencias en América Latina. Serie Gestión Urbana*, 2. Quito: Programa de Gestión Urbana. p. 25-46.
- DNPC (2000a) “Información Estadística Criminal en Argentina”. Dirección Nacional de Política Criminal. Documento electrónico, [www.dnpc.jus.gov.ar](http://www.dnpc.jus.gov.ar).
- DNPC (2000b) *Estudio sobre victimización en centros urbanos de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.

- Dockendorff, Eduardo et al. (2000) "Santiago de Chile: Metropolization, Globalization and Inequity", *Environment and Urbanization*, Vol.11, N° 1 (abril), p. 171-183.
- Dowler, Kenneth (2003) "Media Consumption and Public Attitudes Toward Crime and Justice: The Relationship Between Fear of Crime, Punitive Attitudes and Perceived Police Effectiveness", *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, Vol. 10, N° 2, p. 109-126.
- Downes, David y Paul Rock (1998) *Understanding Deviance*. 3ª Edición. Oxford: Oxford University Press.
- Ducci, María Elena (2004) "Las batallas urbanas de principios del tercer milenio". En De Mattos, Carlos et al. (eds.) *Santiago en la Globalización. ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR-EURE Libros. p. 137-166.
- Durston, Jhon (2000) "¿Qué es capital social comunitario?". *Serie Políticas Sociales*, N° 38. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Evans, Karen, Penny Fraser y Sandra Walklate (1996) "Whom Can You Trust? The Politics of 'Grassing' on an Inner City Housing Estate", *Sociological Review*, Vol. 44, N° 3, p. 361-380.
- Fajnzylber, Pablo (1997) *What Causes Crime and Violence?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (1998) *Determinants of Crime Rate in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (2001) *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferraro, Kenneth (1995) *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*. Nueva York: University of New York Press.
- Ferrarotti, Franco (1981) "Social Marginality and Violence in Neurban Societies", *Social Research*, Vol. 48, N° 1.
- Fleisher, David (1996) "Political Corruption in Brazil", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 25, N° 4 (diciembre) p. 297-321.
- Foro de Expertos (2004) *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior de Chile.

- FPC (2000a) “Plan Comuna Segura”. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana. Documento electrónico, [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl).
- FPC (2000b) “Propuestas para la prevención y control del delito”. Documento electrónico, [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl).
- FPC (2004) “Anuario de estadísticas criminales 2004 (1994-2003)”. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana. Documento electrónico, <http://www.pazciudadana.cl>.
- Frühling, Hugo (1996) “Políticas públicas y Seguridad Ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de un orden”. Presentación en Foro sobre Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala.
- Frühling, Hugo (2000) “Seguridad Ciudadana: las nuevas estrategias y el rol de las policías”. Mimeo.
- Frühling, Hugo (2001a) “Police and Society in Transitional Countries: The Case of Latin America”. Artículo presentado en Taller Internacional organizado por el *Danish Centre for Human Rights*.
- Frühling, Hugo (2001b) *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, Hugo (2001c) “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, Hugo (2003) “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?”. *Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Fuentes, Claudio (2001) *Denuncias de actos de violencia policial*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Fuentes, Claudio (2002) “Resisting Change: Security-Sector Reform in Chile”, *Conflict, Security and Development*, Vol. 2, N° 1 (abril), p. 121-131.
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- García-Pablos, Antonio (1998) *Manual de Criminología. Introducción y Teorías de la Criminalidad*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

- Garland, David (1990) *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garofalo, James (1981) "Crime and Mass Media: A Selective Review of Research", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 18, N° 2, p. 319-350.
- Gaviria, Alejandro y Carmen Pagés (1999) "Patterns of Crime Victimization in Latin America". *Working Paper N° 408*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gendarmería de Chile (2002) Dirección Nacional de Estadística. Documento electrónico, <http://www.gendarmeria.cl>.
- Gendarmería de Chile (2005) *Compendio estadístico de la población atendida por Gendarmería de Chile (2000-2004)*. Santiago de Chile: Ministerio de Justicia.
- Gendarmería de Chile (2004) *Compendio estadístico 2000-2001-2002-2003*. Santiago de Chile: Dirección Nacional, Subdepartamento de Estadísticas y Control Penitenciario.
- Gendarmería de Chile. (2003) "Información Penitenciaria. Antecedentes del Programa de Concesiones". Mimeo.
- Gendarmería de Chile (2004) "Rehabilitación y reinserción social para población reclusa. Modelo de segmentación y clasificación". Mimeo.
- Gerbner, George et al. (1980) "The Mainstreaming of America: Violence Profile N° 11", *Journal of Communications*, Vol. 30, N° 3, p. 10-29.
- Giddens, Anthony (1987) *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991) *Sociología*. Madrid: Alianza.
- Giddens, Anthony (2000) *La tercera vía y sus críticos*. Madrid: Taurus.
- Gilbert, Kevin y Linda Heath (1996) "Mass Media and Fear of Crime", *American Behavioral Scientist*, Vol. 39, N° 4, p. 379-386.
- Glaeser, Edward L. y Bruce Sacerdote (1999) "Why is There More Crime in Cities?", *Journal of Political Economy*, Vol. 107, N° 6 (diciembre), p 225-229.
- Godson, Roy (1999) "Crime, Corruption and Society". Mimeo.



- Goldstein, Herman (1990) *Problem-Oriented Policing*. Nueva York: Mac Graw Hill.
- Greene, Margarita y Fernando Soler (2004) “Santiago: de un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones”. En De Matos, Carlos et. al. (eds.) *Santiago en la Globalización. ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR-EURE Libros. p. 47-84.
- Güell, Pedro (2004) “Seguridad. Una construcción social sobre un mapa de disyuntivas”. En *Foco N° 40*. Santiago de Chile: Expansiva.
- Guzmán, Juan y Marcela Ramos (2000) *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Haghighi, Bahram y Jon Sorensen (1996) “America’s Fear of Crime”. En Flanagan, Timothy y Dennis Longmire (eds.) *Americans View Crime and Justice: A National Public Opinion Survey*. California: Sage Publications. p. 16-30.
- Hernández, Javier y Raúl Valdivia (2004) “(In)seguridad ciudadana en noticieros de TV”. Tesis de Sociología. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Mimeo.
- Holland, Jeremy y Caroline Moser (1997) *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hollander, Jocelyn (2002) “Resisting Vulnerability: The Social Reconstruction of Gender in Interaction”, *Social Problems*, Vol. 49, N° 4 (noviembre), p. 474-496.
- Hollaway, Wendy y Tony Jefferson (1997) “The Risk Society in an Age of Anxiety: Situating Fear of Crime”, *The British Journal of Sociology*, Vol. 48, N° 2 (junio), p. 255-266.
- Hopenhayn, Martín (1994) *Ni apocalípticos ni integrados – Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Hough, Michael (1995) “Anxiety About Crime: Findings from the 1994 British Crime Survey”. *Research Finding N° 147*. Londres: Home Office Research and Statistics Department-Research and Planning Unit.
- Huesmann, Rowell y Jessica Moise (1996) “Media Violence: A Demonstrated Public Health Threat to Children”, *The Harvard Mental Health Letter*, (junio).

- INJ (2001) *Tercera Encuesta Nacional de Juventud. Informe Ejecutivo Final*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Insulza, José Miguel (2001) Inauguración del “Segundo encuentro Foro Penitenciario del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. Santiago de Chile, Miércoles 29 de agosto. Documento electrónico, <http://www.minjusticia.cl>.
- Kahn, Tulio (2000) “Policía Comunitaria: avaliando a experiencia”. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. Mimeo.
- Katz, Elihu y Paul Lazarsfeld (1955/2005) *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Kirchheimer Otto y Rusche Georg (1939) *Punishment and Social Structure*. Nueva York: Columbia University Press.
- Klapper, Joseph (1960) *The Effects of Mass Communication*. Nueva York: Free Press.
- Koskela, Hille y Rachel Pain (2000) “Revisiting Fear and Place: Women’s Fear of Attack and the Built Environment”, *Geoforum*, Vol. 31, N° 2 (mayo), p. 269-280.
- Lab, Steven (2000) *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*. Ohio: Anderson Publishing Company.
- Lasch, Christopher (1980) *The Culture of Narcissism*. Londres: Sphere Books.
- Lauritsen, Janet (2001) “The Social Ecology of Violent Victimization: Individual and Contextual Effects in the NCVS”, *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 17, N° 1 (marzo), p. 3-32.
- Lawrence, Joseph, Allen Liska y Andrew Sanchirico (1982) “Fear of Crime as a Social Fact”, *Social Forces*, Vol. 60, N° 3, p. 760-770.
- Lederman, Daniel et al. (2000) “Violent Crime: ¿Does Social Capital Matter?”. *Bank Working Paper* (julio). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, Decreto de Ley 2.859 de 1979.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Little, William (1992) "Political Corruption in Latin America", *Corruption and Reform* 7, p. 411-66.
- Llorente, María Victoria (2006) "Demilitarization in a War Zone". En Bailey, John y Lucía Dammert (eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. p. 111-131.
- López Regonesi, Eduardo (2000) "Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política". *Serie Políticas Sociales*, N° 44. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lupton, Deborah y John Tulloch (1999) "Theorizing Fear of Crime: Beyond the Rational/Irrational Opposition", *The British Journal of Sociology*, Vol. 50, N° 3, p. 507-523.
- Madriz, Esther (1997) *Nothing Bad Happens to Good Girls: Fear of Crime in Women's Lives*. Berkeley: University of California Press.
- Martín-Barbero, Jesús (2002) "La ciudad que median los medios". En Moraña, Mabel (ed.) *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana. p.19-34.
- Mayhew, Pat, Paul Nieuwebeerta y John Van Kesteren (2001) "Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries, Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey", *Onderzoek en beleid*, N° 187. La Haya: WODC.
- Mesch, Gustavo (2000) "Perceptions of Risk, Lifestyle Activities, and Fear of Crime", *Deviant Behavior*, Vol. 21, N° 1 (enero), p. 47-62.
- Mesquita Neto, Paulo (2006) "Public-private Partnerships for Police Reform in Brasil". En Bailey, John y Lucía Dammert (eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. p. 44-57.
- Ministerio del Interior de Chile (2001) "Informe anual de estadísticas nacionales y regionales". *Plan Integral de Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior de Chile. Mimeo.
- Ministerio del Interior de Chile (2003) *Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio del Interior de Chile. Mimeo.

- Ministerio de Justicia de Chile (2002) “Aprehensiones de personas menores de 18 años en Chile (1980-2001)”, *Boletín Jurídico del Ministerio de Justicia*, N° 1, p. 55-71.
- Moser, Caroline y Elizabeth Shrader (2000) “Crimen, violencia y pobreza urbana en América Latina. Hacia un marco de referencia integrado”. Washington, DC: Banco Mundial. Mimeo.
- Moser, Caroline y Bernice van Bronkhorst (1999) “Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions”. *LCR Sustainable Development Working Paper N° 3, Urban Peace Program Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mulvey, Edward y Eric Silver (1999) “Violence and Mental Illness Among the General Population: Does Neighborhood Context Matter?”. Mimeo.
- Myrdal, Gunnar (1968) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Nueva York: Pantheon Books.
- Neira, Enrique (1990) “Un caso intrincado de violencia: Colombia”, *Nueva Sociedad*, N° 105 (enero-febrero), p. 141-152.
- Nino, Carlos e Irwin Stotzky (1993) “The Difficulties of the Transition Process”. En Irwin Stotzky (ed.) *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder: Westview. p. 3-22.
- Njaim, Humberto (1996) “Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 145 (septiembre-octubre), p. 138-47.
- Novedades Económicas* (1997) “¿El crimen paga en la Argentina?”, *Novedades Económicas*, (abril). Córdoba: Edición Especial, IERAL.
- O’Connell, Michael (1999) “Is Irish Public Opinion Towards Crime Distorted by Media Bias?”, *European Journal of Communication*, Vol. 14, N° 2, p. 191-212.
- O’Donnell, Guillermo (1998) “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”. En Méndez, Juan, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. p. 303-339.
- OMS (2002) *World Report on Violence and Health*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

- OMS (2003) *Informe mundial de la violencia*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Oliveira, Alicia y Sofía Tiscornia (1998) “Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”. En Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático del mantenimiento de la seguridad*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo. p. 157-174.
- OPS (1997) “Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana”. Documento preparado por Fernando Carrión y Alberto Concha-Eastman. Mimeo.
- OPS/OMS (1998) “Prevención de la violencia: una oportunidad para los medios. Memorias”. Santa Fe de Bogotá. Memorias de Reunión en Cartagena, Colombia 1996.
- Oviedo, Enrique (2000a) “Santiago, violencia, delitos e inseguridad”. Reporte preparado para SUR. Mimeo.
- Oviedo, Enrique (2000b) “Participación ciudadana y espacio público”. En Dascal, Guillermo y Olga Segovia (eds.) *Espacio público, participación y ciudadanía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. p.27-46.
- Oviedo, Enrique (2001) “Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile”. En Briceño-León, Roberto (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. p. 313-338.
- Pain, Rachel (1991) “Space, Sexual Violence and Social Control: Integrating Geographical and Feminist Analyses of Women’s Fear of Crime”, *Progress in Human Geography*, Vol. 15, N° 4, p. 415-431.
- Pain, Rachel (2000) “Place, Social Relations and the Fear of Crime: A Review”, *Progress in Human Geography*, Vol. 24, N° 3, p. 365-387.
- Pain, Rachel (2001) “Gender, Race, Age and Fear in the City”, *Urban Studies*, Vol. 38, N° 5-6 (mayo), p. 899-913.
- Pantazis, Christina (2000) “‘Fear of Crime’, Vulnerability and Poverty – Evidence from the British Crime Survey”, *British Journal of Criminology*, Vol. 40, N° 3, p. 414-436.
- Pécaut, Daniel (1997) “Pasado, presente, futuro de la violencia”, *Revisita Análisis Político*, N° 30 (enero-abril), p. 1-43.
- Piqueras, Manuel (1998) *Buen gobierno, seguridad pública y crimen violento*. Lima: IDL.
- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: PNUD.

- Pontón, Daniel (2004) “Políticas públicas de seguridad ciudadana: el caso de Quito”. En Dammert, Lucía (ed.) *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa URB-AL. p. 352-373.
- Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990). Mimeo.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramos-Lira, Luciana, Gabriela Saldivar y María Teresa Saltijeral (1995) “Fear of Victimization and Its Relation to Mass Media”, *Salud Mental*, Vol. 18, N° 2, p. 35-43.
- Ramos-Lira, Luciana, Gabriela Saldivar y María Teresa Saltijeral (1998) “Differences Among Socioeconomic Levels, Age and Occupation on Perceived Security, Avoiding Behaviors, Perceived Deterioration and Indicators of Life-Styles of Urban Women”, *Salud Mental*, Vol. 21, N° 2, p. 46-53.
- Ratinoff, Luis (1996) “Delincuencia y paz ciudadana”. Presentado en el Encuentro de Reflexión: “Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Ratinoff, Luis (1997) “El desafío de la violencia criminal urbana”. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal. Documento electrónico, <http://www.jus.gov.ar/minjun/ssjyal/Reincidencia>.
- Reguillo-Cruz, Rossana (2002) “¿Guerreros o ciudadanos? Violencia(s). Una cartografía de las interacciones urbanas”. En Moraña, Mabel (ed.) *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana. p.51-68.
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2002) *Seguridad Ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*. México: Siglo XXI Editores.
- Rivera, Fredy (1999) “Violencia y seguridad ciudadana”, *Iconos*, N° 7, p. 32-45. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Robert, Federico (2000) “La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Mundo Urbano*, N° 29. Documento electrónico, <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>.

- Rodríguez, Alfredo (2001) "La vivienda privada de ciudad". *Temas Sociales*, N° 39. Santiago de Chile: SUR.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (1996) "Cities, Democracy and Governance in Latin America", *International Social Science Journal*, N° 147 (marzo), p.73-83.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (2001) *Santiago Report: Governance and Urban Poverty*. Londres: University of Birmingham.
- Rotker, Susana (ed.) (2002) *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- Rountree, Pamela W. (1998) "A Reexamination of the Crime-Fear Linkage", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 35, N° 2, p. 341-372.
- Rowland, Alison (2005) "Respuestas locales a la inseguridad en México: la policía comunitaria de la costa chica y la montaña de Guerrero". En Bailey, John y Lucía Dammert (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores. p. 296-318.
- Sabatini, Francisco (2000) "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial", *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, Vol. 26, N° 77 (mayo), p. 49-80. Santiago de Chile: Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad Católica de Chile.
- Sack, Robert D. (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saín, Marcelo (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sandoval, Ricardo (2002) "Los modelos de policía comunitaria, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías". Ponencia presentada en el seminario "Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile". Santiago de Chile, diciembre.
- Seligson, Mitchel (2001) "Corruption and Democratization: What is to be Done?", *Public Integrity*, Vol. 3, N° 3 (verano), p. 221-241.
- Sherman, Lawrence (1998) "Thinking About Crime Prevention". En Sherman, Lawrence et. al. *Preventing Crime. What Works, What*

- Doesn't, What's Promising*. Reporte para el Congreso de los Estados Unidos preparado por el *National Institute of Justice*.
- Sherman, Lawrence (2002) "Trust and Confidence in Criminal Justice", *National Institute of Justice Journal*, N° 248 (marzo), p. 22-31.
- Siempro (1998) "Indicadores de seguimiento de la situación social. 1er semestre de 1998". Buenos Aires: Siempro. Mimeo.
- Siempro (2000) "Encuesta de Caracterización Socioeconómica". Buenos Aires: Siempro. Mimeo.
- Skolnick, Jerome (1966) *Justice Without Trial*. Nueva York: Wiley.
- Smith, Neil y Peter Williams (1986) *Gentrification of the City*. Londres: Unwin Hyman.
- Smulovitz, Catalina (2001) "Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del *Woodrow Wilson International Center for Scholars*.
- Snedker, Karen (2002) "Explaining the Gender Gap in Fear of Crime: Differential Vulnerability and the Risk Assessment Model". Ponencia presentada en Conferencia de la Asociación Americana de Criminología. Chicago, noviembre.
- Soja, Edward (2000) *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Sozzo, Máximo (ed.) (1999) *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Sozzo, Máximo (2000) "Pintando a través de números. Fuentes estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal en la Argentina". Documento de Trabajo presentado en el Seminario sobre Acceso y Producción de Información Estadística en Materia de Seguridad Pública. Buenos Aires, 29 y 30 de noviembre.
- Sozzo, Máximo (2007) *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Mimeo.
- Stanko, Elizabeth (1990) *Everyday Violence*. Londres: Pandora.
- Stutman, Suzanne (1995) "An Opportunity to Prevent Violence: The Role of the Media". Mimeo.



- Svampa, Maristella (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Tironi, Eugenio (1990) *Autoritarismo, modernización y marginalidad*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Tironi, Eugenio y Eduardo Valenzuela (2003) “Estudio Nacional de Seguridad Ciudadana”. Resumen Ejecutivo. Mimeo.
- Tudela, Patricio (1998) “Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia”. *Cuadernos de criminología*, N° 8. Santiago de Chile: Instituto de Criminología.
- Tudela, Patricio (2001a) “Seguridad, policía y comunidad”, *Revista Detective de la Policía de Investigaciones de Chile*.
- Tudela, Patricio (2001b) “Seguridad y políticas públicas”, *Revista de la ANEPE*, (mayo).
- Tulloch, Marian (2000) “The Meaning of Age Differences in the Fear of Crime, Combining Quantitative and Qualitative Approaches”, *The British Journal of Criminology*, Vol. 40, N° 3, p. 451-467.
- UNICEF (2000) *Estudio comparativo sobre maltrato infantil 1994 y 2000*. Santiago de Chile: UNICEF.
- UNICRIM (2002) *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, N° 4 (mayo). Santiago de Chile: Gendarmería de Chile, Ministerio de Justicia de Chile.
- Universidad de Chile (2001) *Estudio detección, análisis y prevalencia de la violencia intrafamiliar en región metropolitana*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Valdés, Estela (1999) “La ciudad dual y los nuevos fragmentos urbanos. Los guetos de la riqueza”, *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N° 12, p. 21-37. Córdoba: IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba.
- Van Dijk, Jan (1990) “Crime Prevention Policy: Current State and Prospects”. En Albrecht, H.J. y G. Kaiser (eds.) *Crime and Criminal Policy in Europe. Criminological Research Report*, Vol. 43. Freiburg: Max Planck Institute.
- Van Dijk, Jan (2003) “Crime Prevention: Current and Future Challenges”. Presentación en la Conferencia Internacional sobre Prevención del Crimen desarrollada en Hungría, 20 de octubre.

- Vandershueren, Franz (1997) "Towards Safer Cities". UNCHS, Habitat. Mimeo.
- Vlassis, Dimitri (2000) "Long Arm of the Law", *The World Today*, Vol. 56, N° 12 (diciembre), p. 10-11.
- Wacquant, Loïc (2000) *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Walklate, Sandra (2000) *Gender, Crime and Criminal Justice*. Cullompton: Willan.
- Walklate, Sandra (1998) "Crime and Community: Fear or Trust?", *British Journal of Sociology*, Vol. 49, N° 4, p. 550-569.
- Walklate, Sandra (2001) "Fearful Communities?", *Urban Studies*, Vol. 38, N° 5-6, p. 929-940.
- Ward, Heather (2001) "Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del *Woodrow Wilson International Center for Scholars*.
- Williamson, Bernardita (2004) "Políticas y programas de rehabilitación y reinserción en cárceles", *Revista de la Fundación Paz Ciudadana*. Documento electrónico, <http://www.pazciudadana.cl>.
- Williamson, Bernardita (2005) "Desafíos carcelarios para Chile", *Revista de la Fundación Paz Ciudadana*. Documento electrónico, <http://www.pazciudadana.cl>.
- Wright, Kevin (1985) *The Great American Crime Myth*. Westport: Greenwood Press.

### Páginas web:

- CEP Consultores, [www.cep.cl](http://www.cep.cl)
- Fundación Paz Ciudadana, [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)
- Gendarmería de Chile, [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl)
- Ministerio del Interior de Chile, [www.seguridadciudadana.gov.cl](http://www.seguridadciudadana.gov.cl)
- SENAME, [www.sename.cl](http://www.sename.cl)
- UNICRI, [www.unicri.it](http://www.unicri.it)
- Viva Río, [www.vivario.org.br](http://www.vivario.org.br)

# Publicaciones de la autora

---

## Libros

2007 Coeditado con Liza Zuñiga. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

(coord.) *Reporte de las Reformas del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

2005 Coeditado con John Bailey. *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Coeditado con John Bailey. *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.

Coeditado con Gustavo Paulsen *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

2004 (ed.) *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Programa URB-AL.

En coautoría con Alejandra Lunecke. *La prevención del delito en Chile. Una visión de la comunidad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

## Capítulos en libros

- 2007 En coautoría con Patricia Arias. “La construcción de una sociedad temerosa. Crimen y castigo en Chile”. En Isla, Alejandro (comp.) *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el cono sur*. Buenos Aires: Ediciones Paidós. p. 177-208.

“Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina”. En Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres*. Santiago de Chile: SUR-UNIFEM. p. 89-107.

- 2006 “La construcción de ciudadanía como estrategia, para el fomento de la convivencia y la seguridad”. En PNUD-El Salvador. *Aportes para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (Volumen 2)*. San Salvador: PNUD-El Salvador. p. 99-133.

“Violencia y gobernabilidad urbana”. En De Mattos, Carlos et. al. (eds.) *Gobernanza, competitividad y redes. La gestión en las ciudades del Siglo XXI*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 343-357.

- 2005 En coautoría con John Bailey. “Seguridad pública y reforma policial en las Américas”. En Acosta, Adrián (coord.) *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. p. 87-110.

“Violencia, miedos y medios de comunicación: desafíos y oportunidades”. En Cerbino, Mauro (ed.) *Violencia en los medios de comunicación. Generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador. p. 51-72.

“Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. En Candina, Azun y Hugo Fruhling (eds.) *Policía, Sociedad y Estado. Moder-*

*nización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo. p. 72-96.

- 2004 En coautoría con Enrique Oviedo. “Santiago: Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada”. En De Mattos, Carlos et. al. (eds.) *Santiago en la globalización ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR-EURE libros. p. 273-294.

“De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana”. En Jarrín, Oswaldo (comp.) *Memoria del Proyecto: Política Pública de Seguridad Ciudadana Primera Fase*. Quito: FLACSO-Ecuador. p.111-117.

- 2002 “La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: Diagnóstico y perspectivas”. En Carrión, Fernando (ed.) *Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador. p. 283-315.

### Documentos de trabajo

- 2007 En coautoría con Patricia Arias. “El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política”. *Serie Estudios Socio/Económicos*, N° 40 (junio). Santiago de Chile: CIEPLAN.

- 2006 En coautoría con Rodrigo Karmy y Liliana Manzano. “El impacto del temor sobre la ciudadanía en Chile”. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

“Nuevos enfoques sobre Seguridad Ciudadana en América Latina”. Lima: Instituto de Defensa Legal–Open Society Institute.

- 2005 “Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”. *Serie Políticas Sociales*, N° 109. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- 2004 “Ciudadanía, Espacio Público y Temor en Chile”. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Institutos de Asuntos Públicos.
- 2002 En coautoría con Alejandra Lunecke. “Victimización y temor en Chile: revisión teórico-empírica en doce comunas del país”. *Serie Estudios* (octubre). Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- “Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. *Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- 2000 “Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina”. *Serie Políticas Sociales*, N° 43. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.

### Artículos

- 2007 En coautoría con John Bailey, “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 7, N° 2 (abril-junio). Documento electrónico, <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- 2006 En coautoría con Arturo Valenzuela, “Problems of success in Chile”, *Journal of Democracy*, Vol. 17, N° 4, p. 65-79.
- En coautoría con Mary Malone, “Does It Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, N° 4, p. 27-51.

- 2005 “Reforma Policial en América Latina”, *Quórum. Revista Iberoamericana*, N° 12, p.53-64. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.

En coautoría con John Bailey “Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, (enero-julio), p. 133-152.

“Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades”, *Revista Desafíos*, N° 13, p. 124-156. Colombia: Universidad de Rosario.

“Prevención comunitaria del delito en América Latina: ¿discurso o posibilidad?”, *Persona y Sociedad*, Vol. 19, N° 1, p. 215-229. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

- 2004 “¿Ciudad sin Ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, Vol. 30, N° 91, p. 87-96. Santiago de Chile: Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad Católica de Chile.

En coautoría con Jordi Borja, “La ciudad conquistada”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, Vol.30, N° 90, p. 124-126. Santiago de Chile: Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad Católica de Chile.

- 2003 En coautoría con Mary Malone, “Fear of Crime or Fear of Life? Public Insecurities in Chile”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 22, N° 1 (enero), p. 79-101.

- 2002 En coautoría con Mary Malone, “Inseguridad y temor en Argentina, el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 42, N° 166 (julio-septiembre), p. 285-301.
- 2001 “Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, Vol. 27, N° 82, p. 5-20. Santiago de Chile: Instituto de Investigación y Postgrado, Universidad Católica de Chile.
- “Violencia urbana: debate conceptual y desafíos a la gestión local”, *Revista de Administración Pública y Sociedad*, N° 14 (agosto), p. 25-38. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- “Violencia criminal y Seguridad pública en América Latina: notas de investigación”, *Revista Política y Gestión*, N° 2, p. 113-130. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín.
- 2000 “Criminalidad en Argentina de los 90s”, *Magazine Dhial*, N° 7, (septiembre). Documento electrónico, <http://www.iigov.org/iigov/ag7/dammert.htm>. También publicado en el Boletín de la red PNUD/IIG, N° 17.



Este libro se terminó de  
imprimir en noviembre de 2007  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador