

Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas

Patricio Tudela¹
Diciembre de 2007

Introducción.

Con el propósito de formular un marco de referencia y modelo de análisis sobre la gestión policial, en este artículo se analizan los enfoques y conceptos más recientes relativos a la gestión policial, su contexto sociopolítico y su impacto sobre la seguridad pública y ciudadana. Aquí se examinan las implicancias de las relaciones entre tres conceptos: sociedad, estado y policía, tanto a la luz de los retos y exigencias socio-políticas como de aquellos derivados de la coproducción de seguridad y justicia, asumidos como bienes públicos en una sociedad democrática.

A partir de la revisión de la literatura disponible, se valora la experiencia de algunos países desarrollados y se identifican elementos de un enfoque necesario para el análisis de la evolución de las tendencias de desarrollo policial. En este espacio se intenta responder una interrogante fundamental: ¿Desde qué perspectiva se debe mirar y analizar la gestión policial en la actualidad?

1.- Sobre la seguridad y sus implicancias.

La seguridad es una preocupación central en toda sociedad, en particular en aquellas donde el desarrollo y la modernidad han llegado a ser ejes centrales que guían el cambio social.

En América Latina la inseguridad es una problemática latente, al mismo tiempo, sensible y compleja, por cuanto no existe suficiente acuerdo entre el mundo político y el técnico sobre los enfoques y estrategias más aconsejables para abordar el delito y la violencia, el tipo y nivel de seguridad esperado o buscado y, menos aún, sobre el nivel de inseguridad que se puede tolerar: ¿a partir de qué nivel de seguridad-inseguridad resulta exigible políticas eficaces de contención de este problema?, ¿qué es “estar protegido” para un ciudadano? y ¿de qué? En este contexto, la interpretación y valoración de la función policial, así como las orientaciones del policiamiento, el rol de la sociedad civil o comunidad organizada en la construcción de mejores niveles de seguridad, las características de las políticas del sector y la forma de ejecutarlas son facetas claves de la gestión pública en la materia, a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas y estrategias policiales conducentes a contener la inseguridad, sus causas y sus consecuencias.

¹ El autor es Doctor en antropología (Alemania), ex Jefe del Departamento de Información y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y ex Jefe de la División de Coordinación Policial de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI-Ministerio del Interior). Asesor del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile en materias de seguridad ciudadana, gestión y modernización policial. Profesor de Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL-PICH) y miembro del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) ptudela3@yahoo.es

1.1.- Naturaleza de la seguridad.

La seguridad es una aspiración individual y social. Ella es fundamental para el desarrollo y realización de la persona y la sociedad. Ambas necesitan redes de protección de diferentes tipos, coberturas y escalas. Sin embargo, aún a pesar de la existencia de éstas, las preocupaciones y la insatisfacción son recurrentes y se acrecientan, particularmente en el escenario de la modernidad y de una mayor conciencia sobre los riesgos y peligros actuales, que desafían la eficacia y suficiencia de los sistemas públicos de seguridad.

La inseguridad no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a la persona o segmento social, ella es efecto de un desfase entre una expectativa (socialmente construida) de protecciones necesarias y la capacidad efectiva de una sociedad (del Estado y de un gobierno) para ponerlas en funcionamiento (Castel 2004: 13).

Aun cuando pueda parecer una afirmación extrema, puede sostenerse que la seguridad es una ficción social. Ello se sustenta en dos aproximaciones no excluyentes entre sí y que conviene tener a la vista a la hora de formular y analizar las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Desde una perspectiva, la preocupación por la seguridad es producto de un incremento de la inseguridad a la par de que la noción de peligro se ha ido extendiendo. Respecto de la emergencia de la inseguridad, de sus causas y factores, y su relevancia en el desarrollo social y político, la literatura es amplia y controvertida. No obstante, esto demuestra y ayuda a comprender las dimensiones de un fenómeno polivalente que presenta diversas facetas, desde lo psicosocial hasta lo político-institucional.

En esencia, la seguridad no se puede entender sin su contraparte: la inseguridad. Esta está presente en todas las sociedades. En todas existen situaciones y circunstancias que la acrecientan o reducen, pues la inseguridad no es la ausencia de protección o inexistencia de peligros *reales*, sino el reverso de un proceso de búsqueda en un entorno cambiante, donde "riesgo" y "peligro" pasan a ser más relevantes (búsqueda de protección): "Estar protegido" supone "estar amenazado".

La inseguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y subordinada tanto a la experiencia colectiva como a la individual. Por sus características, los riesgos pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados. Se trata de "construcciones colectivas" resultantes de la vida en sociedad, no atribuible a la naturaleza. De la misma forma, la aceptación de determinados riesgos sociales representa un conjunto delimitado y seleccionado de los peligros "naturalmente amenazantes" o "socialmente producidos", por cuanto están abiertos a los procesos de definición esencialmente sociales. Aquí se destaca el relativismo sociocultural que rodea la percepción y valoración de lo que se define como "inseguro".

Desde otro punto de vista, el problema de la inseguridad en la sociedad se torna en extremo más complejo cuando el riesgo y el peligro se enfocan desde una perspectiva sociopolítica. Es decir, más allá del hecho cierto de que el binomio *seguridad-inseguridad* es, en esencia, subjetivo, pero construido en base a elementos de la realidad objetiva, se suma la necesidad de construir consensos respecto de los mecanismos y límites, atendidas las "representaciones sociales y culturales"² y las

² La representación social es una forma de conocimiento específico, que se le puede caracterizar como el saber de *sentido común*, mediante el cual los sujetos establecen una relación con algún objeto o categoría de la realidad. Es un conocimiento socialmente elaborado y práctico, que se obtiene de las experiencias,

normas institucionalizadas jurídicamente para ello. En esencia, la seguridad implicaría certeza y/o ausencia de riesgo, amenaza o daño (Altolarrigue 2003). Ella depende de la presencia/ausencia de factores de riesgo objetivos y factores de protección. La eficacia de los modos y herramientas para alcanzarla debiesen estar en directa relación con la naturaleza de las inseguridades y la existencia de sistemas de protección civil y social. Un factor clave, en este contexto, es la aceptación de conductas desviadas, tanto individuales como colectivas, sancionadas según expectativas de convivencia social, incluyendo los estímulos que genera el propio estilo de vida contemporáneo y la sociedad misma en su desarrollo (consumo, status y privación social, etc.).

Tanto estas representaciones como sus correlatos institucionales (normas) establecen cuándo y por qué algo es normal y tolerado sin ser percibido como “peligro” o “daño”, o catalogado como “escandaloso” o “alarmante”. Las directrices culturales surgidas en la historia establecen en el debate público qué tipo de incertidumbres han de catalogarse como “anormales” y cuáles pueden ignorarse. La psicología cognitiva enseña que la definición y delimitación de éstas es producto de un proceso social complejo, pues es en el mundo social donde se construyen los conceptos necesarios para pensar nuestro entorno. La seguridad no se construye a cualquier costo y tampoco se alcanza de cualquier forma. Este ha sido uno de los aspectos centrales del debate en América Latina y, también en las sociedades más modernas, donde el problema de la inseguridad se suponía en gran medida resuelto, volviéndose hoy un icono de la crisis en la sociedad moderna y post-industrial (Beck 1998: 28).

Desde esta perspectiva, la seguridad es un concepto que solamente asume significado real cuando se preguntan algunas cuestiones adicionales sobre actores, grupos, organizaciones, sociedades o naciones. O sea, ¿seguridad para quién, para qué y bajo qué circunstancias o condiciones? La seguridad y el riesgo significan cosas distintas para distintas personas y en momentos diferentes. La seguridad de unos puede ser la inseguridad de otros. Esto produce perspectivas que refuerzan las diferencias, la asimetría en su distribución y la inequidad.

1.2.- La seguridad como demanda sociopolítica.

No existe sociedad humana sin criminalidad, violencia e inseguridad. Su materialización se asocia a un marco y contexto sociopolítico de mayor exigencia que antes, donde términos tales como Estado, democracia y gobernabilidad son de singular importancia (Altolarrigue 2003).

Es un hecho indiscutible que hoy el enfoque sobre la seguridad y las formas de alcanzar los niveles requeridos están en directa relación con la democracia y que la seguridad tiene como finalidad última servir a la misión del Estado. Las sociedades que aspiran al desarrollo social asumen tanto la democracia y la gobernabilidad como los derechos y obligaciones individuales y colectivas como requisitos o referentes y, a su vez, escenario para la construcción de la convivencia social y la seguridad de y para las personas. Estos configuran un espacio sociopolítico determinante en las condiciones y la viabilidad de los esfuerzos.

La seguridad se ordena en torno a diversos ejes (López y Tudela 2005):

- a. Seguridad individual y seguridad colectiva. Más allá de que la seguridad, según se señala en las constituciones y leyes de cada país, es un *derecho*, también es cierto que

informaciones y modelos de pensamientos, recibidos y transmitidos a través de la educación y la comunicación social.

existe un bien superior que actúa como límite a las exigencias individuales: la búsqueda del bien común.

- b. Seguridad de las personas y seguridad del Estado. La finalidad de la seguridad no se acaba en la estabilidad del orden social y político, sino que se traspa en favor del beneficiario último de la política: la comunidad representada.
- c. Seguridad como bien público. La seguridad es una *condición fundamental* que toda democracia debe garantizar, junto a otras, como la libertad, la igualdad y la justicia. Estos valores tienen trascendencia universal y no pueden ni deben transarse por la consecución del otro.
- d. Seguridad y derechos humanos. La seguridad no puede ser el resultado de la privación de los derechos de las personas. Por el contrario, ella es un instrumento o herramienta funcional al desarrollo social. El derecho de las personas debe ser un componente central que debe guiar e inspirar las políticas en esta materia.
- e. Seguridad y democracia. La construcción de la seguridad de las personas, las formas de alcanzarla y garantizarla, tiene un componente y dividendo sociopolítico para la *governabilidad y estabilidad de las democracias*. Este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de "seguridad en democracia".
- f. Seguridad como factor clave para el bien común y el desarrollo. La búsqueda de la seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y la Democracia, y esto no es más que el bien común. La búsqueda de seguridad es funcional, entonces, a la creación de mejores condiciones para la realización material y espiritual de *todos* los miembros de la sociedad.

En la base de las anteriores formulaciones emerge un conjunto de supuestos sobre forma de alcanzar y producir seguridad en una sociedad. La adscripción a estas premisas ayuda a comprender mejor el tipo y naturaleza de la seguridad demandada, particularmente cuando se la asume como factor relevante del desarrollo integral de una sociedad y sus integrantes.

En la actualidad la búsqueda de seguridad se asocia a la necesidad de una visión integral de la realidad. Su materialización acontece o debe acontecer en un marco y contexto de mayor exigencia que antes, donde la forma de producir seguridad o la manera de reducir los riesgos y peligros es parte de un paradigma sociopolítico más amplio, en el cual la producción de la seguridad necesaria se asume *como problema de derecho, de bien público y de calidad de vida*³.

De ahí la crisis actual, que se asocia también a otros problemas relacionados con la vida, la propiedad, la libertad, el poder o el control en una sociedad. Estas relaciones evocan conceptos políticos tales como orden, autoridad, gobernabilidad y derechos básicos, y remiten a términos claves como son libertad y justicia (Douglas 1996: 32 y 38). La seguridad necesita una meta. La cuestión es: ¿para quién? Y, lo más importante ¿para qué? Sin una visión integral estos conceptos

³ Nos parece importante destacar que la seguridad es un derecho consignado implícitamente y en otros casos de manera explícita en constituciones, leyes, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1948) y la Declaración de la OEA en Montrouis (1995) en el caso de América Latina.

pierden significado. Esta multidimensionalidad de los conceptos y la variedad de perspectivas que permiten dificultan cualquier intento de definición última y justifican, como ya se ha señalado, la urgencia de acuerdos amplios.

En consecuencia, la búsqueda de mayores niveles de seguridad se vincula a la producción de un bien público. De esta forma, tanto el enfoque sobre la seguridad como las formas de alcanzar los niveles requeridos están en directa relación con la democracia. La seguridad tiene como finalidad última servir a la misión del Estado. Las sociedades que aspiran al desarrollo social asumen tanto la democracia y la gobernabilidad como los derechos y obligaciones individuales y colectivas como referentes y escenario para la construcción de la convivencia social y la seguridad de y para las personas. Estos configuran el espacio sociopolítico determinante de las condiciones y la legitimidad ética y social de los esfuerzos.

1.3.- ¿De qué seguridad hablamos?.

Mientras seguridad pública es un terreno de larga data, presente en todos los países, se asocia a una función propia del Estado a través de sus órganos. No ocurre lo mismo, sin embargo, con el término "seguridad ciudadana".

Este surge en América Latina a partir de un contexto histórico, social, político, ideológico, cultural y económico determinado. Es expresión de una inquietud o preocupación por la centralidad de los derechos de las personas en un entorno inseguro, fenómeno sociopolítico que intenta modificarse y cuyos orígenes se hallan en el desempeño y el rol de los órganos del Estado (las policías y la justicia) en la materialización de condiciones básicas (seguridad, entre otras) para el desarrollo social.

El concepto emerge en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, cuando surge con fuerza en varios países de Latinoamérica, con ciertos elementos comunes (Tudela 1998: 89 y ss). A ello contribuyen especialistas tales como Rachel Neid (2003) y José María Rico (2003). En la actualidad se encuentra plenamente instalado en las leyes (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela, entre otros) mientras en otros aún se encuentra en proceso de asimilación, como es el caso de Chile y Brasil.

En esencia, podría decirse que la seguridad ciudadana es un "bien", una "aspiración", una "condición" a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, contienen. No se le concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario. El conjunto de condiciones asociadas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y desde donde se ha desarrollado.

En general, se asume un enfoque integral vinculándola con los sistema de protección y, más específicamente, con la delincuencia y la violencia, así como la prevención y el control de éstos. En otras palabras, la "representación social de la seguridad ciudadana" se relaciona con la *inseguridad de los ciudadanos*, cuestión es mucho más compleja que la simple delincuencia, pues -desde una perspectiva amplia- ella se asocia con "condiciones básicas de vida", vinculada a la calidad, el bienestar y la realización de las personas.

El entrecruzamiento con otros conceptos y escenarios, como la doctrina de los derechos humanos y su creciente inclusión en el debate y agenda pública, han hecho que exprese la transición desde una

forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordinaba únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos (donde el referente más actual son, por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral, vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas.

De esta forma, en cuanto a la connotación del término, la seguridad ciudadana se relaciona con el conjunto de sistemas de protección, con el respeto de la vida, a la integridad física y a los bienes de los ciudadanos frente a los riesgos a los que se ven enfrentados (Afanador 1995)⁴.

Desde el punto de vista de su denotación, una definición que rescata el espíritu y sentido de la seguridad ciudadana, en los términos de su origen e historicidad, destacaría que es aquel estado o condición socio-institucional que objetiva y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona (Tudela 2001: 55).

Lo fundamental en esta definición es que el concepto de “seguridad ciudadana” expresa de manera más integral las necesidades de la población y las responsabilidades del Estado en la generación de las condiciones necesarias para sustentar un adecuado desarrollo en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde la seguridad es un factor importante (Brotat 2002). No obstante, el problema no radicará en la definición del término –que puede resultar muy amplio y difuso-, sino en su operacionalización o capacidad para conducir procesos relacionados con el fortalecimiento o contención de aquellos factores que la hacen posible como bien público o que la limitan o afectan (factores de riesgo y de protección en torno a su construcción, mantención, acceso y promoción).

En efecto, existe un creciente acuerdo entre los gobiernos y los Estados de que la seguridad ciudadana es reflejo de un problema cada vez más relevante en el debate público y que resulta de una transición tanto en el plano de las expectativas político-sociales sobre la seguridad como de la crisis social vinculada a la definición de riesgos para la población y la convivencia social, concediéndosele un carácter dinámico y global, situación que exige intervenir decididamente en aquellas condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, habitacionales, ecológicas, de policía, que ayudan a garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y mejorar la convivencia y calidad de vida de las personas, y promover la cooperación a través de una red de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para contribuir al empleo y la aplicación de mecanismos de apoyo eficaces en materia de prevención y control del delito y justicia criminal, calificándosele como uno de los principales factores para la seguridad colectiva y calidad de vida de las personas (Tudela 2001)⁵.

⁴ No obstante, se han formulado otras que apunta en la misma dirección: “La seguridad ciudadana, en tanto, implica que los ciudadanos, de manera individual y colectiva, están en situación de vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria tal que les permita superar lo peligros propios de un entorno social riesgoso, aún cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas, grupos e instituciones o de elementos del medio natural que amenacen la vida, la integridad física o de los bienes de las personas. La concreción o el logro de este tipo de seguridad, se entiende que es de responsabilidad tanto de la policía como de los ciudadanos mismos” (De la Puente 2000: 16).

⁵ Declaración sobre Seguridad Ciudadana, firmada por los Ministros del Interior y de Justicia de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en ocasión de la creación de la Comisión Especial de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana para el diseño e instrumentación de Acciones de Seguridad Ciudadana

Los diferentes contextos desde los cuales emergen el concepto “seguridad ciudadana” explican su valor y uso:

- Este surge como oposición a una visión dominante sobre la seguridad, fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional y pública, que pone como eje central u objeto de ella la seguridad del Estado y la seguridad interior. Las traumáticas experiencias de interrupción de las democracias y las transiciones hacia una plena vigencia de ellas constituyen el escenario en el cual el término ha evolucionado desde un uso reivindicativo a uno paradigmático.
- Otro fenómeno que le dio origen ha sido la ausencia de certeza y el sentimiento o percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y, frecuentemente, transgredidos tanto por la propia acción del Estado (por negligencia, insuficiencia u omisión) como por la conducta de terceras personas (delincuencia, violencia, etc.).
- La noción de seguridad cambia sustantivamente a partir de situaciones que vienen vivenciándose tanto en la sociedad latinoamericana como el resto del mundo, volcándose en un enfoque fuertemente asociado a la seguridad del individuo, los derechos humanos⁶, la gobernabilidad democrática y la convivencia social.

Así, de manera muy sintética, puede señalarse que el enfoque de la seguridad evoluciona hacia convicciones y un enfoque relevante desde un punto de vista sociopolítico, tales como:

1. El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral.
2. El orden político se caracteriza por la aspiración democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas.
3. La institucionalidad de la seguridad y las formas de materializarla se resuelven en el marco del Estado democrático de derecho.
4. La agenda de seguridad se amplía e incorpora otras temáticas, además de la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación, producto de una ampliación de la noción de riesgo y amenaza.
5. La noción y enfoque de la seguridad adopta un carácter integral, globalizador y dinámico.

para la Región. Asunción 9 de Junio del 2001.

⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El Artículo 3 declara que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la *seguridad* de su persona.

En síntesis, la seguridad ciudadana comprende un ámbito amplio y específico, a la vez, en cuanto se relaciona con otras formas de producir y garantizar seguridad, como la seguridad jurídica, ecológica, humana, democrática, etc. y lleva a centrar la mirada sobre aquello que la amenaza (como la violencia en la sociedad, la criminalidad y la inseguridad frente a riesgos reales o imaginarios) y la protege (como es el quehacer de las diversas instituciones estatales y de la sociedad civil relacionadas con su promoción y protección).

De esta forma, del examen de las diversas adjetivaciones y definiciones de seguridad, en particular seguridad ciudadana, surge como elemento común el hecho de que la “doctrina de la seguridad ciudadana”, si así se le puede llamar, en esencia subraya el carácter de *bien público* de la seguridad y que en democracia la seguridad no puede ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una garantía para el ejercicio de los derechos y el logro del bien común. Este enfoque implica el respeto incondicional de las libertades económicas, políticas y sociales. Por ello, es relevante que las estrategias y actuaciones de las instituciones públicas se sustenten en el marco del Estado de Derecho. Este enfoque es esencial para establecer criterios y la construcción de políticas en esta materia.

1.4.- Dimensiones de la seguridad ciudadana.

A partir de lo señalado, pueden identificarse diversas dimensiones que demuestran un proceso de reducción o “criminalización” de la seguridad ciudadana, derivado de la focalización en las amenazas inmediatas en los países de la región –violencia, crimen, narcotráfico, brutalidad policial, delitos contra la propiedad, etc.-.

Con el tiempo el término ha adquirido una especificidad en un uso común y frecuente entre autoridades civiles y medios de comunicación que, sin embargo, no abandona dimensiones importantes:

- a) El simple hecho de que el concepto de ciudadanía tiene su raíz en el mismo término que da origen al de “ciudad”, revela una faceta que tampoco debe olvidarse. La urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad de las personas y transforman las relaciones sociales, a saber: desde la multiplicación de canales de comunicación que conducen a una sobrecarga informativa, hasta la sobrevalorización de la autonomía individual, el anonimato, la generación de espacios cerrados, el aislamiento y la soledad, disolviendo las tradicionales relaciones “cara a cara”, acentuando la privación social y afectiva. De esta forma, la seguridad ciudadana tiene relación con la tranquilidad, paz social y la resolución de conflictos de convivencia. Por cierto, también hay expresiones de violencia que se manifiestan tanto en el ámbito público como en el privado y que deterioran los niveles de convivencia en una sociedad. Tal es el caso de la violencia doméstica o intrafamiliar y de otros comportamientos que van en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos, como la exclusión y estigmatización, por ejemplo.
- b) La acción de ciertos fenómenos, como la concentración urbana, la marginalidad, la pobreza, el debilitamiento de la familia, la falta de consensos en torno a valores de convivencia, entre otros, crean un escenario propicio para el desarrollo de conductas y circunstancias que afectan el ejercicio del derecho a la seguridad y los derechos de las personas. Desde este punto de vista, una política de seguridad ciudadana dependerá, por ejemplo, de una eficaz política social, no obstante una no reemplaza a la otra (Baratta 1997).

- c) Seguridad ciudadana se ha vuelto un sinónimo de prevención y control del crimen, reduciendo su campo semántico a la seguridad pública afectada por la delincuencia y el ejercicio de una política criminal ineficiente. Lo anterior se debe al hecho de que el crimen y la violencia en América Latina han emergido y “copado” el debate público, constituyéndose en desafíos complejos para los gobiernos de los países en vías de desarrollo (Arriagada 1999). En efecto, diversos estudios confirman que por seguridad ciudadana se entiende el aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, inseguridad y desprotección ante la delincuencia, entre otros.
- d) A lo anterior se asocian otros factores, como la convicción más o menos generalizada sobre la incapacidad de la policía y otras instituciones estatales y gubernamentales para mejorar los mecanismos y las políticas de prevención y control del crimen, que frecuentemente reaccionan con “propuestas de políticas” parciales y carentes de un respaldo técnico y empírico adecuado, e inconsistentes con políticas criminales eficaces (Díez 2004). Estos componentes minan y cuestionan los procesos de democratización en la mayoría de los países de la región, por cuanto la inseguridad (derivada del crimen y la violencia social) se transforma en campo de gestión pública que pone en jaque la eficacia de la democracia, como sistema para el ejercicio de los intereses colectivos.
- e) Es importante destacar, entonces, la transición desde un origen en un contexto sociopolítico donde el riesgo no lo constituía la criminalidad y la violencia en sí, hacia un empleo más corriente y actual provocado por un uso más extensivo como sinónimo de la búsqueda y construcción de certezas para las personas de que sus derechos serán respetados y no vulnerados por la acción de la delincuencia común, el crimen organizado -narcotráfico u otras formas-, la violencia, e incluso por los propios órganos del Estado responsables de otorgar seguridad y justicia. A ello se agrega que la búsqueda de una “rápida recuperación” de los niveles la seguridad, desatendiendo las causas estructurales, arriesga el respeto de los derechos de las personas (Arriagada y Godoy 2000), en consecuencia, surge como una política de mano dura que estigmatiza a víctimas y victimarios. De esta forma, la seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política criminal.
- f) Con respecto a los elementos subjetivos, la inseguridad se asocia con el temor de la ciudadanía a ser víctima de algún delito, como también por vivencias directas e indirectas de la población ante la delincuencia (victimización vicaria o indirecta). Este sentimiento de inseguridad también se relaciona con el surgimiento de un mercado de la seguridad y la existencia de tráfico y consumo de drogas, entre otras. Estos ejemplos sirven para considerar la separación entre lo percibido (o subjetivo) y lo real (u objetivo), dicotomía que tiene varias explicaciones.

En síntesis, existe unanimidad en señalar que los ámbitos de la seguridad ciudadana incorporan valores del Estado social y democrático de Derecho y se vinculan con:

- a) Los derechos humanos
- b) La seguridad de las personas y de los bienes
- c) La delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia
- d) El desarrollo de la sociedad y mejores niveles de vida
- e) El desarrollo económico y la generación de oportunidades
- f) La calidad de la democracia y la gobernabilidad

Del mismo modo, también es importante enfatizar que la seguridad ciudadana, como condición o situación exigible, es un derecho reconocido implícitamente y, en otros casos, consignado de manera explícita en Constituciones y leyes, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1948) y la Declaración de la OEA en Montrouis (1995) en el caso de América Latina.

En este último caso, la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración de Montrouis (1995), indica que por seguridad ciudadana debe entenderse la seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Considera, además, que la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad, y que la criminalidad, la impunidad y la deficiencia de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas⁷.

2.- Policía y función policial.

“Sean cuales fueren las formas de percibir o representar los desafíos que plantea la seguridad, lo cierto es que las organizaciones policiales actuales despliegan nuevas maneras de organizar y desempeñar sus funciones, y ello en un entorno caracterizado por la complejidad de problemas comunes: violencia, temores asociados al crimen y la delincuencia, marginalización social y física de sectores cada vez mayores de la población, conductas y actos no cívicos y urbanización incontrolada” (Chalom et al 2001: 27).

2.1.- La Policía – marco de referencia de la función policial.

El término policía designa una institución, una organización y grupo social abocada al control social formal. Sin embargo, es importante advertir que la institución y la función son dos cosas distintas. Como señala Reiner (2006: 533), una cosa es la policía y otra, distinta, es la “actividad policíaca”. Desde esta perspectiva, la función parece preceder al órgano. ¿Cuál es la función y la tarea de una policía? Indudablemente, las policías suelen ser ajenas y desconocidas para los ciudadanos en nuestros países.

Una respuesta –desde una mirada externa- sería que las policías desarrollan múltiples funciones y, en la práctica, una diversidad de actividades. Pero, desde adentro –aún con un sesgo quizás etnocéntrico-, sus integrantes probablemente darían señales de mayor claridad sobre la materia.

Por cierto, ambas visiones reflejan una realidad fragmentada que requiere un vínculo en torno a la identidad y la función esencial: ¿Qué es una institución policial? y ¿Cuál es la esencia de su función?.

⁷ OEA, A/G 1380 (XXVI-090), *Fortalecimiento de la seguridad ciudadana*, Resolución aprobada en la Séptima Sesión Plenaria el 6 de junio de 1996.

Un enfoque sólo conceptual nos llevaría a una definición más entre tantas otras igualmente legítimas y válidas⁸, destacando que la policía es una fuerza de seguridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos y sometida a las órdenes de las autoridades políticas.

Por su parte, otra aproximación enfatizaría las relaciones y sus manifestaciones con los componentes del sistema, más que sus atributos evidentes, y subrayaría su contribución, como parte de una compleja malla de interrelaciones funcionales a un propósito compartido: coproducción de seguridad y justicia.

En general, dentro de muchas posibles, se subrayan al menos dos relaciones que parecen esenciales entre la sociedad, el estado y la policía. Aquí interesa desarrollar una perspectiva funcionalista y socio-política sobre la relación Sociedad-Policía y el vínculo Estado/Gobierno-Policía.

2.1.2.- Sociedad-Policía.

En cuanto al vínculo entre la noción de policía y la organización social, según Loubet (1998: 10), aquí cabe tener presente lo siguiente:

- La función policial se vincula con la existencia de relaciones sociales, entre individuos y grupos, y de reglas relativas a la regulación de las relaciones sociales. En este contexto, se intenta asegurar la regulación misma y la aplicación de éstas. Esto se asocia al *control social*.
- La tarea de asegurar el respeto a ciertas reglas no se confiere a todas las personas, es decir, es confiada por la sociedad a alguno de sus miembros, y actuando en nombre de ella.
- Se debe acotar que los medios disponibles para el ejercicio de la misma y cumplir el citado cometido presenta la particularidad de poder recurrir a la coacción por el empleo de la fuerza física.

De esta manera, se puede señalar que:

“la función policial aparece entonces como la función de la que son investidos determinados miembros de un grupo para prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen ese grupo, cuando sea necesario, por intervenciones coercitivas que hacen uso de la fuerza” (Loubet 1998: 11).

De acuerdo a lo anterior, un aspecto fundamental a considerar en el marco de referencia para examinar y comprender la función y labor policial en un contexto democrático deben ser los

⁸ Según el Código de Brumario, Año IV, “La policía es instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual”. Al mismo tiempo, también se pueden señalar otras, en las que “supuestamente, la policía es una institución estatal compuesta por personas en uniformes azules cuyo trabajo consiste en patrullar los espacios públicos, para lo cual gozan de amplias facultades relacionadas con el control del delito, la preservación del orden y algunas funciones de servicio social. Estas tareas se complementan con la participación de representantes no uniformados de otras instituciones, quienes se ocupan de la investigación y el procesamiento de los delitos, así como de otras tareas de tipo administrativo” (Reiner 2006: 532).

vínculos y los servicios que entrega y mantiene la policía con la sociedad (representada) -lógica sociológica-

2.1.2.- Estado/Gobierno-Policía.

En relación al vínculo entre la policía y el poder político en una sociedad, cabe considerar igualmente que existe un vínculo fundamental entre *función policial* y *organización política*. Cuando no se asume un enfoque sólo institucional, se hace evidente que la función policial existe desde antes que surja el estado moderno, pues la primera puede ejercerse sin que necesariamente exista la segunda.

El proceso de *politización* de la sociedad, es decir, el *desarrollo político*⁹ o transformación en una sociedad políticamente organizada, supone la capacidad de ejercer la función policial. En otras palabras, la función policial -como ejercicio de control social particular- está al parecer antes y después de la organización política. De esta forma, toda organización política comporta una dimensión policial y, entonces, la función policial aparece como consustancial a la organización política de la sociedad: policía y política no pueden separarse. El control social ha existido en toda sociedad y es funcional al poder político.

Etimológicamente, la raíz de los términos política y policía es la misma: polis. La palabra "policía" deriva del idioma francés y su uso data del siglo XVIII. De una manera indirecta deriva del latín *politia*, y ésta del griego πολιτεία, de πολις, "ciudad", que se refiere al gobierno o a la administración del Estado.

De acuerdo a esto, otro componente del marco de referencia para examinar y comprender la función y labor policial en un contexto democrático será el examen de las relaciones con las autoridades políticas o poder civil que -a su turno- ejerce o debe ejercer la conducción del estado-gobierno (representantes) -lógica política- (Loubet 1998: 16).

No cabe duda, entonces, que la función policial posee una dimensión política y, en consecuencia, tiene implicancias de ese orden. De acuerdo a esto, la manera en que esta relación y la función policial se ejerza en países con larga trayectoria democrática o bien que experimentan procesos de democratización afectará positiva o negativamente la gobernabilidad.

⁹ La modernización política involucra una serie de cambios y significa la diferenciación de las funciones y la creación de instituciones especializadas (ejecutivas, legislativas, judiciales, administrativas y técnicas), como también implica reconocer la existencia de diversas corrientes políticas, la existencia de instituciones capaces de expresar la pluralidad de intereses y de tendencias. Específicamente, el desarrollo político se caracteriza principalmente por dos elementos: por un lado, un alto grado de diferenciación, unificación y centralización del sistema político y, por el otro, un desarrollo continuo de un poder político generalizado (*democratización*). Desde otro punto de vista, debe establecerse una diferencia fundamental entre *desarrollo político* y *modernización política*. El primero se identifica con la institucionalización de las organizaciones y los procedimientos políticos, mientras que el segundo se caracteriza por el rápido crecimiento de movilización y participación, así como de una variedad de instituciones políticas. A partir de lo anterior puede sostenerse que el perfeccionamiento del sistema democrático es parte sustantiva del desarrollo y la modernización política. Es decir, al ser la democracia ante todo un sistema de gobierno y, como tal, inseparable de la necesidad de que exista un poder público constituido y eficiente. Al referirse ésta al poder público, su objeto es regular la forma cómo se obtiene, ejerce y pierde ese poder. Pero, al mismo tiempo, reconoce la importancia del interés general como principio regulador de un orden político fundado sobre la base representativa. Para las diferentes perspectivas que ofrece este términos se recomienda la lectura de Pye (1965: 1-13).

La gobernabilidad, en este contexto y para fines de esta tesis, se asocia a democracia y puede ser entendida como aquella cualidad propia de una comunidad política en la que sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo. Desde esta mirada, se debe tomar en cuenta dos variables vinculadas a la gobernabilidad: eficacia y legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno; mientras que la legitimidad se refiere a la aceptación de los ciudadanos de la dominación/actuación del gobierno (Carretón 1995 y Tomassini 1994).

2.2.- Rol de la policía en la sociedad democrática y moderna.

Se suele señalar que las organizaciones policiales modernas tuvieron su origen en el Reino Unido hace más de 150 años, hacia 1829, cuando Sir Robert Peel propuso el *London Metropolitan Police Act* y se creó una organización policial profesional basada en principios modernos y de tipo comunitaria.

Posiblemente la policía es una de las instituciones del Estado que con más frecuencia se relaciona con los miembros de una sociedad. Es por ello que, a partir de esta convicción, la relación con la sociedad – a la cual se debe- es una materia anclada a los principios de la deontología policial.

La evolución de la policía moderna en las democracias occidentales suele dividirse en tres períodos o etapas, caracterizados sucesivamente por una fase de corrupción, de profesionalización y de “comunitarización” -una orientación hacia la comunidad- (Chalom et al 2001: 29). Otros, refiriéndose al caso norteamericano (Greene 2006: 354-358), prefieren hablar de una era política, cuando la policía fue introducida en las ciudades de ese país (desde 1840 hasta comienzos del siglo XX); la era de la reforma (desde los años 30 hasta los setenta) y la era comunitaria o del policiamiento moderno (desde los setenta en adelante).

Según Gallardo (2006: 11), la Policía, y las actuaciones policiales, deben observarse desde una perspectiva o paradigma que considere, al menos, a los sujetos de la seguridad: la policía, sus integrantes y sus interlocutores (delincuentes, víctimas -reales o ficticias-, testigos, peritos y autoridades administrativas, políticas y judiciales, tales como: jueces, fiscales, entre otros), los objetos (por ejemplo, bienes a proteger, y entre ellos, especialmente, documentos y evidencias como grabaciones de audio, fotografías y vídeos), las relaciones (formales o informales) y las normas (legislación y reglamentación específicamente policial, pero también cualquier otra indicación, orientación o valor que afecte o pueda afectar alguna de las diversas funciones policiales), tanto de hecho (hábitos, costumbres y tradiciones), como de Derecho, así como la ética.

En consecuencia, la posibilidad de hablar y examinar la actuación policial, de su suficiencia y de su efectividad, supone un conjunto de premisas que conviene explicitar, porque es a partir de estos referentes que se construyen expectativas, demandas y desafíos.

Sin pretender acotar la lista de posibles miradas, uno de los primeros principios que surgen es que la policía, por virtud de la autoridad que la sociedad le entrega, tiene una responsabilidad fundamental e indelegable respecto de los servicios y resultados de la interacción con los ciudadanos (independiente de su condición o situación ante la justicia).

El segundo -y, quizás, más importante que la anterior- se refiere a su actuación o policiamiento y a los valores que la inspiran y aquellos con los cuales opera y las prácticas que se derivan de ambos.

¿Cuáles son, entonces, los principios y rasgos de una policía moderna hoy?. Sir Robert Peel estableció nueve principios en su momento:

1. que la misión básica para la cual existe la policía es prevenir la criminalidad y el desorden público;
2. que la capacidad de la policía de llevar a cabo su labor depende de la aprobación pública de sus acciones;
3. que la policía debe asegurarse de la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento voluntario de la ley, para asegurar y mantener el respeto de la población;
4. que el grado de cooperación pública que puede asegurarse disminuye proporcionalmente a la necesidad de uso de la fuerza física;
5. que la policía busca y conserva el favor público no por la vía de complacer a la opinión pública, sino demostrando constantemente un absoluto e imparcial servicio a la ley;
6. que la policía utiliza la fuerza física sólo en el grado necesario para asegurar el cumplimiento de la ley o para restablecer el orden cuando el ejercicio de la persuasión, exhortación y advertencias resulta ser insuficiente;
7. que la policía debe mantener una relación con la población que confirme aquella tradición histórica según la cual la policía es la gente y la gente es la policía, dado que los policías son solamente miembros de la población a quienes se les paga por realizar con dedicación exclusiva aquellas labores que incumben a cada ciudadano en relación con el bienestar y existencia de la colectividad;
8. que la policía debe dirigir siempre su acción estrictamente a sus funciones, y nunca aparecer usurpando los poderes del aparato judicial; y,
9. que la prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

Es evidente, según estos principios, que los atributos fundamentales radican en la relación con la sociedad y los ciudadanos y la naturaleza de sus actuaciones, más que en la función misma (prevención y control de la criminalidad). En este sentido, puede señalarse, que estos principios ponen menos atención en qué hace y por qué lo hace, y enfatizan más el cómo lo hace, o cómo “se hace policía” o “policiamiento” (*policing*).

Diversos especialistas destacan este enfoque. En el mundo anglosajón David Bayley (1985: 7-14), uno de los más influyentes investigadores del área, afirma que la policía constituye la fuerza pública, pero -en términos más precisos- ella constituye una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho infringido. A su juicio, en un estado democrático una policía moderna tiene tres características:

1. Es un órgano público, porque es mayoritariamente dirigido y financiado por la comunidad o por el Estado, porque está sujeto a dirección por parte de dichos órganos públicos y, finalmente, porque sus fines son el servicio al público sin distinción alguna.
2. Es una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social.
3. Es un cuero profesional, en el sentido de preocuparse de mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia.

Más tarde, en una publicación de 1999, agrega que hay otros dos elementos centrales: *accountability* y *responsiveness* (Beato 2001: 42). El primero es un término frecuente en el contexto de las políticas públicas y en las discusiones sobre organización policial. Este se refiere a la existencia de mecanismos e instituciones independientes abocadas a la supervisión de la actuación policial. Estos pueden ser externos (poder ejecutivo, parlamento, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, entre otros) hasta internos: de control disciplinario, de entrenamiento y de socialización de valores.

Por su parte, el concepto de *responsiveness* dice relación con la calidad de la respuesta que da la policía a las demandas ciudadanas. Según esto, una fuerza policial democrática es aquella que responde a las necesidades de los individuos, de grupos de interés y del gobierno, es decir, orienta fundamentalmente su actuación a satisfacer las necesidades de las personas.

Finalmente, Bayley (2001: 13-15) formula otros 4 principios de una policía democrática:

1. La policía debe dar prioridad operacional a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de los grupos de interés. Policía es la manifestación más pública de autoridad gubernamental (poder público, Estado).
2. La policía debe ser más responsable ante la ley que ante un gobierno. En una democracia, las acciones de gobierno se guían por la ley. Las intervenciones policiales en una democracia deben regirse, por consiguiente, por la norma de la ley en lugar de las directrices de los regímenes y sus miembros.
3. La policía debe proteger los derechos humanos, sobre todo aquéllos que son exigibles para la actividad política que es el sello de democracia. La democracia no sólo requiere que la policía, la parte del brazo ejecutivo del estado, se restrinja a la ley sino también que ellos hagan un esfuerzo especial para salvaguardar actividades que son esencial al ejercicio de democracia.
4. La policía debe ser transparente en sus actividades. La actividad de la policía debe estar abierta a la observación y escrutinio público, y regularmente debe informar a los ciudadanos.

En el mundo latinoamericano, por su parte, durante los ochenta Rico y Salas formulan algunos principios básicos u objetivos que debieran regir cualquier servicio policial de talante democrático (Rico y Salas 1988: 60-62)¹⁰. Ambos subrayan que la policía:

1. Debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio;

¹⁰ Frühling (2001: 7), por su parte, sigue las mismas ideas planteadas por José María Rico y David Bayley, señalando que el concepto democrático más moderno de la doctrina policial significa simplemente: i) Que la policía se conforma a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos; ii) Que el policía realiza su tarea con fines y orientación de servicio público; y, iii) Que los policías son plenamente responsables por las infracciones al derecho, y que existen mecanismos que así lo aseguran, y que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por los intereses y valores de la población.

2. Tiene que estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce;
3. Debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Lo cual lleva consigo: a) la desmilitarización del servicio; b) un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; c) la adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial; d) la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales; e) la aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades;
4. Debe ser un servicio profesional; y,
5. Tiene que reconocer la necesidad de la planificación, de la coordinación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación, y ponerlas en práctica.

Por cierto, la relación “policía – sociedad – democracia – derechos de las personas” constituye un marco de referencia desarrollado durante el último cuarto de siglo. Por ejemplo, entre los principales códigos de ética policial deben mencionarse el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” de la Organización de Naciones Unidas (promulgado el 17 de diciembre del año 1979) y la “Declaración sobre la Policía” del Consejo de Europa (adoptada el 8 de mayo de 1979).

En efecto, durante los años ochenta y noventa, la *ética policial*, en el sentido de la definición de sus obligaciones y deberes, fue un elemento ineludible en la calidad de los servicios prestados a la población. Ella ha ido evolucionando a través del desarrollo de *códigos* de disciplina y ética. En particular en países anglosajones, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Australia, donde los sistemas policiales –sean ellos de rango nacional, provincial, regional o municipal– han adoptado ese tipo de códigos y promueven relaciones más estrechas con la población. En sus normas definen el uso excesivo de la fuerza y el poder, la cortesía en las relaciones con los ciudadanos, la observancia de los procedimientos, la honestidad, los conflictos de intereses y el tratamiento de los detenidos (Chalom et al 2001: 75).

Sin embargo, se debe precisar que las directrices que rigen el comportamiento policial alcanzan su verdadero significado sólo cuando constituyen *mecanismos eficaces y creíbles para manejar las quejas de los ciudadanos*. Esto es importante, porque tradicionalmente, las fuerzas policiales han considerado las quejas de la población como asunto de control interno, sin cuidado alguno por la transparencia y la imputabilidad. Hoy en día, muchas policías asignan gran importancia a estas materias, y fomentan la creación de estructuras para evaluar y, si es necesario, sancionar el comportamiento policial.

En la región, por ejemplo, la Policía de Investigaciones fue una de las primeras en formular un Código de Ética Profesional –Orden General N° 1.355 del año 1995– destacando que la función policial es de servicio público, es social, promueve el desarrollo humano y la excelencia del servicio.

La experiencia en países desarrollados es de más larga data. En España, por ejemplo, la Ley Orgánica 2/1986 relativa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destaca en el Capítulo II, relativo a los Principios Básicos de Actuación, Artículo Quinto, los siguientes:

- Adecuación al ordenamiento jurídico¹¹
- Relaciones con la comunidad¹²
- Tratamiento de detenidos
- Dedicación profesional
- Secreto profesional
- Responsabilidad¹³

A su lugar, el Community Relations Service (CRS), dependiente del Departamento de Justicia de Estados Unidos, a manera de preceptos fundamentales, entre los principios de *Good Policing* o “buen policiamiento” destaca en el 2003 que el Departamento de Policía:

- mantendrá un alto nivel de integridad,
- está comprometido con el profesionalismo en todas sus actuaciones,
- cree que debe ser objeto de auditoria o control externo por parte de la comunidad a la cual sirve,
- cree que la prevención del crimen es objetivo prioritario,
- concede un especial valor a la preservación de la vida humana y, finalmente,
- que tiene que preservar y favorecer los principios de la democracia.

En esta misma línea, recientemente, y amparándose en los principios formulados en el Código de Conducta de las Naciones Unidas para los responsables de la aplicación de las leyes y en la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa a la Declaración sobre la Policía, los países miembros de Unión Europea subrayan en su Código Europeo de Ética de la Policía¹⁴ que el sistema judicial penal desempeña un papel determinante en la protección del Estado

¹¹ a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión; c) Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente; d) Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes; y, e) Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.

¹² a) Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral; b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas; c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance; y, d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

¹³ Son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las administraciones públicas por las mismas.

¹⁴ Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros.

de Derecho y que la policía tiene un papel esencial que desempeñar en este sistema; que las actividades de la policía son llevadas a cabo -en una amplia medida- en estrecha relación con la población y que su eficacia depende del apoyo de esta última; que la mayor parte de los servicios de policía europeos- además de velar por el respeto de la ley- desempeñan un papel social y prestan un cierto número de servicios en la sociedad; y que la confianza de la población en la policía está estrechamente vinculada a la actitud y al comportamiento de esta última con respecto a esta misma población y, en particular, al respeto de la dignidad humana y de las libertades y derechos fundamentales de la persona tales como están consagrados principalmente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, enfatizando en sus diversos artículos los preceptos de un gestión policial moderna, a saber:

Que, en relación a su misión, los principales objetivos de la policía en una sociedad democrática regida por el principio de la preeminencia del derecho, consisten en:

- i) garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad;
- ii) proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos;
- iii) prevenir y combatir la delincuencia;
- iv) seguir el rastro de la delincuencia; y,
- v) facilitar asistencia y servicios a la población.

Que, en relación a la sociedad:

18. La policía debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y, llegado el caso, una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población, incluidos grupos minoritarios étnicos;
19. Los servicios de policía deben estar dispuestos a proporcionar a los ciudadanos informaciones objetivas sobre sus actividades, sin desvelar por ello informaciones confidenciales. Deben elaborarse líneas directrices profesionales que rijan las relaciones con los medios de comunicación; y,
20. La organización de los servicios de policía debe incluir medidas eficaces propias para garantizar la integridad del personal de policía y su adecuado comportamiento en el cumplimiento de su misión, en particular el respeto de las libertades y de los derechos fundamentales de la persona consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Y, más adelante, se agregan:

26. La formación del personal de policía, que debe basarse en los principios fundamentales como son la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, debe concebirse en función de los objetivos de la policía;
35. La policía y todas las intervenciones de la policía deben respetar el derecho de cualquier persona a la vida;

36. La policía no debe infligir, fomentar o tolerar ningún acto de tortura, ningún trato o pena inhumana o degradante, cualquiera que sea la circunstancia;
38. La policía debe verificar sistemáticamente la legalidad de las operaciones que se propone llevar a cabo;
40. La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no-discriminación;
44. El personal de policía debe actuar con integridad y respeto hacia la población, teniendo especialmente en cuenta la situación de los individuos que formen parte de grupos particularmente vulnerables;
52. La policía debe garantizar a las víctimas de la delincuencia el apoyo, la asistencia y la información que necesitan, sin discriminación;
59. La policía debe ser responsable ante el Estado, los ciudadanos y sus representantes. Debe ser objeto de un eficaz control externo;
62. Convendría fomentar la implantación de mecanismos que favorezcan la responsabilidad y que se basen en la comunicación y la comprensión entre la población y la policía; y,
63. En los Estados Miembros deben elaborarse códigos de deontología de la policía que se basen en los principios enunciados en dicha recomendación y ser supervisados por órganos apropiados.

En resumen, parece haber plena coincidencia en señalar y destacar que la policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho, para preservar la seguridad de la población y para asegurar la entrega de otros servicios sociales. De esta forma, la acción policial debe estar centrada en los derechos ciudadanos y en la seguridad de las personas.

De acuerdo a esto, la acción y actuación policial debe ser asumida como compleja y sujeta a doble escrutinio, es decir, no sólo se enmarca en mandatos legales y/o reglamentarios, sino que también en las normas que rigen los derechos y obligaciones de las personas y que resguardan su seguridad.

A modo de conclusión, a partir de este examen surgen cuatro afirmaciones y dos retos relevantes:

- i) La función policial en democracia está vinculada al “buen gobierno”, supone compromiso y vocación social y política, y requiere tanto de la cercanía con la población como de la legitimidad y de la colaboración de la comunidad. Por lo anterior, la función policial debe ser objeto de apoyo y de control institucional y social.
- ii) Una policía plenamente inserta en el sistema democrático responde a una doctrina civil (desmilitarización del servicio) que privilegia su rol junto a la ciudadanía, evitando actuaciones que la alejan de su misión fundamental y del respeto y

promoción de los derechos humanos y civiles, y que es capaz de dar evidencias de esto y de demostrarlo.

- iii) Un policía asume y está convencida de que la legitimidad social es clave en la función policial y, a consecuencia de aquello, considera y facilita la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales, además de aceptar la obligación de rendir cuenta periódicamente de sus actividades.
- iv) Una policía es una organización que cuenta y aplica rigurosamente un código de deontología policial

Entre los retos, se enfatizan dos:

- i) Ningún paradigma, ninguna institución y ninguna sociedad puede ser juzgado(a) satisfactoriamente hasta que la legalidad de sus actos y legitimidad social hayan sido confrontados. En consecuencia, el control social externo y el accountability son atributos claves y actividades a promover.
- ii) El valor de su actuación policial, la legitimidad social, dependerá de la capacidad de la organización de reconocer la necesidad de cambios, de adaptarse rápidamente a las transformaciones que experimente la sociedad (no únicamente ante las tendencias criminales, sino -muy particularmente- ante los desarrollos sociopolíticos más recientes), y de demostrar éstos.

3.- Retos para la función policial moderna y democrática.

“Si se quiere que las fuerzas policiales participen eficazmente en la construcción de aglomeraciones urbanas seguras y sustentables, habrá que tomar en consideración una serie de aspectos que constituyen los desafíos de un buen gobernar. Ellos se relacionan con una transformación cualitativa de las organizaciones policiales, el mejoramiento de sus relaciones con la sociedad civil y la participación de la policía como actor cooperador esencial en el desarrollo urbano” (Chalom et al 2001: 95).

3.1.- La modernización de la gestión pública.

De manera resumida, tanto las entrevistas a investigadores de diversos países de la región como la propia experiencia de trabajo de este autor, junto a la participación en foros y reuniones técnicas, permiten sostener que los tres desafíos más inmediatos y complejos para la seguridad pública y ciudadana son:

1. Superar los problemas derivados de la delincuencia y la inseguridad ciudadana;
2. Fomentar la consolidación de las instituciones democráticas de manera de asegurar -por ejemplo- la participación de todos los sectores de la sociedad;
3. Consolidar la modernización del Estado en el marco de las políticas públicas y la eficacia de los órganos (incluido las policías).

En efecto, tanto el panorama de la criminalidad y de la violencia en los países de la región como la consecuente búsqueda de estrategias de contención para elevar los niveles de seguridad implican una serie de desafíos a los gobiernos y las instituciones públicas.

El reto más importante, desde este punto de vista, es asumir la necesidad de impulsar transiciones en materia de enfoques, es decir, de los modelos de gestión, y cambios socio-institucionales y organizacionales claves, superando la debilidad de las respuestas gubernamentales y de los organismos públicos del sector justicia-seguridad, que se rigen aún por un paradigma de actuación casi obsoleto, por no decir, definitivamente obsoleto.

De esta forma, más allá de la necesidad de establecer algunos consensos mínimos sobre qué delitos, los focos y patrones de criminalidad, el tipo de violencia y las herramientas más aconsejables para la prevención y control, también es necesario avanzar en la construcción de consensos en las políticas, es decir, sobre el rol de las autoridades y las instituciones, el modelo de gestión, los objetivos y metas, los grupos vulnerables y la focalización de los esfuerzos, los mecanismos de ejecución y coordinación, monitoreo y evaluación, entre otros.

Por otro lado, una concepción amplia de la seguridad –seguridad pública y ciudadana- demanda destinar esfuerzos a mejorar la gestión, la actuación y los resultados. Es decir, desde una perspectiva tecno-económica, se requiere más eficiencia y más eficacia en el Estado, los gobiernos y las instituciones públicas del sector.

En este contexto, hay 2 conceptos centrales comunes que deben considerarse:

- El cambio de la relación Estado-Sociedad Civil, que pone énfasis en una matriz socio-céntrica donde el ciudadano se transforma verdaderamente en foco central de la acción estatal, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia de las autoridades y de los órganos del Estado ante la sociedad (accountability).
- La mayor expectativa sobre la eficiencia del Estado en la prestación de servicios, enfatizando la “gestión orientada por resultados”, el control y la evaluación de logros, más que de procedimientos, existencia de incentivos, una asignación presupuestaria en función de cumplimientos de metas, entre otros términos.

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

Sin duda, se trata de procesos multidimensionales que implican -más allá de aspectos tecno-económicos- factores socio-organizacionales y el bienestar social que es capaz de producir el Estado o su posibilidad de resolver por medios democráticos, los conflictos distributivos que se presentan en las sociedades.

Las fuentes o estímulos de la modernización del aparato público son diversas. Ellas no son exclusivamente producto del desarrollo económico. Los estímulos también provienen de los procesos políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todos estos confluyen en una transformación y perfeccionamiento de las capacidades y funciones del Estado.

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

La reforma supone el desarrollo de innovaciones institucionales, requeridas por racionalidades políticas y tecnocráticas. Desde esta perspectiva, la eficiencia institucional se relaciona con la necesidad de crear nuevas prácticas estatales o públicas no abordadas anteriormente en territorios de la vida social, o dejadas al rigor de las fuerzas del mercado en el presente, como ocurre con la seguridad ciudadana (privatización de la respuesta ante la demanda insatisfecha de más seguridad, empresas de vigilancia, seguros, etc.).

Distinguimos, entonces, dos características fundamentales en el desarrollo de las estrategias de transformación del Estado. La primera se orienta a la reforma institucional y a la reducción del gasto público. La segunda tiene que ver más bien con el desarrollo de medios institucionales nuevos, que responden a la necesidad de fortalecer las funciones institucionales y políticas del Estado.

La modernización del Estado implica un cambio en la relación con los ciudadanos, y viceversa. Éste, causa o efecto, debe entenderse en el contexto de las relaciones del hombre con la política y sus propósitos. Un componente fundamental de ese giro radica en el fortalecimiento y perfeccionamiento de la capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo, a fin de garantizar la estabilidad del crecimiento y la democracia (sustentabilidad social al desarrollo o sustentabilidad social del modelo político económico). Por ello, modernización del Estado es igual a la ampliación y concreción de su compromiso con la inversión social y el desarrollo del capital humano.

La reforma del Estado tiene efectos sociopolíticos, pero, al mismo tiempo, también requisitos de igual naturaleza, fundamentales desde el punto de vista de su gestión, como son las variables relacionadas con la dimensión territorial, las particularidades locales, las instancias de gobierno, las posibilidades de participación en el proceso, la contundencia de las acciones de descentralización, así como la legitimidad del proceso en la ciudadanía.

De esta forma, modernización y desarrollo político son procesos relacionados que deben marchar a la par y que tienen como denominador común la participación ciudadana, ya sea como medio para elevar los niveles de desarrollo económico y social, o como un fin que busca el mejor aprovechamiento de las capacidades individuales y colectivas. Esto es muy relevante, por cuanto si los actores sociopolíticos no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no habrá democracia.

3.2.- La modernización de la función policial.

La modernización del Estado y el desarrollo de políticas públicas de seguridad adquieren un perfil diferente y un carácter urgente. La seguridad ciudadana destaca y pone énfasis en un enfoque más integral sobre las necesidades y las responsabilidades del Estado, en lo que dice relación con las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo y ejercicio de políticas en el sector.

Desde esta perspectiva, las implicancias de la modernización del aparato público en los países impactan sobre la función policial en diversas facetas. Desde fines de la década de los noventa diversos especialistas y, asimismo, organismos nacionales e internacionales reconocen y asumen “modernización” y “reformas” como factores y procesos claves para mejorar el estado de la seguridad pública y ciudadana en un país o una comunidad.

Existe consenso en que, entre las medidas reconocidamente eficaces para la reducción de la inseguridad, criminalidad y violencia, las reformas al sistema policial, al sistema judicial y al sistema penitenciario (Arriagada 1999: 28-30; Shaw 2002; CIPC 1999; Tudela 2004), son necesarias más allá de las acciones socio-preventivas, de intervenciones orientadas a la organización y participación de la comunidad, de la modificación del contexto macrosocial, de las acciones propias y necesarias para el control de la delincuencia, o de las exigibles en materia de justicia alternativa y en el ámbito de las informaciones.

Dichas reformas se inscriben, generalmente, en el contexto de las “políticas de reforma institucional del sistema de seguridad”, compuestas por líneas de trabajo, tales como:

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

Es por ello que la tendencia actual es la instalación y la consolidación de esfuerzos para reformar las instituciones vinculadas a las políticas de seguridad pública y ciudadana, buscando un modelo de seguridad democrática. Esto consiste en una reformulación de la “gestión de seguridad”, en términos tales que se entienda que esto implica el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la criminalidad y la violencia, individual o social, incluyendo la violencia de las propias instituciones encargadas de la seguridad y del orden público y su eficacia.

Atendidas tanto la brecha entre la oferta pública y la demanda ciudadana como la necesidad de eficacia y calidad de los servicios de los órganos responsables, sin lugar a dudas, la gestión de la seguridad en la región plantea la necesidad de mejorar la capacidad del aparato y de las autoridades públicas para administrar y resolver con eficacia los problemas ligados a la inseguridad ciudadana a través de políticas públicas (esta materia se examina en más detalles en la siguiente sección).

De esta forma, en el centro de la gestión de seguridad pública y ciudadana radican la ejecución de las políticas públicas de estado, de gobierno e institucionales, y no sólo los enfoques y eventuales “doctrinas” criminológicas, principios tradicionales o innovadores de la política penal.

Es por lo anterior que se puede señalar que la verdadera medida de la contribución de la policía al buen gobierno urbano es su capacidad para establecer y mantener buenas relaciones con los

ciudadanos dentro de los parámetros del ejercicio de su mandato. Modernizar la misión de las fuerzas policiales, adoptar enfoques orientados a las relaciones asociativas y a la resolución de problemas, formar a los funcionarios policiales en métodos de trabajo más eficaces y respetuosos de los derechos humanos, son caminos que permiten avanzar en una interacción positiva entre la policía y la población.

En consecuencia, se requieren acciones que tengan como horizonte de actuación, al menos, los siguientes retos:

1. Promoción de la modernización y mejoramiento de la gestión de las instituciones de prevención, control y rehabilitación;
2. Énfasis tanto sobre la prevención como en el control de la delincuencia;
3. Involucramiento de la ciudadanía y una mayor participación social junto a los diversos agentes (actores e instituciones) que directa e indirectamente contribuyen en la construcción de una mejor calidad de vida para las personas en nuestras ciudades;
4. Mayor acceso a la seguridad y la justicia para los grupos vulnerables y las víctimas, por vía de mejorar la eficacia del conjunto de los órganos que integran el sistema de administración de justicia criminal; y,
5. Mayor acceso y producción de información para que la sociedad civil pueda participar y ejercer, al mismo tiempo, el control ciudadano sobre las autoridades e instituciones públicas responsables.

Los argumentos a favor de estas afirmaciones radican en varias consideraciones, a saber:

1. Que el fenómeno y los problemas vinculados a la inseguridad objetiva y subjetiva deben asumirse como un hecho social permanente que demanda una actuación y respuesta –en lo posible proactiva, sólida, sustentable y eficaz– de los órganos del Estado, privilegiando la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en torno a las funciones que les son propias en el área de la prevención delictual y social, el control y la sanción, así como la reclusión y la rehabilitación-inserción.
2. Que la seguridad no puede ser un asunto reservado al Estado, la policía y la justicia; la seguridad es un asunto de todos.
3. Que la existencia del delito y la inseguridad obligan a llevar a cabo diagnósticos y estudios desde los miembros de la comunidad hacia la autoridad política, a fin de asegurar y garantizar una mejor valoración del problema, tanto desde una óptica de la ciudadanía como de identificar y comprender sus causas sociales, culturales, económicas y estructurales.
4. Que una política de prevención del crimen no puede ser un ejercicio aislado y excluyente, sólo vinculada a las instituciones públicas responsables de la seguridad y el orden público. Una política eficaz de prevención de la delincuencia y la violencia es fruto de una cooperación entre la comunidad organizada, los municipios, la policía y los tribunales, en definitiva, sólo del conjunto de los servicios públicos relevantes en el sector.

5. Que las políticas públicas eficaces consideran el rol y la estrategia policial como fundamentales en el éxito de la reducción de la victimización y de la disminución de la inseguridad, pues su visibilidad y exposición al escrutinio público son aliados del sentimiento de protección y de la generación de coaliciones locales. Ninguna duda cabe de que las políticas más eficaces son aquellas que privilegian, entonces, la proximidad de la policía y la justicia con los ciudadanos.

A partir de lo anterior, surge un amplio espectro de “políticas de prevención y control de la violencia y el delito” (ONU 2000), por cuanto la prevención -más allá de las distintas formas de clasificación (ONU 1996, Torrente 2001: 223) - considera una significativa variedad de acciones orientadas a evitar que el delito ocurra, y no sólo a través del sistema formal de justicia criminal (sistema oficial), sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales (ONU 1999). En la última década ésta ha adquirido tanta relevancia como el control formal. Esto abre un espacio de actuación a diferentes actores, a la luz de la necesidad de enfoques más integrales y la aplicación de estrategias e iniciativas en diferentes frentes, y la promoción de la participación activa de diversas instituciones del Estado, junto a organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía misma (ONU 2000).

4.- Política pública y policía.

4.1.- Política pública.

Como se señaló, en la actualidad el diseño e implementación de políticas para la seguridad pública y ciudadana acontece en un contexto de transformación y modernización del Estado. Desde esta perspectiva, es necesario revisar algunos conceptos y relaciones claves.

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

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

Los enfoques contemporáneos de la seguridad pública y ciudadana invocan tanto la calidad de vida para los ciudadanos como el estado social de derecho como argumentos decisivos. Esta visión involucra una doctrina, supuestos, principios rectores y condiciones fundamentales que deben guiar la actuación de cada referente.

Del propio contexto y anhelo por alcanzar un estado moderno, eficiente y eficaz en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales, emerge la estrecha relación entre políticas públicas, participación social y seguridad ciudadana. En consecuencia, si bien es preciso innovar en la construcción de políticas en el sector, igualmente es forzoso reconocer el valor de potenciar a los actores e instituciones públicas y a los actores sociales autónomos a través del fortalecimiento de la participación.

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

Recientemente, las nociones de “governabilidad”, “capital social”, “espacio público” y “sociedad civil”, otorgan un nuevo marco para la aplicación de políticas públicas en la región.

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

En el contexto de la prevención del crimen y la violencia se han formulado una serie de caminos y recomendaciones que se insertan en “políticas y programas”. En primer paso, sin embargo, radica en la elección o definición de un enfoque integral de la seguridad: *la doctrina de la seguridad en democracia*.

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

Por ello, las acciones y actuaciones deben realizarse conforme al apego irrestricto a *principios éticos* claros y precisos. A partir de la conjugación de estas dos concepciones políticas (Estado y Democracia), la doctrina que inspira la labor de los órganos del Estado, de sus autoridades y de los distintos actores involucrados debe asumir los siguientes preceptos:

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

- d) En cuarto lugar, el logro de la seguridad debe ser consecuente con una ética democrática de respeto a los derechos de las personas, adecuándose permanentemente esta búsqueda al ejercicio de sus tareas de servicio público.

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

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

El paradigma actual no descarta ni pretende desconocer el rol y el deber del Estado y sus autoridades en esta materia. No obstante, como se señaló, del interés de contar con un estado moderno y eficiente se desprende la noción de introducir y fortalecer el rol de la sociedad civil en propósitos de interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por instituciones públicas especializadas.

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

En la actualidad, tanto en Chile como en otros países de la región, se observan cambios en el modo en que se entiende el rol y la participación de la ciudadanía. Así, la expresión seguridad y políticas públicas no debe ser motivo de sorpresa. En este contexto, desde hace un par de años ambas materias comienzan a ser vinculadas. Lo que sí puede llamar a reflexión es que esto implica una innovación en la estrategia y accionar del Estado y sus policías en la construcción de la seguridad de las personas, por cuanto ésta se hará como implementación de "políticas públicas" ya no para la ciudadanía sino con ella (Tudela 2001).

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

Más allá de lo señalado, cabe advertir, sin embargo, que el debate público actual sobre la seguridad pública y ciudadana demanda una formulación y redefinición de roles y deberes a través de principios claros para delimitar, por un lado, la acción eficaz y responsable de los poderes y órganos del Estado, entre ellos, las policías; y, por el otro, de la comunidad organizada y del sector privado. ¿Qué papel deben jugar cada uno?, no es un tema menor. La indefinición pone en riesgo la satisfacción ciudadana, el cumplimiento de expectativas y la credibilidad pública.

4.2.- Otros retos policiales.

En el caso específico de la organización policial, el policiamiento se inserta y debe ser analizado desde una perspectiva que asume que sus referentes y fundamentos son tanto internos como externos. Es decir, el policiamiento es materia pública (*res publica*) y componente de una política pública.

La actuación policial es hoy un componente importante y fundamental en la gestión pública y, en consecuencia, dadas las tendencias modernizadoras del aparato estatal que se encuentran y vislumbran en casi todos los países en vías de desarrollo, ella se ve interpelada e “invitada” a asumir las actuales tendencias sociopolíticas y ser consistente, a su vez, con las expectativas sociales y técnicas implícitas en las políticas del sector (Herrera y Tudela 2005: 164-166).

Las tendencias antes descritas derivan en incentivos éticos, políticos, legales y técnicos para una transformación en ciertos campos de la organización policial. Son desafíos ineludibles que llevan, por un lado, a un reenfoque de la labor policial, dado el contexto mucho más exigente que antes, la naturaleza de los problemas de inseguridad y la demanda de una gestión más eficiente y eficaz. Por el otro, también invitan a revisar el rol de la policía, en cuanto a nivel de satisfacción y en atención a los medios y logros. Finalmente, esto exige ocuparse de la reformulación de su dimensión social, en cuanto campo de gestión policial. Las policías modernas o que aspiran a ser modernas requieren estrategias para actuar en políticas públicas, más que políticas comunicacionales o marketing.

Dadas las expectativas sociales y políticas, es difícil sostener hoy que la policía está sólo para prevenir, controlar e investigar el crimen. Junto a esta función original y básica, en la actualidad coexisten una serie expectativas igualmente legítimas, vinculadas a la forma y al aporte a la coproducción de seguridad. En la actualidad las policías requieren trabajar tanto sobre la criminalidad, como sobre la violencia y la inseguridad (subjetiva).

En efecto, existe consenso en señalar que la orientación comunitaria, el acercamiento entre los gobiernos locales, la comunidad organizada y la policía es una de las mejores vías para hacer frente a problemas, especialmente en las grandes ciudades y en las distintas realidades microsociales, pues a través de esta alianza y del trabajo conjunto es posible abordar una dimensión hoy tan dañina como la delincuencia misma: la inseguridad asociada al deterioro del tejido social, a la pérdida de capital social y vínculos, a la desconfianza y al temor a ser víctima. Como una manera de contrarrestar estos síntomas, el fortalecimiento de la relación entre la policía y la comunidad es concebida como una forma de dar más poder a la sociedad civil en la solución de sus problemas, traducéndose en un “empoderamiento” (*empowerment*) de ella sobre su organización policial (Chalom et al 2001: 53).

La revalorización y revitalización de los lazos entre la policía y la comunidad implica para la policía el desarrollo de un *estilo y una actitud básica de trabajo policial*, que apela a una visión y nueva deontología, pues con ella se pretende rescatar un valor esencial del estado democrático, como son las circunstancias y razones en que la policía se relaciona con la comunidad, apelando a la condición de recrear la ciudadanía y el derecho.

En síntesis, la revisión de estos procesos y relaciones arroja luces sobre recientes innovaciones que vienen a recrear la relación de la policía con la comunidad, destacando como ideas centrales los siguientes conceptos:

- a) la necesidad de acercar la institución policial a la gente, haciéndola conocida y transparente;
- b) la importancia de fortalecer la confianza del ciudadano en su policía, volviéndola creíble; y,
- c) la imperiosa necesidad de potenciar el rol de servicio y servidor público.

Esto se vincula incuestionablemente con conceptos claves, tales como: prevención y control del crimen y la violencia, proactividad, asociación, servicio policial personalizado, descentralización de los servicios, respuesta oportuna, ética policial, calidad y eficacia policial, desarrollo de confianza, reducción del temor y construcción de comunidades más fuertes. ¿Para qué todo esto? Pues, para gestionar la seguridad necesaria desde, hacia y con la comunidad. En este espacio, la policía debe buscar involucrar y construir una alianza con ella.

Así, los términos de referencia de la relación de una policía con la comunidad, con consecuencias importantes para las sociedades democráticas (Torrente 2001: 252), pueden resumirse -como parte de un esquema común- de la siguiente manera:

- a) Una policía se encuentra íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado (se debe a ella). Sus objetivos, su forma de organización y sus funciones han de corresponder a las características sociopolíticas y culturales de la comunidad en que ha de actuar. Precisamente el valor de su actuación dependerá de la capacidad que muestre la institución policial de adaptarse rápidamente a las transformaciones que experimenta la sociedad.
- b) La relación con la comunidad es una de las principales funciones que la policía debe llevar a cabo para la protección ciudadana. Por ello, ésta debe estar convenientemente programada y ser parte importante de la planificación general de cada organismo policial. En esto la policía debe ser proactiva y flexible.
- c) La relación de la policía con la comunidad es un objetivo y campo de gestión en sí mismo (*deontología policial*), y no puede reducirse a una instrumentalización (*ética utilitaria*), en función de ganar en información para la policía (bilateral / bidireccional).
- d) La apuesta y los esfuerzos en este campo derivan en que, como fruto de una óptima y apropiada relación, los vínculos se traducen en más conocimiento mutuo, más confianza y más credibilidad, menor temor e inseguridad, más denuncias, tasas más altas de esclarecimiento, mejores diagnósticos criminológicos, mayor respaldo a la labor policial, expectativas realistas y justificadas, entre otros.
- e) Las relaciones policía y comunidad se apoyan necesariamente en las relaciones preexistentes entre el Estado y la comunidad. En vano sería promover - y aún llevar a la práctica - políticas institucionales para mejorar la proyección comunitaria de la policía en un contexto social deteriorado y en donde las políticas de desarrollo local (en los diversos campos necesarios) son ineficaces o insuficientes. De ahí que los roles de la autoridad civil y de las jefaturas policiales sean claves.

5.- Campos de desarrollo socio-policial.

¿Cuáles son los retos que resultan de las relaciones observadas anteriormente entre una organización policial que pretender ser moderna y su entorno sociopolítico, es decir, con el poder público y la sociedad democrática, más allá de su función vinculada al control social?

En rigor, las organizaciones enfrentan progresivamente nuevos desafíos en la medida que el desarrollo político, la democratización y la sociedad van avanzando. Las policías no están al margen de los cambios y transformaciones de la era moderna y postmoderna. Expresado en términos sencillos, ellas se ven impelidas a un reenfoque de su función en un contexto socio-político de mayor exigencia: las democracias modernas representan un reto tanto por la condición de ser modernas como por el hecho de ser democráticas.

Si bien modernización –en un enfoque reducido– puede asumirse desde una perspectiva de la eficacia policial (*modernización de la gestión*), el espíritu y el sentido que subyace a este proceso radica en su función socio-política de la organización policial, es decir, en la concepción social sobre el rol de la policía. De ahí la necesidad de revisar y, eventualmente, según la necesidad, revitalizar el rol social de la policía.

De manera breve, puede señalarse que existe una necesidad (*un cambio cualitativo en las organizaciones policiales*) y tres retos a asumir, a saber:

1. Que la gestión socio-policial es un campo de actuación policial en sí misma y no una faceta secundaria derivada de una relación instrumental;
2. Que la organización policial y el adecuado cumplimiento de su función impacta sobre la gobernabilidad y el desarrollo político; y,
3. Que la información policial y procesos de accountability son componentes fundamentales de las estrategias de prevención y control de la criminalidad, la violencia y el temor.

5.1.- Relación policía – comunidad o gestión socio-policial.

Los términos claves de la relación de la policía con la comunidad pueden expresarse en lo siguiente:

- a) Las relaciones con la comunidad son una de las principales funciones que la policía debe llevar a cabo para la protección y participación ciudadana. Por ello deben estar convenientemente programadas y ser parte importante de la planificación y gestión general en cada organismo policial.
- b) La relación de la policía con la comunidad es un objetivo y campo de gestión en sí, y no puede reducirse a una instrumentalización en función de ganar en información para la policía (bilateral / bidireccional).
- c) Las relaciones policía y comunidad se apoyan necesariamente en las relaciones existentes entre Estado y Comunidad. En vano sería promover y aún llevar a la práctica, políticas institucionales para mejorar la proyección comunitaria de la policía en un espectro social deteriorado y en donde se carece, por ejemplo, de políticas eficaces de desarrollo local.

- d) El producto de esta relación se traduce en más conocimiento, más confianza y más credibilidad, menor temor e inseguridad, más denuncias, mejores diagnósticos, mayor respaldo a la labor policial.

De esta forma, los propósitos de la relación deben apuntar a:

- Acercar la institución policial a la gente.
- Fortalecer la confianza del vecino con la policía.
- Facilitar la llegada del vecino a la autoridad policial.

En consecuencia, para todos los efectos y aspiraciones, en cualquier circunstancia es esperable que una policía abandone su acostumbrado aislamiento, autarquía y autoreferencia y abrirse a la comunidad, si este es un factor observado y recurrente.

La “relación policía-comunidad” es un campo de actuación en el marco de un diálogo necesario sobre los roles de la policía en la sociedad y de la sociedad ante sus policías, en particular, frente a objetivos y propósitos compartidos, como es la contención de la criminalidad, de la violencia y de la inseguridad. De esta forma, esta relación es uno de los principales puntos de partida y campo de reflexión en torno a nuevos paradigmas en la función socio-policial. En la práctica, éste representa uno de los principales componentes de la modernización de la organización policial en nuestras sociedades latinoamericanas.

En este proceso, la cultura policial, el control democrático a través de una revisión civil externa y el accountability policial son aspectos sustantivos.

5.2.- Policía y gobernabilidad.

Los términos claves de la relación entre la policía y la gobernabilidad pueden expresarse en lo siguiente:

1. Importancia de la policía como agente promotor y facilitador del fortalecimiento de la democracia. Este enfoque se inserta en la corriente del reconocimiento de la seguridad como un bien público coproducido por el conjunto de los actores sociales, que garantiza los derechos y libertades de todos los ciudadanos.
2. El cambio en la relación Estado-Sociedad Civil (modernización del Estado) obedece a un cambio de énfasis en la matriz socio-céntrica –o recuperación de la centralidad del desarrollo humano-, donde el ciudadano se transforma verdaderamente en foco central de la acción estatal, en la cual la participación ciudadana y la transparencia de las autoridades y los órganos del Estado ante la sociedad llegan a ser un objetivo en sí necesaria para el desarrollo político.
3. Inclusión de la actuación policial en la *nueva* concepción de la gestión pública, supone un encuadre en tendencias recientes en lo técnico y sociopolítico, por ejemplo, sujeto a procesos de diseño y aplicación de políticas públicas eficaces y definida por expectativas sociales, políticas y técnicas.

4. Mayor eficiencia del Estado en la prestación de servicios, donde “gestión orientada por resultados”, control y evaluación sobre resultados, los incentivos, el cumplimiento de metas, entre otros, son términos claves.

Desde la década pasada la noción de “buen gobierno” representa un imperativo del desarrollo sustentable. Dicha noción remite a la capacidad de ejercer la autoridad al interior de una sociedad de manera eficaz, honesta, equitativa y sujeta al escrutinio público, en el respeto a los derechos individuales en un contexto democrático.

El “buen gobierno” tiene que ver con el proceso por el que se elige y reemplaza a los gobiernos y valora el nivel de participación ciudadana en la elección de sus representantes y la responsabilidad de los gobiernos, así como la estabilidad política y la ausencia de violencia, con la capacidad de los estados para formular e implementar buenas políticas para el desarrollo (la eficacia gubernamental y la calidad reguladora), y con el respeto a los ciudadanos y las reglas del juego (la confianza en las reglas y el cumplimiento de la ley, así como el control de la corrupción)¹⁵.

De esta forma, la policía puede contribuir al buen gobierno, siempre que existan procedimientos y mecanismos estructurales que le permitan desempeñar esa función. Esta capacidad debe traducirse en el diseño y aplicación de políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de relaciones asociativas e interacciones con la sociedad civil. De esta forma, la policía se ve arrastrada a ofrecer un servicio público para el “buen gobierno”.

Al avanzar desde una legitimidad política a una legitimidad social, la modernización de la misión de las instituciones policiales implica casi una especie de revitalización de la función policial, más aún si se tiene a la vista los principios enunciados por Sir Robert Peel al crear la policía metropolitana de Londres, modelo en el cual –como se vio– la principal función de la policía era conciliar el mantenimiento de la ley y el orden, la libertad de los ciudadanos y las relaciones estrechas entre la organización policial y la colectividad.

5.3.- Policía y accountability.

Así como la democratización y la vigencia del Estado de derecho están alcanzando de manera cada vez más amplia el rango de valores incuestionables, en los últimos años el accountability se transforma en un nuevo espacio de gestión socio-policial.

En su significado más amplio, con una visión que va más allá del enfoque legal, el ejercicio ciudadano de controlar la actividad pública y la práctica de “rendir cuenta” por parte de un servicio público buscan hacer que individuos y organizaciones sean responsables por el desempeño. El fortalecimiento de la accountability del sector público es más que combatir la corrupción o el abuso. Se trata de democracia, de gobernabilidad, de derechos de las personas, de información pública y de transparencia de los órganos ante la sociedad y las propias autoridades.

¹⁵ De acuerdo al Banco Mundial, “buen gobierno” o *Governance* “consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. Banco Mundial (BM), a partir del reciente Informe “Governance Matters, 2007” (“El buen gobierno importa, 2007”). <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>

Implica el fortalecimiento de las bases de un gobierno al que los ciudadanos están dispuestos a dar su confianza (Emmerich 2005: 73).

Los términos claves de la relación entre la policía y el accountability pueden expresarse en lo siguiente:

1. El ejercicio de control ciudadano sobre los órganos públicos es un principio de las democracias y sociedades desarrolladas.
2. La policía debe asumirse a sí misma como socia de primera línea en la construcción de una sociedad democrática. Tanto ella como la información prestan un doble servicio: ayudan el diseño de políticas de prevención¹⁶ y beneficia la interacción y construcción de confianza y credibilidad.
3. En la promoción de la seguridad, como un componente del bien común, y de la función de la policía como un servicio público, es primordial buscar fórmulas que permitan establecer un diálogo abierto entre policías y liderazgos nacionales y locales sobre las principales materias de seguridad pública y ciudadana.
4. La Policía tiene la obligación ética de informar verazmente sobre sus propias actividades, es decir, rendir cuenta de su labor ante las autoridades civiles, siempre que no se desvelen informaciones confidenciales.
5. Es necesario definir y crear tanto los procesos como los mecanismos que en la práctica pueden recrear y consolidar la asociación entre las policías y la sociedad civil, como también asentar los principios en un marco legislativo y reglamentario adecuado, que asegure la transparencia e imputabilidad de las acciones policiales en un contexto del "buen gobierno".

En consecuencia, de manera análoga, se puede establecer como una máxima el que, así como el acceso a la información tiene que ver con la calidad de la democracia, la calidad de la gestión socio-política de la policía tiene que ver con el acceso a información y su transparencia.

Sin duda, prácticas de esta naturaleza ofrecen ventajas en diversos sentidos. Las fuerzas policiales pueden utilizar esos mecanismos para compartir su visión de las cuestiones estratégicas vinculadas a la seguridad, y obtener el apoyo de las autoridades civiles y de la población en lo concerniente a sus acciones (Chalom et al 2001: 70). Pero, al mismo tiempo, cabe advertir sobre los riesgos de confundir accountability policial con política informativa. En este último caso, la policía decide -al menos respecto a los medios de comunicación- que publicar o no, sin estar obligada a hacerlo y sin tener prohibido hacerlo. Es por lo tanto, una facultad policial. En el primer caso es un imperativo de

¹⁶ Los desafíos que enfrenta una política intersectorial de seguridad ciudadana, por ejemplo, exigen la generación de sistemas de información más acabados, que permitan contar con información policial para diagnósticos focalizados y oportunos sobre una situación particular y las variables criminológicas que inciden en la inseguridad. Esto lleva, necesariamente, al mejoramiento de la coordinación de todos los órganos del Estado, especialmente aquellos que cumplen labores de prevención y control, entendiendo que se deben potenciar estrategias para fortalecer la relación entre las policías, los gobiernos locales y los propios ciudadanos. Por último, también plantea la urgencia en lograr la participación comunitaria (coproducción de información).

la democracia y un derecho ciudadano a ejercer el control sobre su policía (Phillips y Trone 2002; Miller 2002).

En los últimos años diversas policías¹⁷ reconocen e introducen en sus respectivos códigos y reglamentos instrucciones y principios de actuación que ayudan a un “empoderamiento” (empowerment) de la sociedad sobre su policía, reconociendo el derecho a la información del interesado, individual o colectivamente.

6.- Conclusiones.

En un intento por examinar y develar la esencia de la función policial y su estrecha asociación con el contexto sociopolítico, la interrelación de los términos Sociedad-Estado-Policía arroja luces que permiten fundar un enfoque y doctrina policial renovados. Ello se basa en el examen de la modernización del estado, de política pública y la policía, de los retos de la política de seguridad pública y ciudadana y de los campos de desarrollo policial.

Se pueden identificar, al menos, tres tendencias generales:

- Democratización: Se puede señalar que -cualquiera sea la modalidad de organización policial y sus estrategias preferidas- claramente la renovación de la misión policial en lo relativo a la visión y principios democráticos es una tendencia y un imperativo en las sociedad moderna.
- Control social: Asimismo, hay una tendencia a un mayor espectro de modalidades de control y vigilancia sobre la actuación policial, a la par de una necesidad de validación de los mecanismos adecuados para asegurar la imputabilidad y la transparencia de las acciones policiales.
- Inquietud por el policiamiento y modernización: Preocupación por la forma en que se desarrolla la función policial más que por el sólo cumplimiento del mandato legal. Los esfuerzos modernizadores de la gestión pública en seguridad pública y ciudadana.

Estas tres tendencias observadas, junto a otras que se podrían mencionar, ayudan a crear condiciones propicias para el desarrollo de un “buen gobierno” (governabilidad) y la “legitimidad social” de un “buen policiamiento”.

En consecuencia, los procesos descritos plantean retos a las policías e implican avanzar en el desarrollo y el fortalecimiento de ciertas capacidades en ellas:

- El diseño e implementación de nuevas estrategias de intervención.
- La preocupación por la calidad de los servicios.

¹⁷ Recomendación REC. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, en su numeral 19 señala: “Los servicios de policía deben estar dispuestos a proporcionar a los ciudadanos informaciones objetivas sobre sus actividades, sin desvelar por ello informaciones confidenciales. Deben elaborarse líneas directrices profesionales que rijan las relaciones con los medios de comunicación”

- El interés por asegurar la eficacia de la acción policial en el marco de las políticas de seguridad pública y ciudadana y la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en ambos casos.
- El reposicionamiento de la legalidad y la legitimidad social como dos referentes fundamentales de una apropiada función policial, pues en éstas se condensa la función socio-política de una policía.

7.- Bibliografía.

Afanador, Miguel; "Seguridad ciudadana en Colombia", *Persona y Sociedad*, Vol. 9, N° 3 (1995): pp. 61-102

Altolarrigue, Marta; "Seguridad Ciudadana en el hemisferio", *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 38 (2003): 189 - pp.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy; *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa* (Santiago, CEPAL. Serie Políticas Sociales 32, 1999), 51 pp.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy; *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa* (Santiago, CEPAL. Serie Políticas Sociales 32, 1999), 51 pp.

Baratta, Alessandro; "Política criminal: entre la política de seguridad y la política social", pp. 80-98; Elias Carranza, *Delito y seguridad de los habitantes* (México DF, Siglo XXI Editores 1997), 472 pp.

Bayley, David; *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis* (New Brunswick, Rutgers University Press, 1985), 263 pp.

Bayley, David; *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. (Washington, National Institute of Justice, 2001), 126 pp.

Beato, Claudio; "Acción y estrategias de las organizaciones policiales, 39-56 pp.; Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 220 pp.

Beck, Ulrich; *La sociedad del riesgo hacia una nueva modernidad* (Buenos Aires, Paidós, 1998), 304 pp.

Brotat, Ricard; "Un concepte de seguretat ciutadana". *Revista Catalana de Sociologia*, 17 (2002), pp. 5-25.

Castel, Robert; *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. (Buenos Aires, Manantial, 2004) 120 pp.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC); *Crime Prevention Digest II*, (Montreal, CIPC, 1999), pp. 109.

Chalom, M.; L. Léonard, F. Vanderschueren y C. Vecina (Edts.); *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la Policía* (Santiago, Ediciones Sur, 2001), 111pp

Díez, José; "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC) 06-03* (2004): 34 pp.

Douglas, Mary; *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. (Madrid, Paidós, 1996) 173 pp.

Emmerich, Gustavo; "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", *POLIS 4, 2* (2005): pp. 67-90

Frühling, Hugo; "La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina" (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 26 pp.

Gallardo, Miguel; *Ética y deontología policial, policología y metapolicología* (Madrid: Facultad de Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, 2006), 172 pp.

Garretón, Manuel Antonio; "Redefinición de gobernabilidad y cambio político", *Revista Síntesis 22*, (1995): pp. 53-60.

Greene, Jack; "La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía", pp. 349-424; Rosemary Barberet y Jesús Barquín (Edit.), *Justicia Penal Siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, (Granada, 2006), 460 pp.

Herrera, Arturo y Patricio Tudela; "Modernización policial: La relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la Policía de Investigaciones de Chile", *Persona y Sociedad, Vol. XIX, N° 1* (2005), pp. 157-178.

López, Beatriz y Patricio Tudela; "Marco Conceptual para el Estudio de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065)" (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005), 22 pp.

Loubet del Bayle, Jean Luis; *La policía. Aproximación sociopolítica* (Madrid, Acento Editorial, 1998), 90 pp.

Miller, Joel; *Civilian Oversight Of Policing. Lessons from the Literature*. Reporte de Global Meeting on Civilian Oversight of Police en Los Angeles 2002 (New York, Vera Institute of Justice, 2002), 23 pp.

Neild, Rachel "De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público" (2003) En: http://www.cedoc.org/notas_pr/seguridad.htm

Organización de Naciones Unidas (ONU); "Principios y práctica de la prevención primaria y secundaria en programas de reducción de la demanda", E/CN.7/ 1996/6 (1996), 27 pp.

Organización de Naciones Unidas (ONU); "Prevención eficaz del delito: Adaptación a las nuevas situaciones". A/CONF.187/7 (1999), 13 pp.

Organización de Naciones Unidas (ONU); "Participación de la Comunidad en la prevención de la delincuencia", A/CONF.187/11 (1999), 17 pp.

Organización de Naciones Unidas (ONU); "Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente", A/CONF.187/15 (2000), N° 3 y N° 103.

Phillips, Emma y Jennifer Trone "Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight" (New York, Vera Institute of Justice, 2002), 16 pp.

Pye, Lucien; "The concept of political development", *Annals of American Academy of the Social Sciences* 358 (1965): pp. 1-13.

Reiner, Robert; "La policía y la actividad policiaca" pp. 525-586; Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (Edit); *Manual de Criminología* (Oxford, University Press, 2002), 844 pp.

Rico, José María "La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual", pp. 33-49; Lilian Bobea (edit), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América latina y el Caribe* (Caracas, Nueva Sociedad, 2003).

Rico, Jose Maria y Luis Salas; *Seguridad ciudadana y policía* (Madrid, Editorial Tecnos, 1988), 269 pp.

Shaw, Margaret; "El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades" (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2002), 55 pp.

Tomassini, Luiciano; "La reforma del Estado y las políticas públicas" (Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, 1994), pp. 147

Torrente, Diego; *Desviación y delito* (Madrid, Alianza Editorial, 2001), 323 pp.

Tudela, Patricio; "Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia", *Cuadernos de Criminología* 8 (1998), pp. 87-111.

Tudela, Patricio; "Seguridad y políticas públicas", *Revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* 83 (2001): pp. 51-64.

Tudela, Patricio; "Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana", pp. 39 a 48; Hans Blomeier (Edit), *Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y realidades* (Santiago, Fundación Konrad Adenauer, 2001), 115 pp.

Tudela, Patricio; "Policiamiento Comunitario en Chile: Contexto y limitaciones", pp. 134-145; Herbert Sanchez (Comp.), *Seminario Internacional Ciudades más Seguras* (Programa de Gestión Urbana, Quito-Ecuador; Safer Cities Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública, 2004). <http://www.policia.cl/cidepol/documentos.html>