



# **CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO POLICIAL**

**POLICIA DE INVESTIGACIONES DE CHILE**



## **CONCEPTOS Y ORIENTACIONES PARA POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

**Patricio Tudela (Ph.D.)**

El autor es Doctor en antropología, ex Jefe del Depto 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.

Centro de Investigación y Desarrollo Policial  
Policía de Investigaciones de Chile  
General Mackenna 1314, Santiago  
Teléfono: 5445767 · Fax: 5445388  
[cidepol@investigaciones.cl](mailto:cidepol@investigaciones.cl)  
[www.policia.cl/cidepol](http://www.policia.cl/cidepol)

## 1.- Introducción y antecedentes

El presente documento pretende establecer un marco de referencia teórico-conceptual para el estudio de la seguridad ciudadana y la gestión de políticas públicas orientadas a enfrentar la delincuencia, la violencia, la inseguridad y el temor en una sociedad, en particular en las grandes ciudades de Latinoamérica.

El valor de la presente propuesta radica tanto en su utilidad como referente conceptual y de reflexión para el desarrollo de una visión sobre el estado de ejecución de estrategias y planes pertinentes, como en su utilidad como orientación y guía para la investigación en este campo.

De esta forma, a través de este documento se busca responder interrogantes fundamentales para la construcción de consensos sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana y, de la misma forma, vislumbrar posibles y probables escenarios sobre su evolución y tendencias tanto en las esferas pública y privada como en los distintos niveles de injerencia (internacional, nacional, estatal, gubernamental, local) en países del Cono Sur.

## 2.- La seguridad como demanda sociopolítica

No existe sociedad humana sin criminalidad, violencia e inseguridad. La historia demuestra que la seguridad, como expresión de una necesidad vital del ser humano, es y ha sido siempre una de las preocupaciones centrales en toda sociedad. Ella es, paralelamente, una condición fundamental para el desarrollo de la persona y la sociedad, por cuanto –en esencia- implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño<sup>1</sup>.

En este contexto, la seguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales y el desarrollo de las personas. Esta exigencia y condición necesaria representa hoy un desafío sustantivo en la gestión pública y la

---

<sup>1</sup> Altolarrigue, Marta *Seguridad Ciudadana en el hemisferio. XXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Justicia y Seguridad*, San José de Costa Rica, Julio del 2003. 15 págs.

responsabilidad de los gobiernos democráticos y constituye, a la vez, uno de los iconos de la crisis en la sociedad moderna, apreciación que surge desde la perspectiva sociológica de la sociedad del riesgo y de un enfoque centrado en la seguridad de las personas.

La seguridad y su materialización se asocian a un marco y contexto sociopolítico de mayor exigencia que antes, donde términos tales como Estado, democracia y gobernabilidad son de singular importancia.

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<sup>2</sup>. 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 viabilidad de los esfuerzos.

La seguridad se ordena en torno a diversos ejes, algunos de los cuales se destacan aquí:

1. 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 existe un bien superior que actúa como límite a las exigencias individuales: la búsqueda del bien común.
2. 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.

---

<sup>2</sup> El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que establecen las Constituciones Políticas y Ordenamientos Jurídicos de cada país.

3. 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.
4. 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.
5. 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 *gobernabilidad 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”.
6. 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.

### 3.- Sobre el concepto de seguridad ciudadana

El abordaje semántico de una categoría analítica de la seguridad, como sería el término seguridad ciudadana, debe partir del contexto histórico, social, político, ideológico, cultural, económico y ambiental de la sociedad de la cual emerge.

El desarrollo conceptual de la seguridad ciudadana surge y evoluciona dentro del marco social, en donde este término cumple la función de ser 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 rol de los órganos del Estado en la materialización de condiciones básicas para el desarrollo social.

Así, las conceptualizaciones sobre la seguridad ciudadana, su objeto, su historicidad y evolución, se entienden vinculados a un nivel de representación simbólica de un plano de la realidad, en el cual tanto el objeto como lo que constituye peligro, riesgo y amenaza han variado sustantivamente. Lo relevante aquí es aquella realidad que se trata de abordar y modificar.

La evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina 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.

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, y que no se 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 ellas conforman un discurso que, a su vez, es la concreción del marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado.

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

El primer lugar, 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<sup>3</sup>.

En segundo lugar, 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 transgredidos tanto por la propia acción del Estado (por negligencia, insuficiencia u omisión) como por la conducta de terceras personas (delincuencia, violencia, etc.).

En tercer lugar, la tendencia arriba descrita se asocia a otra en la cual la noción de seguridad cambia sustantivamente a partir de situaciones que vienen viviéndose tanto la sociedad latinoamericana como el resto del mundo, volcándose en un enfoque fuertemente asociado a la seguridad del individuo, los derechos humanos<sup>4</sup>, la gobernabilidad democrática y la convivencia social.

En cuarto lugar, en lo inmediato, parece ser que la tendencia actual es en algunos casos la instalación y, en otros, la consolidación de esfuerzos para reformar las instituciones y políticas de seguridad pública buscando un modelo de seguridad ciudadana democrática. Esto consiste en una reformulación de la gestión de “seguridad pública” en términos tales que la seguridad ciudadana se entienda como la seguridad de todas las personas y que esto implica, por tanto, el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la violencia, individual o social, incluyendo la regulación de la violencia de las propias instituciones del orden público.

En quinto lugar, existe un creciente acuerdo entre los gobiernos y los Estados de que la seguridad ciudadana es un fenómeno dinámico y global<sup>5</sup> que exige intervenir decididamente

---

<sup>3</sup> Tudela, Patricio *Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia*, en: **Cuadernos de Criminología**, Instituto de Criminología - Policía de Investigaciones de Chile. N° 8, Santiago, 1998, pág. 87-111 y 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](http://www.cedoc.org/notas_pr/seguridad.htm).

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. El Art. 3 declara que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la *seguridad* de su persona.

<sup>5</sup> Tudela, Patricio *Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana*, en: **Nuevos escenarios en los procesos de Asociación e Integración. Desafíos y realidades**. Hans Blomeier (Edit) Fundación Konrad Adenauer, Santiago, 2001, págs. 39 a 48.

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 del delito<sup>6</sup>. Así, de manera muy sintética, puede señalarse que el enfoque de la seguridad se desplazan en sus ejes hacia convicciones o aproximaciones relevantes para ella, 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.

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 destaca el carácter de

---

<sup>6</sup> 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 para la Región. Asunción 9 de Junio del 2001).

*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 de un Estado de Derecho, enfoque esencial para establecer criterios y la construcción de políticas en esta materia.

El término seguridad ciudadana es un concepto en construcción. El Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, mesa convocada por el Ministerio del Interior entre el 2003 y el 2004, toma como base lo señalado en 1995 por el entonces Ministro de Interior, Carlos Figueroa Serrano<sup>7</sup>, y posteriormente ampliado en 1998<sup>8</sup>, asume un enfoque integral vinculándola con los sistema de protección y, más específicamente, con la delincuencia y su prevención y control:

*“Existen diversas definiciones del término seguridad ciudadana. Las más amplias la relacionan con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores y la vinculan tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como al libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto. La seguridad, entendida como sinónimo de certeza, por una parte, y como ausencia de riesgo o amenaza, por otra, nos señala que este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con otros semejantes.*

*El concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, “a la capacidad de los ciudadanos*

---

<sup>7</sup> Figueroa, Carlos *Seguridad Ciudadana: Una tarea del Estado*. En **Seminario Internacional Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación**, organizado por el Ministerio del Interior y la Fundación Honrad Adenauer, Santiago, Junio de 1995, pág. 15 y 16.

<sup>8</sup> Tudela, Patricio *Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia*, en: **Cuadernos de Criminología**, Instituto de Criminología - Policía de Investigaciones de Chile. N° 8, Santiago, 1998, pág. 87-111.

*como agentes activos, y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior”. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.*

*En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, no obstante, suele dársele un sentido más acotado. Específicamente, la seguridad ciudadana se vincula a la ausencia de delincuencia y el temor a ella, es decir, a la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva. Debido a que el trabajo del Grupo de Expertos en Seguridad Ciudadana tienen únicamente relación con el fenómeno de la criminalidad y las políticas públicas tendientes a reducirla, y no otras fuentes de amenazas a la seguridad, es esta segunda acepción a la que hacen referencia los textos emitidos por éste<sup>9</sup>.*

Así, 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, sería la siguiente:

*La **seguridad ciudadana** 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<sup>10</sup>.*

---

<sup>9</sup> **Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile**. Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Documento de Trabajo N° 1, Santiago, Abril del 2004, pág. 141-142.

<sup>10</sup> Elaboración del autor a partir de lo señalado en Op. Cit 1998 y *Seguridad y políticas públicas*, en: **Revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos**, N° 83. Santiago, 2001, Junio, págs. 51-64.

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 cuanto a las condiciones para sustentar un adecuado desarrollo<sup>11</sup> en el marco de la tolerancia y la diversidad, donde la seguridad es un factor importante. No obstante, el problema radicará no 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)

A esta forma de entender la seguridad ciudadana deben agregarse términos complementarios que, también recientemente, comienzan a jugar un rol igualmente paradigmático, como es el caso del concepto de seguridad humana, manejado por el PNUD desde 1993, para cambiar el énfasis que se hacía sobre la seguridad nacional hacia la seguridad de la gente; de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental. El concepto de *seguridad humana* vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

La experiencia internacional destaca consensos fundamentales que ayudan a la producción y gestión en seguridad pública y ciudadana en toda sociedad:

- a) La seguridad es una necesidad individual y social que depende de factores de riesgo objetivos y factores de protección.
- b) Las amenazas a la seguridad de las personas surgen no solo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad en una sociedad, como la pobreza, la marginalidad-exclusión y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas. De esta manera, la seguridad ciudadana se asocia

---

<sup>11</sup> Brotat, Ricard *Un concepte de seguretat ciutadana*, en: Revista Catalana de Sociologia, 17 (2002), págs. 5-25.

a los procesos de desarrollo social y la propia gestión eficiente y eficaz del Estado.

c) La seguridad de las personas también tiene que ver con variables psicosociales, asociadas a la construcción de “realidades sociales” y “realidades virtuales”, que demandan una respuesta apropiada y acorde a esa realidad subjetiva que cimienta la inseguridad.

d) No es un problema meramente policial. La delincuencia, la violencia y la inseguridad son problemas que tienen un componente social, estructural y político. La naturaleza de estos exige políticas consistentes y duraderas.

En síntesis, la seguridad ciudadana comprende un ámbito amplio, pero específico a su 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).

#### **4.- Dimensiones de la seguridad ciudadana**

Si bien la inseguridad se encuentra presente en todas las sociedades, existen situaciones y circunstancias que la acrecientan o reducen. Esta es una materia que preocupa a amplios sectores de la ciudadanía y, a la vez, un tema altamente sensible y complejo, por cuanto no existe acuerdo ni político ni técnico sobre el estándar de seguridad esperada o buscada, y menos sobre el nivel de inseguridad tolerada.

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 personas.

Así, en cuanto a la connotación del término, la seguridad ciudadana se relaciona con el conjunto de sistemas de protección y respeto de la vida, la integridad física y los bienes de los ciudadanos frente a los riesgos a que se ve enfrentado como persona integrante de una sociedad<sup>12</sup>.

Desde este punto de vista, pueden identificarse diversas dimensiones complementarias y que revisamos someramente.

- a) De acuerdo es esto, la acción de ciertos fenómenos, propios de la vida moderna en sociedad, 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 de una eficaz política social, no obstante una no reemplaza a la otra<sup>13</sup>.
- b) 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 ser olvidarse. La urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad de las personas y transforman las relaciones sociales, a saber: desde

---

<sup>12</sup> “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, Patricio et al, *Seguridad ciudadana y prevención del delito*, en: **Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios**, GENCHI, 2000, Santiago, pág 16.

<sup>13</sup> Baratta, Alessandro *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social*; en: **Delito y seguridad de los habitantes**. Elias Carranza (Coord.), Ilanud-Comisión Europea, Costa Rica, 1997, págs. 80-98.

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 deprivación social y afectiva. De esta forma, la seguridad ciudadana tiene relación con la tranquilidad, paz social y la resolución de conflictos de convivencia. Hay, por cierto, también 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 otros comportamientos no siempre violentos que van en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos, como son situaciones de violencia psicológica, como la exclusión y estigmatización, por ejemplo.

- c) Por otra parte, el término “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.<sup>14</sup> En efecto, diversos estudios confirman que por seguridad ciudadana se entiende en aumento de la criminalidad, ineficacia del sistema de administración de justicia penal, inseguridad y desprotección ante la delincuencia, entre otros.

A esto ha contribuido un escenario caracterizado por:

1. El incremento de los índices de criminalidad y victimización, en especial a partir de los años 80;
2. El aumento del porcentaje de delitos que se cometen con uso de violencia, en especial de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas;

---

<sup>14</sup> Arriagada, Irma y Lorena Godoy **Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa**. División de Desarrollo Social, Cepal. Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago, 1999, 51 págs.

3. Una alta participación en la criminalidad de la población masculina joven, tanto en calidad de víctimas como de ofensores;
4. El incremento en la intensidad de factores coadyuvantes del delito, como la desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, alto o mayor consumo de alcohol y narcóticos y violencia intra-familiar;
5. Un aumento en la sensación de inseguridad;
6. La percepción cada vez más generalizada sobre la ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública (policía y justicia penal);
7. La globalización de la criminalidad o proceso de “internacionalización” del delito.

d) A lo anterior se asocian otros factores, como la convicción más o menos generalizada sobre la incapacidad de la policía y otras instituciones gubernamentales para mejorar los mecanismos legales 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<sup>15</sup>, y que amenazan con minar los cimientos de las transiciones democráticas, por cuanto la inseguridad derivada del crimen y la violencia se transforma en campo de gestión política de la autoridad, cuyos resultados ponen en jaque la eficacia de la democracia como sistema para el ejercicio de los intereses colectivos. A ello se agrega que la búsqueda de una “rápida recuperación” de los niveles la seguridad de las personas, desatendiendo las causas estructurales, arriesga el respeto de los derechos de las personas (política de mano dura que estigmatiza a víctimas y victimarios)<sup>16</sup>. De esta forma, la seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política criminal, no siendo ambas equivalentes.

---

<sup>15</sup> Díez, José *El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana*, en: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Junio 2004, págs. 34.

<sup>16</sup> Arriagada, Irma y Lorena Godoy *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, en: Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago, 2000, págs. 107-131.

- 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 responsable de otorgar seguridad y justicia.
  
- 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, 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.
  
- g) En relación a las causas basales que tienden a consolidar esta apreciación de que el mayor riesgo presente en las sociedades de latinoamérica serían hoy la criminalidad, la violencia (en todas sus diversas formas) y la inseguridad misma, derivadas de situaciones estructurales como los índices de cesantía, la desigualdad en la calidad de la educación, la falta de oportunidades para los jóvenes, un alto nivel de consumismo, etc., ligado al rol de los órganos estatales responsables, los medios de comunicación social, la lentitud de la justicia restaurativa, una legislación que no responde a las necesidades impuestas por nuevas formas delictivas, la dispersión de los esfuerzos en materia de prevención, la ineficacia del sistema penitenciario, entre otros, y que son parte de un conjunto de causas que requieren ser abordadas con un enfoque integral y global a corto y largo plazo.

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 destacar que la seguridad ciudadana, como condición o situación exigible, 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.

#### **5.- Operacionalización y líneas de acción**

Asumiendo que la seguridad ciudadana es fruto de diversos factores interrelacionados, que presentes o ausentes crear un clima, estado o situación que favorece el desarrollo de valores sociales y políticos vinculado a los derechos humanos, desde el punto de vista de su calidad y medición, el eje central de su evaluación será, necesariamente, el ejercicio del derecho que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y social, lo mismo que al goce de sus bienes.

En términos más prácticos aún, atendido el carácter polivalente y subjetivo de esta, ella se expresará en la sensación del ciudadano de sentirse protegido y resguardado en su integridad psíquica, física y patrimonial a través de un reconocimiento explícito de sus derechos individuales y colectivos<sup>17</sup>.

En este sentido, es necesario optar por un uso restringido del enfoque de seguridad ciudadana, englobando en él tres fenómenos sociopolíticos de naturaleza distinta, pero que están estrechamente relacionados aunque no siempre de manera directa: la

criminalidad, la violencia y la sensación de inseguridad. La distinción de estos fenómenos calificados como amenazas a la calidad de vida y riesgos a para la seguridad de los habitantes, en el marco de una delimitación operativa del término seguridad ciudadana, es fundamental ya que permitirá definir acciones y estrategias que busquen actuar de manera concomitante sobre estos, así como su diagnóstico y evaluación.

De esta forma, se proponen los siguientes campos de análisis y estudio<sup>18</sup>:

- I. El derecho a la seguridad y las políticas de integración y desarrollo social de toda la sociedad (las causas), que apunta a apreciar los factores relevantes que conforman el escenario socio-económico y político determinante de la situación de seguridad/inseguridad, particularmente en las manifestaciones de delincuencia y violencia, así como en el temor y la inseguridad de la población.
- II. La seguridad real y perceptiva (sus consecuencias) que apunta a un diagnóstico sobre la naturaleza, magnitud y evolución de la delincuencia, la violencia; así como de la inseguridad y el temor asociados a ellas.
- III. La crisis del sistema de seguridad y el deterioro de los servicios públicos fundamentales, que apunta conocer el estado de las instituciones del sector de la seguridad ciudadana, donde es fundamental tanto la información como el análisis del marco jurídico e institucional de los organismos responsables del sector y sus colaboradores públicos y privados, así como otras indirectamente relacionadas con este área.
- IV. Las políticas de seguridad urbana y su eficacia, que apunta al estado de la política de seguridad ciudadana (PSC), donde son relevantes el examen de los criterios orientadores, la consistencia de éstos, la implementación de

---

<sup>17</sup> Burgos, Jorge y Patricio Tudela, *Políticas públicas y seguridad ciudadana*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Santiago, Doc. de Trabajo N° 20. Noviembre del 2001, 13 págs

<sup>18</sup> En sintonía con el documento "Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio: Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Argentina, Chile y Uruguay", Banco Interamericano de Desarrollo, BID 2004.

estrategias y cobertura de planes de seguridad ciudadana, así como aspectos relacionados con la gestión y coordinación de la misma a nivel central, regional y municipal.

Desde este punto de vista, se trata entonces de medir la capacidad del Estado y sus autoridades de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. Dicha actuación se expresa en el término “políticas de seguridad ciudadana” que se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

## **6.- Conclusiones**

- En esencia, seguridad ciudadana se refiere a una facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, lo mismo que al goce de sus bienes, a estar libres de temor, por ejemplo a no ser víctima de actos de violencia, ya sea robo, homicidio, estafa, violencia intrafamiliar o cualquier hecho que vaya contra los derechos (humanos) de las personas.
- El universo de la seguridad ciudadana comprende todo aquello que la amenaza como lo que la protege. Comprende lo conectado con la violencia, criminalidad nacional e internacional. Del otro lado de la moneda, también abarca el quehacer de las instituciones estatales y de la propia sociedad civil en cuanto se relacionan con su construcción y promoción.
- El control de los factores de riesgo para la seguridad de las personas y sus bienes, el respeto a la legalidad, el debido proceso y la justicia restaurativa, la presencia de mecanismos de defensa y promoción de los derechos, constituyen los pilares fundamentales de la seguridad ciudadana. Cuando la ciudadanía percibe la ausencia o insuficiencia de uno de estos pilares, el entorno social cotidiano se

vuelve en amenaza y el temor y el miedo se convierten en elementos de aislamiento, la noción y la práctica de lo comunitario se pierden.

- La seguridad ciudadana implica y requiere de la convivencia pacífica y remite a las ideas de democracia, solidaridad y sostenibilidad para el desarrollo social. Ella abarca la esfera pública, asociada a los procesos de construcción de seguridad, y la privada, asociada a la convivencia, entendida esta última como plataforma para la construcción del interés público.
- Atendido un diagnóstico que destaca la criminalidad y la violencia como principales factores de riesgo para la seguridad ciudadana, ésta debe ser abordada con una visión integral, que ponga énfasis tanto los factores objetivos que pueden intervenir sobre dichas amenazas (aspectos legales, administrativos y estructurales ligados al sistema de administración de justicia, delincuencia, etc.), como la dimensión subjetiva de la inseguridad (percepción, temor a ser víctima de un delito, victimización vicaria, etc.).
- Desde un punto de vista práctico, la seguridad ciudadana se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz, la superación de los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; la solución de la crisis del sistema penal, la consolidación de las instituciones democráticas, de manera de asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad; así como la promoción de un mayor desarrollo social, que signifique la reducción de la pobreza, la marginalidad y la desigualdad.