



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Seguridad ciudadana y discursos de control en Chile. Análisis de las políticas públicas durante los tres primeros gobiernos posdictadura
Isla Monsalve, P.A.

Citation

Isla Monsalve, P. A. (2017). Seguridad ciudadana y discursos de control en Chile. Análisis de las políticas públicas durante los tres primeros gobiernos posdictadura. *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 3(2), 40-63. doi:10.5354/0719-6296.2017.47760

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71601>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Seguridad Ciudadana y discursos de control en Chile. Análisis de las políticas públicas durante los tres primeros gobiernos posdictadura

Pablo Isla

Leiden University

Resumen

En este artículo se analiza la génesis y desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la construcción de imaginarios respecto de la delincuencia en Chile durante los tres primeros gobiernos democráticos (1990-2006). A través de una metodología cualitativa de análisis del discurso, a partir de un corpus conformado por fuentes primarias y secundarias, se busca identificar los factores del contexto nacional que moldearon las primeras políticas sobre seguridad ciudadana y los discursos sobre delincuencia y delincuente. Se identifican los elementos políticos y culturales que persisten hoy en día, y que pueden explicar la preponderancia de posturas cercanas al populismo punitivo en el país.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, política criminalidad, populismo punitivo, discurso social.

Public Security and discourses of control in Chile. Analysis of public policy during the three first post-dictatorship Governments

Abstract

This article analyses the genesis and development of citizen security policies and the construction of imaginaries on crime in Chile during the first three democratic Governments (1990-2006). Through a qualitative discourse analysis methodology, based on a corpus consisting of primary and secondary sources, the author attempts to identify the national context factors that shaped the first citizen security policies and the discourses on crime and offenders. The text identifies political and cultural elements that persist today, and that can explain the preponderance of positions close to the punitive populism in the country.

Keywords: Citizen security, criminal policy, punitive populism, social discourse.

<p>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]: Pablo Isla, Leiden University E-mail: p.a.isla.monsalve@hum.leidenuniv.nl</p>

Introducción

El presente documento analiza los discursos hegemónicos sobre seguridad ciudadana y delincuencia que tuvieron lugar durante los primeros gobiernos posteriores a la dictadura militar en Chile, sus antecedentes históricos más inmediatos, sus principales líneas argumentativas y fundamentos teóricos y los niveles de permeabilidad de tales discursos en los actores sociales e institucionales. El análisis pretende, por un lado, identificar las categorías analíticas, terminológicas y conceptuales desde la criminología y la política criminal que han abordado la delincuencia y la seguridad ciudadana desde 1990, y por otro, describir el proceso histórico-político-cultural de construcción de imaginarios y discursos que permite contextualizar el fenómeno objeto de estudio e identificar los factores y actores intervinientes en su entorno específico.

Mediante el análisis de fuentes bibliográficas primarias y secundarias de la época se identifican el contenido y fundamento que tuvieron los discursos hegemónicos sobre seguridad ciudadana y delincuencia en el Chile posdictadura, sus actores, sus diferencias ideológicas y consecuencias programáticas, y finalmente, los desafíos que representaba este abordaje para el proceso democrático chileno.

Seguridad ciudadana: de seguridad nacional a seguridad humana

Desde hace más de dos décadas las ciudades latinoamericanas comenzaron a ser objeto de una conceptualización e intervención específica, conocida como política de seguridad ciudadana, concepto que paulatinamente se ha convertido en un tema central de debate social, político y académico. En gran medida, su centralidad en el debate se ha debido a la presencia de dos fenómenos comunes en la región: un supuesto o real aumento de la inseguridad asociada a la criminalidad y la compleja evolución que ésta ha tenido en las últimas décadas.

La seguridad ciudadana ha permitido relevar otros problemas sociales más profundos de las urbes, como: la función del Estado como proveedor de seguridad; la pervivencia de una visión militar de la seguridad; el poder criminalizador de los sistemas penales; la violencia que generan la pobreza y la urbanización desarticulada; el quiebre de los procesos de integración y convivencia social y sus efectos en el capital social; la corrupción e impunidad institucional; el grado de eficacia del sistema judicial;

la concentración de los medios de comunicación de masas y el riesgo de la manipulación en la información, entre otros (Comisión Andina de Juristas, 1999). Dado el alto nivel de violencia que presenta América Latina, cuyas cifras la han situado como la región más violenta del mundo, no es extraño que la seguridad ciudadana tenga un peso importante en la agenda política, convirtiéndose en un crucial factor de legitimidad y gobernabilidad para las administraciones.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles, especialmente su intangibilidad y su carácter subjetivo. Los sesgos ideológicos de diverso sello tampoco han estado ausentes al momento de intentar una definición debido, en gran medida, a las diversas connotaciones posibles de los términos seguridad y ciudadano. Entendida como ‘lucha contra el crimen’, tiende a desplazarse hacia un concepto de estado de seguridad (Candina Polomer, 2005), en el cual la inseguridad no se supera, sino que se administra; de allí la expresión de administración de riesgos, propia de la llamada criminología actuarial, según se verá. Por otro lado, la seguridad es un servicio que se demanda del Estado, tanto por cuanto éste ha tenido como principal función a lo largo de su existencia brindar seguridad y paz -entendidas hoy como base de su legitimación social y política-, cuanto porque el Estado monopoliza el uso de la fuerza a través de sus agencias específicas (fuerzas armadas, policía, sistemas judicial y penitenciario). Incluso “en las teorías liberales, el objetivo estatal de brindar seguridad se entiende desde la perspectiva de la protección de la libertad individual” (Losing, 1996: 242), de modo que ella es reformulada para entenderla como la libertad de la persona humana frente al temor, considerando, además, que las amenazas que ésta pueda sufrir pueden provenir no sólo del exterior o de terceros, sino del propio Estado. Sin embargo, en la práctica, este planteamiento rara vez llegó a plasmarse en la realidad, aún en sociedades más pretendidamente liberales, no sólo por las formas autoritarias o totalitarias de los gobiernos o de algunas de sus políticas de intervencionismo estatal, sino también por el desarrollo y aplicación de técnicas de disciplina social y de intervención preventiva, con tal de reducir situaciones que generasen riesgos sociales, cada vez más crecientes (Calvo García, 1999).

En el contexto latinoamericano esta afirmación es más clara, dado que en muchos casos los gobiernos han asentado su poder en la coerción y la fuerza antes que en la búsqueda de consenso social. No obstante, es posible encontrar diferentes poderes legales e ilegales, públicos o privados, que han llegado a cuestionar dicho monopolio de la fuerza. La ocupación del aparato estatal por parte de las fuerzas

armadas u otros segmentos de las élites locales entre 1960 y 1980 permitió dar respaldo simbólico y material a esta definición. Pese a las debilidades estructurales de América Latina en la materia, el Estado es aún el principal destinatario de las demandas de seguridad ante los temores crecientes de la ciudadanía, y no así otros agentes proveedores de seguridad. En la región los intentos por entronizar el concepto de seguridad ciudadana y el desarrollo de políticas referidas a ella han debido sortear diversos desafíos político-ideológicos, dado que la noción militarista de seguridad nacional -centrada en la defensa de la nación, la derrota del enemigo interno, la lucha contra el comunismo y el mantenimiento del orden público a partir de la violencia institucional-, marcó buena parte del último tercio del siglo XX (Comblin, 1979). Las fuertes repercusiones de esta concepción en el escenario político latinoamericano evidencian que algunos de sus rasgos siguen presentes y que, de alguna manera, han venido desdibujando o problematizando los intentos de establecer nuevas concepciones de seguridad centradas en la protección democrática de las personas.

Bigo y Bastos de Ávila (1983) señalan que una vez que las fuerzas armadas se hicieron con el poder político, fueron dando paso a una doctrina bastante simplista e ingenua en sus planteamientos, aunque no en sus consecuencias. Dentro de ese marco se desarrollaron diversos principios: exaltación del nacionalismo como valor absoluto; estrecha cooperación con los Estados Unidos en la protección de intereses geopolíticos; la convicción compartida de que diversos factores, como las guerrillas y las ideologías de izquierda -pero también la pobreza, el atraso cultural, el subdesarrollo o la dependencia- constituían amenazas para la nación, fin principal del Estado; el comportamiento corporativo de las fuerzas armadas al momento de definir sus acciones y políticas; la visión de que el poder civil es inestable, débil e incapaz de manejar el Estado, especialmente frente a gobiernos civiles populistas y reformistas; y la validación de acciones violatorias de los derechos humanos como procedimiento legítimo y eficaz para el mantenimiento del orden interno.

La doctrina de seguridad nacional -con matices en cada país¹- tuvo así un efecto profundo en el campo de la seguridad pública en dichos años, generando una serie de efectos no sólo en la manera de entender y encarar los problemas del orden social,

sino también en la organización, funcionamiento y objetivos de los cuerpos de seguridad.

La noción entonces emergente de seguridad democrática procuró zanjar las discusiones sobre qué concepción de seguridad y desde qué espacio social ella debía brindarse, para no definirla a partir de una 'razón de Estado' siempre abstracta y proclive a diferentes intereses de poder. Sin embargo, la noción de seguridad democrática se había enmarcado más dentro del campo de las relaciones internacionales y de la defensa externa. Elaborada sobre la base de la subordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil libremente elegido y el de restricción de sus competencias al marco constitucional existente en cada Estado, la seguridad democrática surgió con el intento de responder a la situación y necesidades de diversas regiones del globo una vez terminada la Guerra Fría. En el caso latinoamericano, estas necesidades decían relación con el afianzamiento y consolidación de los procesos de redemocratización, como forma de abordar de manera distinta la 'seguridad hemisférica'² y la seguridad pública interna, donde se identificaban como principales amenazas el terrorismo, el sabotaje, el narcotráfico, el tráfico de armas y la delincuencia y corrupción vinculadas a tales amenazas, las que afectaban, en primer lugar, a los Estados, y sólo en segundo lugar, al ciudadano común.

Sin estos antecedentes es difícil entender la evolución del concepto de seguridad ciudadana en el contexto latinoamericano y especialmente en Chile. Es, sin duda, una noción que tomó fuerza en el lenguaje de las fuerzas de seguridad pública, los partidos políticos y la opinión pública y que se ha tornado en Occidente no sólo una necesidad individual y colectiva, sino un valor sociocultural, jurídico y político cuyo logro muchas veces linda y entra en conflicto con otros valores como la justicia, la democracia, la equidad, la participación ciudadana y el capital social (De la Puente Lafoy y Torres Rojas, 2000).

Diferenciada de los conceptos de seguridad externa (referida a la defensa de la soberanía de peligros, amenazas o conflictos emanados desde fuera de las fronteras, lo que involucra a las fuerzas armadas) y seguridad interna o pública (referida al mantenimiento del orden público y al imperio de las leyes,

¹Por ejemplo, es claro el propósito de vincularla a las necesidades de democratización, modernización y desmilitarización de las fuerzas policiales y el control de la delincuencia organizada en Centroamérica, o a las necesidades de contención de la protesta social y la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla en el área andina (Camacho Guizado, 1994; Costa, 1998; Rico, 1998; Carrión, 2002).

²Ejemplo de ello fueron, entre otras, la Iniciativa para las Américas, formulada por el Gobierno de George H.W. Bush en 1990; algunos planteamientos de la Asamblea de la OEA en 1985, en la Resolución AG/res 1080 de 1991, conocida como Compromiso de Santiago de Chile con la Democracia; en el Protocolo de Washington, de 1992; en la conformación de la Comisión Sudamericana de Paz, en 1987; en la Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza y Seguridad, celebrada en Santiago de Chile en 1995, y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en 1995 por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

que recae en las instituciones policiales) la seguridad ciudadana implica que los ciudadanos, individual y colectivamente, estén en situación de vivir y convivir, disponiendo de una protección necesaria que les permita superar los peligros propios de un entorno social riesgoso que amenacen la vida, integridad física o bienes de las personas, y cuyo logro involucra al Estado, a los servicios de policía y a la comunidad (De la Puente Lafoy y Torres Rojas, 2000). Desde una perspectiva operativa, puede ser entendida como la seguridad relacionada con la política criminal y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles (Escobar y Ruz, 2005). Está referida a la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (Arriagada y Godoy, 1999; Carrión, 2002). La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (Silva Lira, 2000; Carrión, 2002). La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998).

En un nivel más restringido y difundido, la seguridad ciudadana se ha traducido en la seguridad pública, definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública mediante la prevención y represión de los delitos y faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González Ruiz *et al.*, 1994). Esta visión restringida merece diversas observaciones en su concreción en el contexto latinoamericano:

- Primero, ha devenido en sinónimo de ‘lucha contra el crimen’, ‘combate a la delincuencia’ o ‘represión del delito’, enunciados todos que desvinculan la seguridad ciudadana del objetivo central de mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer el capital social, restringiéndola a la delincuencia común, cometida por sectores determinados de la sociedad (sujetos masculinos, urbanos y pobres), que constituyen atentados a la propiedad privada, a la vida e integridad física (homicidios, lesiones), invisibilizando así otros tipos de criminalidad cuyos efectos son tan o más lesivos que los de la delincuencia común, según se verá. Este sesgo acentúa la percepción generalizada de la población de cierta impunidad y parcialidad del sistema de justicia penal, “demostrando que las

conductas delictivas se contraen a un ámbito específico de lo criminalizable” (Leal Suárez y García Pirela, 2005: 433). La seguridad, en esta lógica, se convierte en un producto transable, con un valor de mercado, suministrable en el juego de la oferta y la demanda como mercancía de acceso restringido.

- Segundo, invisibiliza otros factores, muchos de ellos extradelictivos, generadores de inseguridad, incluso de claras consecuencias económicas, como los problemas en el empleo (desempleo, precarización, subempleo, prácticas anti-sindicales, despido ilegal o arbitrario); problemas de seguridad vial; amenazas a la seguridad alimentaria; dificultades de acceso a la seguridad sanitaria; atentados a la seguridad ambiental y la responsabilidad por contaminación; actos de criminalidad financiera, bancaria, tributaria o fiscal y, en general, atentados que lindan con la seguridad humana³ en un contexto donde la lógica globalizante de la gestión de riesgos descentraliza el rol regulador del Estado en comparación con el papel e influencia de las empresas transnacionales (Braithwaite, 2006).
- Tercero, involucra a la comunidad en la seguridad ciudadana sólo desde un papel policial o parapolicial, en circunstancias que, por lo general, la comunidad desconoce la etiología, estructura y características de la criminalidad, opera en torno a ciertas tipologías reduccionistas y poco rigurosas del delincuente, privilegiando el polo de la inseguridad y la privatización de los espacios públicos. Se identifica al delincuente como el antagonista del policía, ambas figuras construidas sobre la base de una mitología esencialista, “ello sobre todo porque ese sentimiento de inseguridad depende de un marco social muy restringido, que es el de

³El concepto de seguridad humana, acuñado en la década de 1980 en el ámbito de la investigación para la paz como contraposición al concepto de seguridad nacional, predominante durante la guerra fría, ha sido difundido por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. El PNUD identifica inicialmente ocho dimensiones de la seguridad/inseguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política. Es un concepto evolutivo y la discusión que genera replantea los viejos esquemas de la seguridad centrados en aspectos militares y detecta las necesidades del conjunto del planeta, con toda su diversidad, que han merecido apenas atención en las políticas públicas generales. Según la definición de la Comisión de Seguridad Humana, “La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas [políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales] que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994).

la delincuencia callejera, ya que la policía penal actúa preventivamente en la calle” (Bustos Ramírez, 1986: 168). Estas tipologías han sido alentadas por lo que puede llamarse como una cierta sociología criminal reduccionista⁴, que razona sobre la base maniquea de que el delito se comete por sujetos ajenos a su comunidad, que se encuentran al acecho, principalmente en la calle, en lugares oscuros, apartados o poco transitados, entronizando así una construcción específica del temor al otro distinto y desconocido (antisociales, malhechores y forajidos) y una visión sesgada del nosotros (víctimas, ciudadanos honestos, familias decentes).

De este modo, la seguridad ciudadana y la delincuencia, en el discurso de la política contingente y de los medios de comunicación de masas, llegaron a poseer una correspondencia biunívoca. La seguridad ciudadana ha sido, por antonomasia, la inseguridad producida por la delincuencia. El debate en las últimas décadas ha oscilado entre una aparente disputa por políticas de mayor control o represión y aquellas centradas en la prevención (Dammert *et al.*, 2005). La política de prevención del delito ha sido objeto de diversas construcciones y ha recibido escasa atención y aportes por parte de la teoría sociológica y criminológica; sin embargo, los modelos desarrollados en Europa y en Norteamérica en las últimas décadas del siglo XX se replicaron en América Latina de manera híbrida.

Seguridad ciudadana y modelos de prevención de la criminalidad

Siguiendo a De la Puente Lafoy y Torres Rojas (2000), los modelos de prevención de la criminalidad que desde la década de 1990 han planeado sobre los despachos de los formuladores de política pública en América Latina, todos ellos aplicados, pero no siempre evaluados en los países de origen, pueden agruparse en los siguientes tipos:

- Prevención social primaria (o anticipadora de la criminalidad): desarrollada en el marco del

⁴Autores en esta línea plantean que los factores de riesgo de la criminalidad son, a nivel individual, entre otros, la desintegración y la violencia familiar, el desempleo, la deserción escolar, la frustración, las adicciones, la descomposición social, la marginalidad, el uso de drogas y la tenencia de armas; y a nivel ambiental, la existencia de vigilancia policial, la vigilancia privada o el control social informal, el tipo de utilización de espacios públicos, la iluminación y la confianza en las instituciones (Guerrero, 1998). Como se puede ver, estos factores permiten configurar el retrato hablado del delincuente pobre y su entorno.

Estado benefactor en países como Suecia, Inglaterra, Francia, Holanda y Canadá, se centra en disminuir o neutralizar las tendencias delictivas de la población en mayor nivel de precariedad económica y social mediante diversos programas de desarrollo a largo plazo (educación, vivienda, empleo, recreación), con fuerte énfasis en el monitoreo en estas áreas de la población infantil y juvenil vulnerable. Se denomina primaria ya que intenta anticiparse a la criminalidad, más que actuar sobre el delito cometido, interrumpiendo la carrera delictiva o reparando a las víctimas. Identifica la etiología del delito en una serie de factores disruptivos de la socialización en la infancia y adolescencia de sectores socialmente precarios, relevando el papel de la familia, la escuela y el trabajo como factores fortalecedores de conductas positivas. Desconfía de las acciones policiales o de acciones focalizadas en la sanción penal de los infractores. Pese a que sus resultados han demostrado ser más prometedores, se le critica que asocie criminalidad con pobreza, desempleo, frustración o desesperanza aprendida, y que sus resultados, sólo medibles a largo plazo, requieran para su implementación de cuantiosos recursos gubernamentales, cada vez más escasos.

- Prevención situacional del delito: modelo surgido hacia fines de la década de 1970 en Inglaterra, que rechazando el análisis sobre el historial del delincuente y la etiología del delito, concibe que éste es un hecho esencialmente urbano, que se comete con mayor frecuencia en lugares que presentan para el infractor mejores oportunidades de éxito y menor probabilidad de ser sorprendido. El delincuente no sólo requiere motivación para delinquir, sino también disponibilidad y accesibilidad a su blanco. Algo que podría resumirse en la frase ‘la ocasión hace al delincuente’. Formulada por Clarke y Mathew (1980), su aparición significó una reacción a las tasas crecientes de delito surgidas en la época del Estado benefactor inglés, ya que se estimaba que las políticas de mejoramiento económico se mostraban ineficaces para disminuir la criminalidad. La prevención situacional constituye un modelo privilegiado para la nueva filosofía del riesgo criminal y se apoya en la lógica de la irrecuperabilidad del delincuente. Hace referencia a un conjunto de estrategias dirigidas a contener las variables que inciden en la producción de comportamientos delictivos, algo que ya no se hace a través de la gestión y el control de las circunstancias sociales o subjetivas de la desviación, sino a través de la delimitación de los espacios de vida de los sujetos, es decir, de la elevación de las barreras

artificiales materiales y simbólicas (De Giorgi, 2005)⁵.

Este modelo ha generado uno de los discursos más influyentes de las últimas tres décadas. Sin embargo, de entre los diversos y múltiples reparos de que ha sido objeto, se le critica la racionalidad economicista atribuida al delincuente, lo que no encaja con la naturaleza de una enorme cantidad de delitos, y que descuida los que no ocurren en los espacios públicos. Existen, además, fundadas dudas sobre su eficacia para con determinados tipos de delitos y de delincuentes, y el que haya propiciado -directa o indirectamente- el uso de tecnología cada vez más innovadora en la comisión de ilícitos. Una consecuencia de este modelo es que concibe el delito como una especie de riesgo privatizado que recae principalmente sobre la sociedad civil, tanto en la prevención como en las consecuencias de la criminalidad sufrida. A la postre, las personas serían tan libres de prevenir o defenderse del delito como de cometerlo, siguiendo la lógica de la economía de libre mercado (O'Malley, 1992).

- Prevención multiagenciada del delito: con aplicación precursora en Suecia y Canadá en la década de 1960, y posteriormente en Finlandia, Noruega y Dinamarca, y localmente en Francia, Inglaterra y EE.UU., ha centrado su esfuerzo en el diagnóstico de la criminalidad y en la elaboración de planes de prevención a nivel local, e involucra equipos multidisciplinarios de profesionales y una amplia red de instituciones locales. Procura incorporar a la comunidad en el planeamiento, aplicación y monitoreo de las estrategias locales (ciudadanización del delito); responsabilización ciudadana en la prevención y disminución de la delincuencia mediante el consorcio gobierno local-comunidad (y no 'desde arriba'); reducción del temor al delito y el logro de espacios urbanos más seguros, deplorando la privatización y autosegregación urbana a causa de la inseguridad pública; reformulación del papel tradicional de la policía como uno más entre otros agentes encargados del problema (administración local,

sector privado, red de organismos públicos, comunidad territorialmente organizada) y encargada de una función de patrullaje en base a la solución de problemas de acuerdo a metas y objetivos mensurables, evaluadas según la opinión de la comunidad. En muchos casos este modelo ha combinado medidas de la prevención primaria y de la situacional, aun cuando se plantea superar los controvertidos resultados de esta última.

Las críticas a este modelo han estado concentradas en las dificultades de coordinación entre órganos de gobierno local y central, en la intervención desproporcionada del sector privado a nivel local (en muchos casos, fuente de su financiación y promoción), lo que, además, haría difícil mantener su aplicación sostenida, de modo que pudieran medirse sus resultados, y que, más que prevenir la delincuencia en sí, ha tenido como objetivo no declarado el generar condiciones atractivas para la inversión privada y el desarrollo de actividades económicas y comerciales en el ámbito local, en retribución a los entes económicos involucrados en su planeamiento y ejecución.

- Prevención comunitaria del delito: aparecida en Inglaterra en las décadas de 1980 y 1990 en torno a nociones como participación comunitaria, empoderamiento comunitario (*empowerment community, responsibility y solving-problems community*) que postulan la participación no ya del Estado o de los individuos aislados, sino de la comunidad en el diseño de planes que superen sus propios problemas. Este modelo heterodoxo ha procurado zanjar las discusiones entre partidarios del Estado benefactor y neoliberales respecto de la existencia de personas y grupos específicos, en lugar de continuar con el tradicional debate abstracto sobre la primacía de los derechos individuales frente a los derechos del Estado. Es una vertiente que intenta remoralizar la sociedad, tal como lo concibe Etzioni: "el comunitarismo llama a restaurar las virtudes cívicas y a la regeneración de las obligaciones morales entre los ciudadanos" (1995: 16). Así, la existencia y fortalecimiento de una moral comunitaria homogénea conformadora de redes sociales de solidaridad y cooperación, junto al retorno hacia una familia tradicional estable, representan tanto una apelación a la vuelta de un pasado recordado con nostalgia, como la aspiración en el diseño de futuras políticas públicas tendientes a resguardar la ley y el orden. Para este modelo, tanto el capitalismo como la cultura permisiva e individualista que de él se deriva han debilitado la familia nuclear y su modelo

⁵Desde el punto operativo, este modelo ha combinado la adopción de diversas medidas: dispositivos tecnológicos de seguridad, vigilancia y detección de actividad delictiva; rediseño urbanístico que propicie los espacios defendibles, con tal de facilitar, especialmente en los barrios más deprimidos y con mayor prevalencia de delitos, el control y permanencia territorial de sus habitantes, y al diseño e instalación de obstáculos en edificios que retarden o eviten los atracos (Newman, 1972); readecuación de los horarios y rutinas de funcionamiento urbano que impidan la planificación de delitos o el seguimiento de víctimas potenciales; mecanismos que permitan identificar pertenencias sustraídas o disminuir su valor venal, entre otras.

de autoridad paterna (Dennis y Erdos, 1992; Murray, 1996). Manifestación de este modelo fue el Plan de Tolerancia Cero, basado en los planteamientos de las ventanas rotas postulados por James Q. Wilson y George Kelling (1982)⁶. Estos autores, en lo central, afirman que una ventana rota es un elocuente indicio de que a nadie le importa el edificio, lo que puede alentar actos vandálicos más serios que, de no ser tratados a tiempo, indicarían que a nadie le importa el vecindario, lo que conduciría a desórdenes y conductas delictivas más graves, con nefastos efectos a mediano plazo: prostitución, drogadictos, bandas criminales que se hacen con el control territorial, devaluación del suelo, deterioro de las viviendas, éxodo de los buenos vecinos, etc. La solución debía corresponder a una reacción y control policial rápidos ante un mínimo síntoma atentatorio contra la buena convivencia.

La aplicación de este modelo ha recurrido a un contacto sistemático y asiduo con los medios de comunicación de masas, mediante campañas propagandísticas y difusión de estadísticas, planes y logros que vinculen a la población con la labor policial y, así, transmitirle un mensaje optimista y de eficiencia, pero también disuasivo de la criminalidad. Plantea una reingeniería de los cuerpos policiales para depurarlos de la corrupción y dotarlos de capacitación y tecnología de punta; planes de alerta para el monitoreo de procesados en libertad provisional y condenados en libertad condicional; patrullaje vecinal, especialmente en barrios con alta prevalencia de delincuencia juvenil, para acercarlos a la escuela, al deporte y a la entretención ‘sana’ y así alejarlos de los ‘vicios y las pandillas’.

Las mayores críticas a este modelo han provenido de organizaciones defensoras de derechos civiles, especialmente por el abuso policial hacia barrios vulnerables y minorías étnicas; por distraer la atención y los recursos en delincuencia de bagatela, aumentando así, innecesariamente, el número de reclusos y su hacinamiento carcelario; por el crecimiento de una versátil y oportunista industria de la seguridad, movida por propósitos algo menos claros que

la seguridad ciudadana (Mazoyer, 2003); por confundir sospechosos de delito con criminales consuetudinarios, y malas costumbres con delincuencia, especialmente por el abuso de la prensa para atribuir culpabilidad, aun anticipándose a las decisiones judiciales. Se le critica también que su objetivo de reducir la criminalidad no ha podido constatare en ninguna de sus aplicaciones prácticas, y que, en el evento de tenerlos, mejores efectos han sido logrados en ciudades homologables sin usar ninguna de sus estridentes recetas (Wacquant, 2000; Frühling, 2002).

Justicia actuarial y populismo punitivo

En los enfoques de seguridad ciudadana se ha abierto paso, en las últimas décadas, la llamada justicia actuarial (De Giorgi, 2005; Brandariz García, 2007), que aunque nebulosa, envuelve una particular concepción político-criminal de corte neoconservador, y que sin constituir una ideología uniforme y articulada, ha venido desarrollando una nueva justificación punitiva para la desviación en el marco de la sociedad globalizada, nunca mejor llamada sociedad del riesgo, como paradigma explicativo de los conflictos de la ciudad contemporánea (Beck, 2006).

El actuarialismo o control actuarial pone de relieve que las nuevas estrategias de control se basan en procedimientos típicos de las matemáticas de los seguros, y haya sus orígenes en tecnologías desarrolladas fuera del sistema penal, como (a) el derecho de daños (el primero que desarrolló un lenguaje de utilidad social y gerencialismo, frente al tradicional de responsabilidad individual); (b) el análisis de sistemas (desarrollado en las prácticas de matemática, física e ingeniería eléctrica) desde el cual, concebido como medio para racionalizar las decisiones, saltó a las prácticas de la Secretaría de Defensa de los EE.UU. (en la década de 1960), desde donde terminaría por descender al ámbito del sistema penal, y (c) el movimiento del *Law and Economic* (De Giorgi, 2005).

El actuarialismo prescinde y desplaza el modelo etiológico (que identifica y analiza las causas de la desviación para intervenir sobre ellas y erradicarla); postula que la prosperidad económica no disminuiría, sino más bien aumentaría la criminalidad; el delincuente realiza un análisis -muchas veces económico- de su conducta (*rational choice*); el objetivo rehabilitador es reemplazado por el de la amenaza y la intimidación, representado en drásticas penas, especialmente las de encierro; la legitimación del poder punitivo radica en el merecimen-

⁶La metáfora de las ‘ventanas rotas’ [broken windows] figuraba en un artículo -“Broken windows: the police and neighbourhood safety”- publicado por la revista *Atlantic Monthly* y luego difundida por el Manhattan Institute y el Center for Civic Initiative de Nueva York, adaptación del proverbio “quien roba un huevo, roba una vaca.” Posteriormente sería desarrollado in extenso en una obra de George Kelling y Catherine Coles (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. William Bratton, jefe de la policía de Nueva York durante el período de Rudolph Giuliani, fue otro de sus defensores y promotores, con fuerte difusión a través de la Heritage Foundation, un think tank neoconservador aliado al Manhattan Institute. Al respecto, cfr. Bratton (1996).

to del castigo, poder que puede llevar a la incapacitación y neutralización selectiva; ante el escepticismo rehabilitador deben adoptarse análisis económicos en el derecho penal y en el control de la criminalidad (cost-benefits analysis) para evitar el derroche y la dispersión de recursos, pues el sistema penal requiere una gestión racional y eficaz (una racionalidad gerencial, conocida como New Public Management); la política criminal opera dentro de la lógica de la securitización gracias a la eficaz administración del riesgo frente al delito, mediante una operación de cuantificación probabilística del índice de riesgo de diversos sectores de la comunidad, realizada a través de una valoración estadística. “La práctica actuarial consiste, en definitiva, en la elaboración de sistemas de monetarización y redistribución de determinados factores de riesgo dentro de una colectividad individualizada o individualizable: en este caso, la colectividad de los asegurados” (De Giorgi, 2005: 60). Los efectos de la criminología actuarial se han dejado sentir fuertemente en las políticas públicas de las últimas décadas y han nutrido los discursos políticos y mediáticos, hasta alcanzar al ciudadano común.

Estrictamente en el plano del discurso político, el actuarialismo entronca con el llamado populismo punitivo (Bottoms, 1995), que corresponde a:

“la tendencia de las autoridades estatales que realizar acciones rápidas y eficientes -materializadas en reformas penales mediante la vía rápida- tendientes a brindar una respuesta aparentemente a la percepción de inseguridad por parte de la sociedad y el supuesto crecimiento de los fenómenos delictivos” [sic]

(Zamora-Acevedo, 2013: 165).

Su característica principal es obviar los argumentos más serios, profundos o técnicos sobre determinado problema social y, en cambio, brindar respuestas a la sociedad masificada. Como apunta Garland:

“Existe actualmente una corriente claramente populista en la política penal que denigra a las élites de expertos y profesionales y defiende la autoridad ‘de la gente’, del sentido común, de ‘volver a lo básico’. La voz dominante de la política criminal ya no es la del experto, o siquiera la del operador, sino la de la gente sufriendo y mal atendida, especialmente la voz de ‘la víctima’ y de los temerosos y ansiosos miembros del público”

(Garland, 2005: 49).

Como se ha dicho, cada uno de estos modelos y

visiones ha sido replicado en América Latina, ninguno de ellos de manera pura, y muchas veces se ha intentado mezclar elementos de uno y otro, sin poner atención en las visiones ideológicas y criminológicas contradictorias que subyacen en ellos, ni en los resultados mensurables de experiencias donde fueron previamente aplicados. Lo anterior, llevado a cabo en un escenario donde la crisis fiscal del Estado de bienestar ha significado el abandono de las políticas tutelares de control y de su modelo terapéutico-tratamental, ha introducido las lógicas económicas de costo-beneficio en la política criminal y ha incorporado a los agentes del mercado en la gestión de la seguridad.

La incipiente política de seguridad ciudadana en Chile

Los aportes de la literatura internacional sobre seguridad ciudadana y delincuencia, incorporados y combinados con aspectos del contexto local, configuraron un constructo particular y característico en el imaginario social. Por un lado, las categorías analíticas de las ciencias sociales y médicas produjeron unos discursos que fueron influyendo la percepción sobre la criminalidad. Por otro, en un contexto de cambio cultural y político local y global, en el cual la inseguridad se tornaba un asunto recurrente, la reacción punitiva hacia los delincuentes fue perfilándose en base a diversos factores intervinientes, entre los cuales los medios de comunicación de masas tuvieron un rol articulador gravitante. Las políticas públicas han dado cuenta tanto de la influencia de estos factores como de una evolución ambigua y experimental que, no obstante sus avances relativos, siguió marcada por las exigencias y vicisitudes de la contingencia política y mediática. La democratización del país y la modernización de las instituciones también corrían en paralelo con la renovación de los imaginarios, de los discursos y de los mecanismos de control.

Evolución de la inseguridad ciudadana en Chile

En la década de 1990 persistían en Chile numerosas manifestaciones de inseguridad, entre las cuales se identifica, en primer lugar, la cuestión de la seguridad ciudadana, entendida de manera algo inespecífica como la seguridad del Estado, la inalterabilidad del orden público, la confianza de los ciudadanos en la prevención del delito o la represión de la criminalidad. Lo anterior, pese a que el país presentaba avances relativamente consensuados en

su redemocratización y que las tasas de violencia y delito eran, en forma sostenida, unas de las más bajas del continente (Fleitas et al., 2014; Corporación Latinobarómetro, 2016), por lo que subsistían numerosas controversias acerca de la magnitud real de estos fenómenos.

Medida en términos de resonancia mediática y política, la delincuencia, entendida por antonomasia como delincuencia común, juvenil, masculina y urbana, ocupaba en Chile -y en la región-, el lugar central de la seguridad ciudadana, superando episódicamente en importancia a temas económicos (inflación, desempleo) o políticos con fuerte cobertura mediática⁷. La inseguridad ciudadana, reflejada en un temor generalizado a la delincuencia⁸ (Dammert, Karney y Manzano, 2005; Dastres, Spencer, Muzzopappa y Sáez, 2005; Morales, 2012)⁹ sería, por otra parte, la expresión de un conjunto de temores e inseguridades ligados a la precariedad social en que vivía un gran número de personas, por la ruptura de la sociabilidad, por el debilitamiento del vínculo social y el ‘miedo al otro’ y por las dificultades propias de la democratización y un entorno urbano en diversos sentidos colapsado y caótico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998; Garland, 2005), acompañada de la percepción de vivir en un sistema político y económico que incrementa la desigualdad social (Oviedo, 2002).

La seguridad ciudadana se tornaba un tema obligado para candidatos presidenciales, parlamentarios o municipales¹⁰. En este escenario, la delin-

cuencia tenía carácter cíclico, reaparecía de la agenda política y social del país fácilmente, pero se mantenía como tema de actualidad permanente que emergía ante el más episódico caso de criminalidad que recibiera atención mediática. Por esta razón, vale preguntarse acerca de los motivos que explicaban y permitían su alto nivel de recurrencia e incidencia. En general, casi todos los temas vinculados a la cuestión criminal, especialmente la criminalidad violenta¹¹ son de gran interés mediático, tanto por razones de mercado como por condiciones de producción editorial (Oviedo, 2002), y la forma en que se elaboran las noticias sobre ella son indicadores de una toma de posición por parte de los medios en términos morales y políticos (Dastres et al., 2005; Castells, 2009). A ello hay que agregar que hasta entonces el ‘combate a la delincuencia’ era patrimonio del discurso político de los partidos de derecha (Bonelli, 2005)¹²

Menos consenso se observaba al momento de analizar la dimensión real del fenómeno. En el caso específico de la delincuencia juvenil, por ejemplo, la dificultad metodológica para obtener cifras uniformes y rigurosas sobre el tema (Dammert et al., 2010; Morales, 2012), explicaba, en buena medida, el alto nivel de discrecionalidad informativa por parte de los medios¹³. En un contexto de vacío de información cuantitativa, la prensa suplía la ausen-

clave”, diario La Nación, Santiago de Chile, 3 de octubre de 2005. En 2005 la campaña parlamentaria del Partido Por la Democracia (PPD), un partido situado en el llamado ‘bloque progresista’ de la coalición oficialista, tuvo precisamente como lema ‘El PPD te protege como león’.

¹¹ Sin embargo, según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2005, la tasa de delitos denunciados a nivel nacional alcanzaba a un 37,9 % (es decir, aproximadamente 4 de cada 10 delitos que se cometían en las zonas urbanas de Chile eran denunciados); la proporción de hogares en que al menos uno de sus miembros había sido víctima de algún tipo de delito alcanzó un 38,3 % (es decir, en los dos tercios de los hogares ninguno de sus miembros había sido víctima de algún tipo de delito); el delito que afectó a una mayor proporción de hogares fue el hurto (11 %, es decir, en 1 de cada 10 hogares, algún miembro había sido víctima de un hurto en los últimos 12 meses) y era el que presentaba la menor tasa de denuncia (27,4 %); el robo desde vehículos era el delito más recurrente (27,1 % de los hogares que declararon poseer un vehículo motorizado para uso privado durante los últimos 12 meses); el delito con una mayor tasa de denuncia correspondía al robo de vehículos (89,4 %). Por su parte, la victimización en los hogares chilenos disminuyó en 4,7 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2005 (Gobierno de Chile, 2005).

¹² Véase el análisis de la construcción de discursos sobre criminalidad por parte de think tanks tales como el Instituto Libertad y Desarrollo, el Centro de Estudios Públicos y cierta prensa de la época en Bavestrello y Hoecker Pizarro (1993).

¹³ Destaca aquí la entrega semestral del Índice Paz Ciudadana-Adimark desde 1998, y otros anteriores con indicadores sobre percepción del delito -algo que viene haciendo desde 1993-, y de think tanks de diversas alineaciones políticas: CEP-Adimark, Siglo 21, CERC, GEMINES, Fundación Futuro, Instituto Libertad, Instituto Libertad y Desarrollo. Menor cobertura obtienen los resultados de estudios realiza-

⁷ De acuerdo a un sondeo realizado por Barómetro Latinoamericano (agosto, 2005) el 57,5 % de los chilenos consideraba que la seguridad era uno de los tres problemas más graves que los afectaban (Ortiz, 2003). Según la Primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, la delincuencia ocupaba el cuarto lugar (12,4 %) en los temas de importancia para la población, después de la pobreza, el desempleo y la situación económica (Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2004).

⁸ Adopto aquí la terminología utilizada por Dammert et al. (2005), en el sentido de hablar de ‘temor’, entendido como el sentimiento referido “más bien a una situación permanente y no necesariamente objetiva, aunque puede operar objetivándose en alguna figura, como ocurre en Chile con el delincuente común. El ‘miedo’, por el contrario, da cuenta de una situación objetiva y no permanente” (Dammert et al., 2005: 13), lo que coincide con la literatura internacional en la materia.

⁹ “Según una encuesta de victimización realizada por el Ministerio del Interior en la Región Metropolitana (Santiago) en el año 2001, no más del 30 % de la población había sido víctima de algún delito, mientras que más del 70 % de la población expresaba tener altos niveles de temor. Los datos de la Fundación Paz Ciudadana indicaban que, para noviembre de 2002, el 36,9 % de la población encuestada declaraba que dentro o fuera de su hogar algún miembro de la familia había sido víctima de robo o intento de robo en los últimos seis meses. Para la misma fecha, en cambio, el 82,3 % de los encuestados declaraba tener niveles de temor medios y altos” (Dastres et al., 2005: 9).

¹⁰ Véase, por ejemplo, el artículo “Delincuencia: Gobierno saca al pizarrón a la derecha al acelerar trámite de proyectos

cia de estadísticas¹⁴ con frases imprecisas como ‘aumento alarmante de la criminalidad juvenil’, ‘constante amenaza de la delincuencia juvenil’, ‘explosivo crecimiento de jóvenes delincuentes’, etc., frases a partir de las cuales se fueron construyendo unos discursos y una percepción de la criminalidad y de la política criminal basadas en un supuesto consenso o en un dirigido sentido común. Diversas investigaciones sobre la dimensión de este problema comprueban, en forma invariable, tanto la dimensión cuantitativa reducida del fenómeno en términos absolutos, cuanto su baja proporción al compararlo con las tasas generales de criminalidad cometida por adultos (García, Bellof y Cillero, 2001)¹⁵.

La preocupación creciente por la criminalidad fue desarrollándose desde los primeros años del gobierno de P. Aylwin. En la encuesta de opinión CEP-Adimark realizada entre junio y diciembre de 1992, frente a la pregunta ¿cuáles son los problemas a los que el Gobierno debiera dedicar mayor esfuerzo en solucionar?, el 53,4 % de los consultados mencionaba la delincuencia, asaltos y robos, por sobre temas como salud, pobreza, educación o desempleo. Por un lado, las categorías consideradas reflejaban que el tema de fondo era la inseguridad; por otro, y habida cuenta de que la delincuencia no se vis-

dos por instituciones académicas u organismos internacionales (FLACSO, Universidad Diego Portales, Universidad de Chile, Universidad Alberto Hurtado, PNUD).

¹⁴Para explicar o difundir cifras sobre delincuencia los medios recurrían principalmente a la Fundación Paz Ciudadana, aunque su rigurosidad metodológica había sido cuestionada por instituciones académicas, especialmente durante sus primeros años (1992). En la mayor parte de los casos la prensa escrita se hacía eco de encuestas sobre percepción de temor elaboradas por think tanks de variado cuño, que prescindían de estadísticas oficiales. Prescindir de las fuentes había sido también otra práctica habitual en materia de cobertura periodística sobre criminalidad. Sólo en 1999 el Ministerio del Interior creó un sistema uniformado de registro estadístico de delitos para ambas policías, el que no podía calificarse de suficiente ni homologable a los requeridos por estándares internacionales en la materia. Con anterioridad a esa fecha los datos oficiales metodológicamente confiables prácticamente no existían.

¹⁵“El tratamiento intimidatorio y penal que se reserva a los jóvenes de los sectores populares ejemplifica las políticas de seguridad que impone la derecha. Existe una ‘inflación’ publicitaria acerca de su potencial peligrosidad, que es desmentida por las cifras. Según ellas, cada año son detenidos alrededor de 50 mil jóvenes de menos de 18 años. Se trata de una cifra relativamente estable, que prácticamente ha variado en un par de décimas en veinte años (1,1 % en 1980, 1,3 % en 2001). Representa, en promedio, el 7,3 % del total de detenciones anuales en el país. En otros países la situación es muy distinta. En Inglaterra, las detenciones de menores de 18 años representan el 23 % del total, en Francia, el 22,5 % y en Estados Unidos, el 17 %. Todavía hay algo más interesante. En ese cuadro de detenciones, que representa un universo de más o menos cincuenta mil jóvenes, sólo diez mil infringen la ley penal. Los otros cuarenta mil son aprehendidos por delitos menores, faltas o causales que no constituyen ilícitos penales (ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública, daños, desórdenes, consumo de drogas, etc.)” (Ortiz, 2003: 7).

lumbraba como un tema de preocupación pública durante la dictadura, cabe preguntarse si en un período tan breve la criminalidad hubiese presentado cambios cuantitativa y cualitativamente tan significativos que justificasen el nivel de temor de la población¹⁶. Las cifras oficiales del período 1991-1997 no corroboraban el aumento alarmista de la delincuencia, al menos considerando aquellos delitos comunes en los que se ponía atención. Entonces se rebatía la estabilidad de las estadísticas oficiales argumentando que la cifra de denuncias y de delitos judicializados era una ínfima proporción del universo de delitos perpetrados, ya que muchos de ellos no se denunciaban por la falta de confianza de los afectados en la policía y el sistema judicial. Estas críticas, en cierto modo, eran plausibles ya que no existía entonces un sistema unificado de estadísticas criminales y el sistema judicial se encontraba anquilosado por un procedimiento penal anacrónico y burocrático ideado durante la segunda mitad del siglo XIX¹⁷. Asimismo, las encuestas de opinión pública de la época arrojaban que el Poder Judicial figuraba entre las instituciones que gozaban de menos prestigio y confianza por parte de la población. Las mismas encuestas, no obstante, situaban a Carabineros como una de las instituciones mejor evaluadas por la ciudadanía. Sin embargo, una de sus mayores críticas era el excesivo uso de la figura legal de ‘detención por sospecha’, que introducía sesgo y arbitrariedad en las detenciones y distorsionaba las cifras¹⁸.

¹⁶En estudios comparados a nivel internacional, el delito de homicidio es utilizado como un indicador confiable de la realidad de violencia de un país, debido a su baja tasa de subnotificación. Un trabajo de Hugo Frühling publicado en 2000, sobre tasas de homicidios por cada cien mil habitantes entre 1944 y 1994 en Chile, basado en las órdenes de investigar de la Policía de Investigaciones de Chile, su relación con el total de las órdenes de investigar por delitos y la población del país, arrojó que las tasas se mantuvieron relativamente estables durante cincuenta años (una tasa que varió de 10 a 6 por cada cien mil habitantes, aproximadamente). Los años con tasas más altas fueron 1946 (10,22), 1947 (10,72) y 1970 (10,2). Se registró una baja entre 1990 a 1994. De hecho, los dos últimos años del período investigado (1993-1994) mostraron la tasa más baja de todo el período: 4,71 y 4,64 por cada cien mil habitantes, respectivamente. En el período 1994-2000, según la misma investigación, la tasa de homicidios no había aumentado significativamente e, incluso, estuvo por debajo del promedio ‘histórico’ (Candina Polomer, 2005).

¹⁷El sistema judicial de Chile se rige por la tradición del derecho continental europeo. Las causas civiles se resuelven esencialmente de modo escrito. Escritos y secretos eran los procesos criminales hasta diciembre del año 2000 (en el llamado ‘sistema inquisitivo’, cuyas raíces se encuentran en el antiguo derecho español). En esa fecha, comenzó a operar un nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, de tipo acusatorio, que introdujo la oralidad y publicidad como ejes centrales del proceso. El nuevo sistema procesal penal comenzó a operar gradualmente hasta aplicarse en la totalidad del territorio a partir de noviembre de 2005.

¹⁸Se ha estimado que esta figura, contemplada en el Código de Procedimiento Penal y derogada en noviembre de 1998, aumentó las detenciones practicadas por la policía de un

Aunque la comisión efectiva de delitos y la percepción acerca de la prevalencia de la delincuencia son variables no necesariamente interrelacionadas ni dependientes, podría explicarse que la emergente preocupación por la criminalidad encontrase su justificación en el cambio social y político, en cuyo seno la preocupación por poner término a la dictadura militar y a los efectos negativos atribuidos a ella habría sido reemplazada por la de la democratización, lo que habría generado el desplazamiento de la preocupación pública hacia la delincuencia¹⁹. En todo caso, las estadísticas oficiales de criminalidad de entonces indicaban que la tasa de delitos entre 1980 y 1991 no habían presentado fluctuaciones significativas.

Sin embargo, el desplazamiento de la preocupación de la población desde el tema ‘recuperación de la democracia’ hacia el de la ‘criminalidad’, por sí solo, no es un factor suficiente para explicar el fenómeno. Más bien la visibilidad alcanzada por el problema de la delincuencia, desde los primeros años de gobierno democrático²⁰, fue estructurándose en la opinión pública como un sentimiento de inseguridad creciente debido a la concomitancia de

12 % a un 35 % del total (Frühling, 1997, citado por PNUD, 1997). La misma figura había sido objeto de reparos por parte de organizaciones locales y organismos internacionales de derechos humanos, como fue el caso del Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Nigel S. Rodley, de 1996 (MacFarlane, 1996). Después de su derogación las discusiones se han centrado en sucesivas demandas por restablecerla. Otras fuentes de controversia fueron, de manera cíclica, por un lado, la facultad de Gendarmería para aplicar las medidas alternativas a la reclusión, establecidas en la Ley 18.216 (remisión condicional de la pena, libertad vigilada y reclusión nocturna), dado que ello facilitaría la comisión impune de delitos por parte de sujetos ya condenados; y por otra, la facultad del presidente de la República -a través del Ministerio de Justicia- para otorgar indultos particulares, pues ello sería un signo de mano blanda que no escarmentaría a los delincuentes. Al respecto cabe recordar que durante los años en que estuvo en vigencia en Chile la pena de muerte (derogada por la Ley 19.734, de 09/05/2001), ningún presidente de la república concertacionista permitió su aplicación, recurriendo precisamente a la facultad de indulto presidencial. La derogación tanto de la detención por sospecha como de la pena capital recibió fuertes críticas de prácticamente todos los parlamentarios de la Alianza por Chile (UDI y RN).

¹⁹Una investigación periodística (Ramos Arellano y Guzmán de Luigi, 2000) demostró que las denuncias por robo habían aumentado en los últimos veinte años en un 144 %, pero la mayor alza (100 %) se había producido en la década de 1980 -durante la dictadura- y que los dos mayores aumentos del período que se registraron coincidieron con ciclos de crisis económica: 1982 y 1998. El hurto, otro delito definido como muy preocupante para la población, tuvo dos grandes períodos de aumento: 1982-1986 (50 %) y 1992-1999 (70 %). De hecho, entre 1991 y 1994 -cuando se instaló con mayor fuerza el discurso público de auge de la delincuencia- disminuyeron las cifras de hurtos en el país (Candina Polomer, 2005).

²⁰En los procesos electorales de 1988 y 1990 la delincuencia ni siquiera figuraba en las consignas políticas, y muchos menos la seguridad ciudadana, un término desconocido en la jerga política de entonces.

varios factores:

- factores político-corporativos, generados a partir de los discursos de la oposición de derecha y los gremios que reunían a los más importantes sectores empresariales del país y que articularon una estrategia comunicacional basada tanto en el temor a perder sus prerrogativas económicas como en la desconfianza hacia la nueva administración democrática²¹. Distintos autores identifican que la tensión ‘barbarie versus civilización’ y el ‘temor a la revuelta’ han constituido un leitmotiv de la oligarquía chilena (Jocelyn-Holt, 1997; Larraín, 2001; Moulian, 2002; Salazar y Pinto, 1999);
- factores político-administrativos, dado que los alcaldes de grandes comunas (elegidos democráticamente a partir de 1992), comenzaron a elaborar una agenda de seguridad ciudadana a nivel local que implicaba un traspaso parcial de la responsabilidad por la seguridad pública desde las instituciones centrales a las locales, más cercanas a la población;
- factores económicos, en torno a la generación de un mercado emergente y lucrativo de la seguridad privada, expansivo tanto en áreas posibles de cobertura como en productos y tecnología disponibles²²;
- factores ideológico-mediáticos, apoyados en la certeza, por un lado, de que la crónica policial reditúa en el corto plazo, lo que explicaba

²¹En diciembre de 1991 diversas organizaciones industriales, empresariales y de comerciantes (SOFOFA, ASIMET, Confederación de la Producción y del Comercio, Comercio Detallista) dieron a conocer su preocupación por la delincuencia. El día 2 de ese mismo mes Hernán Briones, entonces presidente de la SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril), acusó al Gobierno de ser responsable de la violencia. El mismo día el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, José Antonio Guzmán, afirmó que el Gobierno actuaba con permisividad. Jaime Paredes, presidente de ASIMET (Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmeccánicas), declaraba que “un país con miedo y en el que no se pone atajo a la violencia no puede progresar.” Véase diario *La Época*, Santiago de Chile, 6 de diciembre de 1991. Cfr. Bavestrello y Hoecker Pizarro (1993).

²²Según la Fundación Paz Ciudadana, la estimación económica de las pérdidas por robos y hurtos para las víctimas, a comienzos de 1997, era de 65 mil millones de pesos. “Era una cifra grande. Tres veces lo que el Gobierno les ofreció, ese mismo año a los mineros de Lota por el cierre de los yacimientos de carbón y prácticamente lo mismo que, también ese año, tuvo como presupuesto el Poder Judicial. Con todo, era apenas un tercio de lo que las empresas de seguridad facturaron entonces” (Ramos Arellano y Guzmán de Luigi, 2000: 97). “En el sector privado, las agrupaciones ligadas al sector financiero Asociación de Empresas de Seguridad Privada (ASEVA) y la Cámara de Comercio (CNC) han polemizado acerca de los límites de la seguridad privada y del control que debe ejercer el Estado en esta actividad, así como de las atribuciones de los guardias y vigilantes privados” (Canales y Loiseau, 2003: 9).

la persistencia, tenor y extensión de la cobertura mediática, controlada en su mayoría por dos oligopolios de derecha (Dastres *et al.*, 2005; Oviedo, 2002); y, por otro, que los medios de comunicación tienen la capacidad de incidir en la agenda pública, en la percepción de la realidad y en la reacción del público frente a ella (Porath, 2000);

- factores sociourbanos, producidos en torno al proceso de modernización y tecnologización que afectaron desde la estructura y funcionalidad del espacio público urbano hasta las modalidades y resignificaciones del consumo individual y familiar (Dammert *et al.*, 2005; Moulian, 2002);
- factores psicosociopolíticos, referidos a la precariedad de vastos sectores de la sociedad que con la llegada de la democracia anhelaban un mejoramiento de su situación personal y familiar a través de su inserción económico-laboral efectiva y de políticas sociales específicas, y que entendían que sus demandas se encontraban insatisfechas, preteridas o burladas;
- factores político-policiales, generados por la contingencia nacional, expresados en la perpetración de ciertos delitos por parte de grupos armados de extrema izquierda, según se verá, tratados como delincuencia común por las autoridades de la época²³, frente a una desarticulada reacción del Gobierno en materia de seguridad ciudadana y a la deslegitimación de los aparatos de seguridad, vinculados por largo tiempo a la represión política durante la dictadura, y finalmente, factores histórico-culturales, referidos a la construcción de un otro, de una alteridad excluida sustentada por el proceso de construcción de identidad-identificación no inclusiva (Lechner, 2003) en el contexto de la modernidad globalizada y de una lógica cultural fragmentaria (García Canciani, 1989; Wacquant, 2005), que entronca con una tradición específica de caracterización del otro delincuente (Candina Polomer, 2005), y que desde el retorno de la democracia ya no operaría sobre el otro extremista, violentista, terrorista o marxista, sino sobre los antisociales -utilizando un término heredado de la prensa dictatorial- capaces de atacar y destruir al país como individuos, como familia, como vecindario o como sociedad²⁴.

²³A este respecto, el objetivo del Gobierno era evitar la alarma social y la sensación de ingobernabilidad, que podían dar lugar a una regresión autoritaria favorable a las corrientes militaristas.

²⁴La criminalidad ya era una preocupación de algunos sectores sociales con anterioridad al período que trata este párrafo, pero entendida entonces como un problema relativo

La construcción del otro: la desmilitarización del enemigo interno

La concomitancia de los factores antes enunciados permite entender el sello específico que en el contexto chileno adquirieron las políticas de seguridad ciudadana en sus orígenes, en el marco de la formulación de una experimental política criminal a la que, en la opinión pública y en el debate político, llegó a absorber. Su relación con hechos políticos y policiales explica en este periodo su carácter esencialmente reactivo.

La transformación del extremista en antisocial

La metamorfosis del extremista en antisocial y de éste en delincuente (por excelencia, juvenil) no fue casual, ni repentina ni radical, y puede ser entendida como el resultado de dos momentos sucesivos, y que fueron conformando un sentido determinado de entender los conflictos sociales en combinación con otros factores de tipo cultural, como los antes descritos. “Los enemigos internos durante la transición han sido, primero, la dupla delincuente-terrorista y, luego, la del delincuente-drogadicto que ahora cede paso a la criminalización de niños y jóvenes” (Tsukame y Hoecker, 2000: 28).

El primer momento estuvo caracterizado por ciertos hechos políticos y policiales ocurridos durante los primeros años de la democracia, cuando el país presenció, a través de la prensa, la acción de ciertos grupos armados antisistémicos desvinculados de sus partidos políticos de izquierda de origen, y que perpetraron asaltos a bancos y empresas (Bavestrello y Hoecker Pizarro, 1993). En el razonamiento de los grupos empresariales y de derecha, estos ‘sujetos descolgados de las células terroristas’, representarían una estrategia dirigida a producir una escalada de violencia que pretendería quebrantar el orden público interno y el orden jurídico, actuar vindicativamente contra aquellos sectores productivos que encarnarían a sus enemigos de clase y, finalmente, entronizarían, ante la pasividad del gobierno democrático, prácticas violentistas e ilegales para, mediante la imposición de la violencia armada, satisfacer sus intereses ideológicos, eliminar a sus enemigos políticos y permitir su sobrevivencia económica²⁵.

vo en tanto referido a ciertas zonas urbanas, por lo general marginales/marginadas, y leído en clave política de la época. La novedad del fenómeno está en que, a partir de la década de 1990, devine en una preocupación de la opinión pública y en un problema en la agenda pública.

²⁵El asesinato de Jaime Guzmán, entonces senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI), por parte de un grupo de miembros activos del Frente Patriótico Manuel

En dicho contexto, era necesario generar un consenso en el que los intereses del empresariado y la derecha sintonizaran con el temor y la necesidad social de protección, lo que requería establecer convergencia respecto de un enemigo común, vinculando la lucha contra la amenaza ideológico-terrorista y la lucha contra la delincuencia común. La criminalidad representaba entonces para este sector una preocupación estratégica, anclada en la identidad y cohesión en torno a determinados valores para enfrentar a un nuevo otro, el delincuente como enemigo común. Es aquí donde se evidencia la pervivencia, en lo mediato, de los códigos estructuradores de autoritarismo cultural local, y en lo inmediato, de los códigos articuladores de la doctrina de la seguridad nacional como una forma de entender la organización social y sus conflictos, sustentada por estos sectores durante el régimen militar, códigos que funcionaban en torno a la idea binaria y esencialista de que la Nación (el bien) tiene un enemigo interno estratégico (el mal), que lo reviste de mayor peligrosidad pues se ha infiltrado, y está dotado de una ideología destructiva (las ideologías foráneas); es capaz de camuflarse entre la población para optimizar su potencial lesivo (la subversión); de allí que deba mantenerse la alerta y agudizar la capacidad del Estado de detección y neutralización, para finalmente derrotarlo.

La apelación a la seguridad y la confianza en su resonancia en la opinión pública tuvo sus logros. La sociedad sentía que la inseguridad, personal o vicaria, frente a un delito era un problema creciente y amenazante, y adhería a ciertos relatos que iban conformando un nuevo consenso. Sin embargo, este nuevo consenso se refería más precisamente a la delincuencia común que al terrorismo²⁶. Esta constatación,

Rodríguez (FPMR) el 1º de abril de 1991, constituyó el primer asesinato de un político en democracia. El 9 de septiembre del mismo año el FPMR secuestró a Cristián Edwards, hijo del propietario del consorcio periodístico El Mercurio. Este hecho fue el penúltimo acto armado de notoriedad que realizara este grupo político. El último sería, significativamente, la fuga, arriba de un cesto tirado por un helicóptero desde la Cárcel de Alta Seguridad (CAS), el 30 de diciembre de 1996, de cuatro miembros del FPMR, dos de ellos condenados por el asesinato de J. Guzmán y otro condenado por el secuestro de C. Edwards. Tan pronto como ocurrió el asesinato del senador de la UDI, el gobierno de Patricio Aylwin creó el Consejo Coordinador de Seguridad Pública -que más tarde se denominaría Dirección de Seguridad Pública e Información, DISPI-, más conocido como 'La Oficina', a cargo de la política antiterrorista del Gobierno, entendida principalmente como la labor de inteligencia que permitiera el desmantelamiento de los grupos subversivos de izquierda que, atomizados, actuaban esporádicamente en el país. 'La Oficina' fue el blanco permanente de críticas de los sectores de derecha.

²⁶La ya citada encuesta CEP-ADIMARK de noviembre-diciembre de 1992 indicaba que la preocupación por el terrorismo alcanzaba entonces a ser la prioridad para un 7,4 % de los encuestados, mientras que la delincuencia común llegaba a un 53,7 %.

junto a ciertos hechos políticos a principios de la década de 1990, llevarían a la derecha y al gran empresariado afín a la convicción de que era necesario insistir en la prioridad de afrontar la criminalidad y revestir de un carácter científico-técnico sus aprehensiones acerca de la inseguridad. Por otro lado, este afán desplazaba, en cierta medida, al otro gran desafío de los primeros gobiernos democráticos en cuanto a política criminal: los constantes cuestionamientos en materia de derechos humanos en causas que implicaban a policías y militares en retiro y en activo (Dammert, 2006; Morales, 2012).

En aquel entonces, la prensa y los think tanks de derecha fueron prolíficos en estudios, editoriales y noticias que difundían esta visión²⁷, mientras que, tanto para los sectores políticos oficialistas como para la llamada 'izquierda extraparlamentaria', la delincuencia no revestía ninguna prioridad, algo similar a lo que ocurría en los círculos académicos.

Los medios de comunicación fueron asumiendo un papel preponderante en la caracterización de este nuevo enemigo, en un contexto de cambio cultural y tecnológico vertiginoso, unido a un paulatino proceso de concentración oligopólica de los medios (Sunkel, 2001), lo que arrojaría como resultado cierta uniformidad en la representación de las noticias²⁸, especialmente en los canales de televisión, para los cuales la velocidad visual y la eficacia narrativa de los spots publicitarios comenzaba a marcar el ritmo de lo que se seleccionaba y emitía como información. De este modo, la información tendería a adoptar el formato de entretenimiento, evidenciando, además, la particular manera en que los

²⁷Véase, a modo de ejemplo, en El Mercurio, los contundentes editoriales del 20 de julio, 2 de agosto y 25 de diciembre de 1992. Ese mismo año este medio registró al menos un editorial sobre el tema cada mes. Sólo en febrero de 1993 hubo cuatro editoriales. Cfr., además, los documentos "Análisis de diagnóstico y proyección de la delincuencia en Chile", Serie Opinión No. 9, octubre 1991, del Instituto Libertad y Desarrollo, y "Delincuencia e inseguridad ciudadana: proyecciones de la experiencia comparada", Serie Opinión, octubre, 1991, del mismo Instituto.

²⁸Durante la década de 1990 los grupos Edwards y COPESA concentraban más del 85 % de la inversión publicitaria anual en prensa, a través de la totalidad de medios escritos y radiales que ambos consorcios poseían en la prensa chilena: 69,71 % el Grupo Edwards y 16,64 % COPESA, datos que convertían a los diarios La Tercera y El Mercurio en los más importantes y de mayor circulación y lectura del país. El grupo económico Edwards es propietario de los diarios El Mercurio, Las Últimas Noticias y La Segunda, este último, líder absoluto de la prensa vespertina. A su vez El Mercurio, poseía la propiedad de 15 medios periodísticos regionales, y Publicaciones Lo Castillo (editorial la revista gratuita de publicidad comercial Dato Avisos). En tanto, COPESA es dueño de La Tercera, La Cuarta (periódico que registraba uno de los mayores niveles de venta en el estrato popular) y, en su momento, del diario vespertino La Hora, además de ser propietario de la empresa que distribuía uno de los principales diarios económicos del país: Estrategia (Duarte Quapper y Littin Menz, 2002).

medios seleccionan y destacan cierto temas u objetos (agenda setting), la manera en cómo estos son mostrados e interpretados (framing) y su influencia o efecto a la hora de decidir (priming), algo que ha puesto en discusión la reacción que la sociedad civil pudo llegar a desarrollar respecto del mercado de la información y su nivel de pluralismo, especialmente en la construcción de los estereotipos de la desviación (Duarte Quapper y Littin Menz, 2002; Castells, 2009; Rubio Ferreres, 2009).

Para ciertos autores, lo anterior se inscribe dentro de un proceso más amplio: el contexto impuesto por la neoliberalización global, en el cual los Estados encontrarían en la episteme de control una herramienta eficiente para la continuidad de un modelo histórico conservador, autoritario en lo político, totalizante y monista en lo ideológico, neoliberal en lo económico y excluyente en lo social. Esta episteme de control implicaría la instalación de un estilo comunicacional que invita a los sujetos, individuales o colectivos, al control y la penalización del extraño, convirtiendo el temor al otro, los procesos de inserción social precaria, el fenómeno omnipresente de la inseguridad y los dispositivos de control social en amplios fenómenos de construcción de sentido (Tsukame y Hoecker, 2000). Esta episteme recibía anclaje e impulso en el miedo al delito, concreción del temor hacia el extraño, lo que institucionalizaba la inseguridad, específicamente con la sensación social de inseguridad que no necesariamente tenía correlato en el riesgo real. De esta manera se canalizaban inseguridades que tenían su origen en la transición de un determinado modelo de sociedad y de Estado (Silva, 2009).

La transformación del antisocial en delincuente juvenil

En un segundo momento, las aprehensiones en base a las cuales en lo sucesivo se fue construyendo el retrato hablado del delincuente estuvieron vinculadas con una forma cultural particular de interpretar la emergencia de un actor social específico: los jóvenes. Las manifestaciones culturales juveniles que paulatinamente emergieron con la llegada de la democracia correspondieron a las llamadas tribus urbanas²⁹, conformadas en su mayoría por menores de edad de procedencia marginal y de clase baja (y en menor medida, de clase media). Se trataba de grupos con cierta territorialización, provenientes de una misma comuna, sector y barrio (Matus Madrid, 2000), adherentes a un discurso de crítica generacional y política, pero refractarios y

²⁹Para algunos autores (Costa *et al.*, 1996; Feixa, 1998) el concepto de tribu urbana es más una mirada que una conceptualización taxonómica de la diversidad de grupos juveniles (Matus Madrid, 2000; Cerbino, 2002).

críticos ante la militancia político-partidista³⁰, con presencia física y estética en el espacio público de las grandes ciudades (producción musical, grafiti, diversión), inscritos dentro del emergente escenario globalizante. Su aparición fue abordada desde la lógica de las indagaciones policiales y la cobertura punitiva de los medios de comunicación, donde la tendencia fue a rotularlos como delincuentes, drogadictos, violentos, miembros de bandas juveniles, eje de la desadaptación social (Zarzuri y Ganter, 2002). Las noticias de crónica policial pusieron acento en esta 'delincuencia juvenil', en la existencia -más presunta que real- de pandillas juveniles, especialmente en el Gran Santiago (Ramos Arellano y Guzmán de Luigi, 2000), identificándolas como fuente de peligro para el orden social³¹.

En Chile el término pandilla es tan amplio como ambiguo, y sirve para designar tanto a las llamadas tribus urbanas (o culturas juveniles) como a los grupos de interés o a las bandas de delincuentes juveniles de diverso nivel de cohesión y organización. Además, si bien la prensa tendía a confundir y a aglutinar bajo ese rótulo a diferentes formas de agrupación y construcción de grupos de referencia juvenil, debe considerarse que este concepto también ha incluido a agrupaciones juveniles constituidas en torno a espacios de consumo de la industria cultural juvenil, de 'estilo alternativo', cuya identificación no es homologable a bandas de delincuentes

³⁰En la década de 1990 se popularizó en Chile la expresión 'no estar ni ahí' como forma de describir la apatía de los jóvenes hacia las estructuras formales de participación ciudadana. Diversos estudios realizados por el Instituto Nacional de la Juventud han señalado que la década representó un muy bajo porcentaje de jóvenes inscritos en los registros electorales (en torno al 61,5% de los jóvenes encuestados en 1994, 1997 y 2000), una desconfianza creciente hacia las organizaciones tradicionales (partidos políticos, sindicatos, juntas de vecinos, centros y federaciones de estudiantes) y hacia las instituciones del Estado (Gobierno, Poder Judicial, alcaldes, parlamentarios), y sus modalidades de participación variaron hacia otras formas de agrupamiento, "que no necesariamente tienen un carácter organizativo formal sino que giran en torno a intereses comunes como la adhesión a equipos de fútbol, corrientes estéticas, musicales, grupos religiosos, colectivos urbanos culturales, entre otros" (Zarzuri y Ganter, 2002: 36). La Tercera Encuesta Nacional de Juventud realizada en 2000 destacó que el 51,2% de los jóvenes encuestados consideraba la democracia un sistema político como cualquier otro, y que la democracia pierde legitimidad en los estratos socioeconómicos urbanos más bajos (Instituto Nacional de la Juventud, 2000).

³¹La proliferación de pandillas juveniles ha sido un tema recurrente en la prensa y en la justificación de las acciones emprendidas por la policía, lo que hasta el momento no ha podido corroborarse en su verdadera dimensión, dado que las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta materia no han contado siquiera con diagnósticos sectoriales sobre estos grupos. En muy pocos casos existe una política diferenciada para el tipo de jóvenes que, articulados en formas libres de asociatividad y corrientemente denominados 'pandillas', no encajan con facilidad en la lógica de los programas formales que manejan los organismos públicos (Arroyo G. y Salinas, 1998).

juveniles (Matus Madrid, 2000).

Esta reacción hacia un segmento social específico se entiende de mejor manera a la luz de ciertas prácticas sociales y culturales soterradas, que de diversa manera daban cuenta de una época vertiginosa y en constante proceso de mutación cultural y recambio de imaginarios simbólicos, con una ritualidad distintiva, una resignificación del hábitat urbano donde se desenvolvía una sensibilidad particular de identificación-reconocimiento, como nuevas formas de sociabilidad juvenil no centralizadas (Zarzuri y Ganter, 2002), en muchos matices disidentes del discurso hegemónico del Chile de la transición, que ponía el acento en el paradigma del consenso y obliteraba las lógicas políticas del conflicto.

Este nuevo discurso autoritario y hegemónico - que intentaba refundar una visión de los conflictos sociales, en particular de la violencia y la criminalidad, sobre un supuesto dicotómico y maniqueo del nuevo enemigo interno- no hubiera tenido el nivel de difusión y adhesión sin una tradición histórica autoritaria, transversalmente arraigada en la cultura nacional, y que ha permitido dar sentido y continuidad al discurso de 'la ley y el orden' (Fernández, 2003), o populismo punitivo (Bottoms, 1995)³². Atribuir el autoritarismo que presenta la sociedad chilena a un sector ideológico específico (la derecha) o a un gobierno en particular (la dictadura militar) desconoce la evidencia histórica que identifica un largo historial de control y represión frente a la desviación (León, 2003). Lo novedoso de este renovado discurso autoritario ha sido la estrategia utilizada para entronizarlo en el contexto local, favorecido por factores coadyuvantes a nivel regional y mundial.

Consortrios mediáticos y estructuración del nuevo discurso del orden

Como dispositivo capaz de posicionar el discurso de la ley y el orden en Chile como forma de dar sustento y respuesta a las aprehensiones sobre la inseguridad puede señalarse a la Fundación Paz Ciudadana, entidad privada surgida en abril de 1992, ideada y dirigida por Agustín Edwards Eastman, propietario del grupo periodístico *El Mercurio*, la que contó desde su creación con el respaldo tanto

de los poderes 'formales' (ejecutivo, legislativo y judicial) como de los llamados 'poderes fácticos'. Fue presentada al público como una cruzada contra el delito concebida por el acuerdo transversal de la élite ideológico-política criolla. Dispuso de la "colaboración técnica de los más altos niveles del país y de algunas embajadas y fundaciones de países amigos" (Ortiz, 2003: 6). Sin realizar investigaciones propias, ya que no contaba inicialmente con especialistas calificados, Paz Ciudadana se convertiría en el centro de opinión que difundiría y comentaría datos sobre criminalidad elaborados por las instituciones policiales y el Instituto Nacional de Estadísticas, además de investigaciones realizadas en el extranjero (ibid.). Su influencia política, desde entonces, ha sido enorme. Ricardo Lagos declaró, cuando era candidato a la presidencia de la República en 1999, refiriéndose al tema de la delincuencia, "yo firmo todo lo que dice Paz Ciudadana"³³. Las principales figuras de los gobiernos de la Concertación han competido en validar, más que en controvertir, los resultados y las líneas de acción de la Fundación³⁴.

Su principal herramienta ha sido el consorcio periodístico de la cadena *El Mercurio*. Sin embargo, la cadena competidora, COPESA, y la mayor parte de los canales de televisión brindaron espacio para difundir sus estudios y posturas. Compuesta por un directorio transversal³⁵, en el que figuraron representantes de diversas 'sensibilidades' políticas

³³Esta frase fue pronunciada por el candidato presidencial Ricardo Lagos en el único debate en que se enfrentó a su oponente Joaquín Lavín, candidato de la coalición de derecha, en 1999, y que fue transmitido por la televisión pública (Ramos Arellano y Guzmán de Luigi, 2000; Ortiz, 2003). De los 15 ítems sometidos a prueba por las encuestas del Centro de Estudios Públicos durante la campaña presidencial de ese año, la delincuencia y las drogas eran el único tema en el que el candidato de la derecha aventajaba al candidato oficialista (Porath, 2000).

³⁴"Paz Ciudadana se propone 'crear opinión', influyendo tanto en la opinión pública como en las autoridades. Políticas conservadoras de mano dura, tolerancia cero, penalidad a los adolescentes y alta rigidez son el leit motiv de sus mensajes, similares a los de la derecha [estadounidense]" (Ortiz, 2003: 6).

³⁵El directorio fundacional estuvo compuesto, además del propio Agustín Edwards Eastman, por Bernardo Matte (empresario perteneciente al reducido grupo de empresarios bilionarios del país, vinculado, entre otros, a la SOFOFA, el Centro de Estudios Públicos, el Instituto Libertad y Desarrollo, la Sociedad de Instrucción Primaria, los Legionarios de Cristo y la Universidad Finis Terrae), Edmundo Pérez Yoma (personero de la Democracia Cristiana y posteriormente ministro de Defensa del gobierno de E. Frei Ruiz-Tagle), Carlos Cáceres (empresario y exministro del gobierno militar, fundador del Instituto Libertad y Desarrollo), Nemesio Antúnez (reconocido artista plástico vinculado a la izquierda, Premio Nacional de Arte, reemplazado luego de fallecer por el académico y exministro José Joaquín Brunner), Mónica Jiménez de la Jara (vinculada a la DC, a la Iglesia Católica y a la Corporación de Promoción Universitaria) y Sergio Bitar (personero del Partido por la Democracia y varias veces ministro de Estado, tanto durante la Unidad Popular como durante los gobiernos de la Concertación).

³²"En la arena política, esta expresión está íntimamente ligada a la historia de los Estados Unidos y del Reino Unido desde la década de los 60. «La ley y el orden» en primer lugar fue politizada en Norteamérica por Barry Goldwater, aspirante a la presidencia en 1964 de la mano del partido Republicano. A pesar de que Goldwater no resultó elegido, el lema de «la ley y el orden», fue utilizado con éxito en la campaña presidencial de Richard Nixon en 1968" (Morales, 2012: 119).

vinculadas principalmente al mundo académico -la coalición gobernante inclusive-, la Fundación que fuera ideada por Edwards ya en 1991 a raíz de la conmoción por el secuestro de su hijo Cristián por obra del Frente Patriótico Manuel Rodríguez, pronto se transformaría en un think tank clave de la política de la seguridad y su abordaje, según pautas que aprovecharían el autoritarismo latente, intentando emular la empresa de Tolerancia Cero contra el crimen emprendida por el alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani -uno de cuyos ideólogos era George Kelling- que difundió la teoría económica del comportamiento criminal elaborada por el economista conservador Gary Becker³⁶.

No es fácil encasillar el discurso inicial sobre criminalidad de Paz Ciudadana en una línea única, coherente y estable, máxime cuando la consigna política perentoria contra la delincuencia importaba más que el análisis del fenómeno al cual se sentía llamada a combatir. Sin embargo, su visión primigenia fue la crítica a todo discurso que intentase analizar las causas y orígenes de la delincuencia y de la violencia asociada a ella, por cuanto se veía en ello la justificación para relativizar o negar la verdadera dimensión acuciante del problema. La criminalidad, definida como un mal, debía atacarse, no analizarse.

“Juan de Dios Vial Larraín, exrector de la Universidad de Chile, dimensionó los alcances de esta tarea en uno de los discursos inaugurales de la institución. En su exposición titulada «Terror y Libertad» pareció anunciar que Paz Ciudadana se iba a enfrentar al demonio: «Se trata de encarar un mal de la sociedad que no se tiene muy identificado, lo que lo hace aún más maligno», dijo. «Se está en presencia de un mal constituido en poder»”

(Ramos Arellano y Guzmán de Luigi, 2000: 59).

Paz Ciudadana coincidía estrechamente con la línea editorial de la mayoría de los medios locales -a los cuales retroalimentaba-, para los cuales la medida para calificar ciertos ilícitos como delincuencia preocupante era tan amplia como difusa, pues iba desde los actos calificados de terroristas hasta desórdenes producidos por las protestas o ciertos comportamientos callejeros de grupos de jóvenes ‘rebeldes’ -‘alteraciones al orden público’-. La violencia y la rebeldía no debían ser justificadas, esto es, vinculadas causalmente con los conflictos en la organización y en las relaciones sociales, pues ello pondría en cuestionamiento la legitimidad y firmeza

en el uso de la violencia por parte del Estado para combatirla (Bavestrello y Hoecker Pizarro, 1993), algo que insistentemente se reclamaba a los gobiernos de la época.

El discurso que paulatinamente se entronizaría adscribía más a una postura política conservadora de tintes moralizantes que a un discurso criminológico articulado. La política criminal no debía ‘politizarse’, sino decantarse hasta entenderse como una herramienta meramente técnica (política criminal apolítica), al servicio de los organismos de control social estatal³⁷. Las organizaciones sociales y las comunidades locales no tendrían otro papel que el represivo, colaborando en la tarea policial del Estado, o asumiendo en privado iniciativas de seguridad³⁸. La política criminal debería, siguiendo este mismo argumento, analizar no ya las causas de la delincuencia, sino las causas que explicasen la ineficacia de las herramientas empleadas hasta entonces para combatirla. Se visualizaban aquí:

a. factores estructurales, tales como el anacronismo de la legislación penal, tanto sustantiva como procesal; insuficiencia de efectivos policiales y de infraestructura penitenciaria; carencia de infraestructura, tecnología, insumos y capacitación para la labor represiva, entre otros, y b. factores coyunturales, tales como los referidos a la violencia expresada en la sociedad civil (encarnada en la rebeldía juvenil, emergentes bandas juveniles, delincuentes habituales, células terroristas descolgadas); el perfeccionamiento y versatilidad de la profesionalidad delictiva; la burocracia estatal e impericia de los generadores de políticas públicas; la labilidad o permisibilidad de los operadores institucionales en la materia -sintetizado en el tópico de la puerta gi-

³⁷Como ha apuntado Bustos, “respecto de la policía en el ámbito criminal, habría que señalar que, si el problema criminal es considerado una cuestión técnica y no política, la policía tenderá a actuar antidemocráticamente, pues sólo se preocupará por la eficacia, por lo policial, y no será un instrumento más de política criminal. Más aún, la consideración política del problema criminal necesariamente llevará a que la policía quede sobrepasada por el problema criminal y reaccione de un modo exclusivamente represivo o preventivo antidemocrático. Naturalmente también un mal enfoque político del problema llevará a las mismas consecuencias y en ese sentido la acción policial resulta un barómetro de las fallas políticas de un sistema, fallas que busca cubrir mediante la represión, con lo cual se criminaliza lo que es un problema político” (1986: 170).

³⁸“Su lema «Porque la paz de todos depende de cada uno» refleja lo que los investigadores denominan la ‘privatización del conflicto social’. En buenas cuentas, se rechaza cualquier asociación de la delincuencia con realidades sociales que den cuenta del problema para trasladarlo exclusivamente al plano individual, vinculándolo con conductas patológicas o simplemente diferentes, las que son estigmatizadas como ‘antisociales’. A la vez, la incapacidad del Estado (policía, leyes, justicia, sistema penitenciario y voluntad política del Gobierno) para ‘combatir al enemigo’ obliga al concurso de los individuos” (Tsukame y Hoecker, 2000: 27).

³⁶“Según sus críticos, Paz Ciudadana es el mejor negocio que ha emprendido Agustín Edwards en términos de ganancias con baja inversión” (Ortiz, 2003: 6).

ratoria para los delincuentes-, y la indefensión de las víctimas, cuya desconfianza en el sistema penal les inhibía de denunciar, asumiendo, por tanto, los costos del delito, lo que acrecentaba la percepción de impunidad. El garantismo penal que inspiraría las reformas emprendidas por los gobiernos representaba, en una etapa inicial, el blanco de todas las críticas.

El delito, desde esta perspectiva, consta de etapas en su especialidad y peligrosidad. Desde la comisión de delitos de bagatela, cuya impunidad y aumento llevarían a la comisión de delitos mayores (robo, homicidio), hasta coronar en el secuestro y las grandes redes del crimen organizado. La terminología medicalizante y esencialista utilizada en la lógica de la seguridad nacional que hablaba de la necesidad de ‘extirpar el cáncer marxista’ se extrapolaba, con ingredientes higiénico-morales, al ‘combate contra el crimen’, a detectar y eliminar las ‘manzanas podridas’³⁹, en tanto la criminalidad era homologada a una enfermedad o un vicio social, que infectaba o contaminaba el tejido social. El delincuente era un agente patógeno y la sociedad, un cuerpo que requería reforzar sus niveles de inmunidad a través de una efectiva vacuna (política criminal), vigilante personal sanitario (servicios policiales), en un eficiente sistema de cobertura médica (el Estado policíaco).

Lo anterior es un trasunto híbrido, en versión criolla, de lo que en criminología y política criminal se entienden como dos corrientes distintas: por un lado, la llamada prevención situacional del delito, inscrita en la línea de la criminología actuarial antes analizada. Por otro lado, la visión originaria de Paz Ciudadana es tributaria de las corrientes de la prevención comunitaria del delito, en su versión conservadora. Una de las manifestaciones de este modelo es el ampliamente conocido como ‘Plan de Tolerancia Cero’, que a nivel local tuvo como uno de sus difusores a Joaquín Lavín mientras ocupaba la alcaldía de la comuna de Las Condes (1992-2000) y luego de la de Santiago (2000-2004), línea que fue emulada por otros alcaldes de la coalición de partidos de derecha a cargo de los municipios de grandes ciudades, con una línea efectista gracias a la cobertura mediática, pero con resultados muy dispares y de dudosa eficacia en las áreas específicas a las cuales se aplicaban. Más tarde, iniciativas y posturas similares llegarían a ser asumidas por alcaldes de diferentes partidos políticos⁴⁰. En muchos casos,

estas iniciativas estaban eclipsadas por los intereses de perfilar carreras políticas a nivel local (Frühling, 2002)⁴¹. Fue precisamente a partir de los gobiernos comunales desde donde se planteaban al Gobierno las exigencias de políticas específicas contra la delincuencia, en especial, la descentralización de las policías⁴².

La Fundación Paz Ciudadana, sin embargo, fue evolucionado conforme se profesionalizaba su equipo de investigadores, y aunque ha predominado cierta visión economicista en las medidas para enfrentar la criminalidad, se ha orientado hacia posturas con algunos tintes de la llamada prevención multiagenciada del delito, cuya idea fuerza consiste en la responsabilización ciudadana en la prevención y disminución de la delincuencia⁴³. Su participación en la elaboración de la Reforma Procesal Penal, el haber llamado la atención acerca de la necesidad de abordar el temor y la inseguridad y el haber contribuir a la elaboración sistemática y perfectible de estadísticas sobre criminalidad se encuentran, sin duda, entre sus mayores méritos. La Fundación partió con una perspectiva muy centrada en la reacción frente al delito, su control, y, por lo tanto, ponía fuerte énfasis en los aspectos represivos. Junto a eso, en una primera etapa, incorporó los elementos más tecnocráticos de la justicia y por eso, por ejemplo, participó desde el comienzo en una reforma procesal penal garantista y no autoritaria, pero buscando la eficiencia de un sistema penal moderno que se legitimase por su gran capacidad tecnocráti-

insuficiencia de personal policial. “René Carvajal: un alcalde de armas tomar”, en *La Nación*, Santiago de Chile, 29 de mayo de 2004.

⁴¹ “La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce en los hechos a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central. En Chile, por ejemplo, el alcalde de Las Condes desarrolla programas de vigilancia mediante guardias y vehículos municipales que son en alguna medida alternativos a la vigilancia policial.” [...] “El desempeño de funciones ejecutivas a nivel local conduce a carreras políticas de tipo nacional. Es el caso del alcalde de Las Condes Joaquín Lavín en Chile, quien se convierte en el líder de las fuerzas políticas de oposición” (Frühling, 2002: 12).

⁴² Una de las controversias más fuertes al respecto aconteció a principios de la década de 1990, generada por las propuestas de algunos alcaldes de derecha de crear policías municipales para el combate de la delincuencia, fuertemente resistidas por Carabineros de Chile, para quienes la concentración de las funciones policiales se justificaba tanto por razones histórico-institucionales como técnicas y políticas. Cabe recordar que el Cuerpo de Carabineros fue creado, en 1927, sobre la base de la unificación de diversos cuerpos policiales preexistentes que operaban desarticuladamente.

⁴³ Esto implica concebir que la inseguridad ciudadana no puede superarse acudiendo sólo a mecanismos del mercado, ni tampoco por un Estado que opere centralizadamente, sino apelando al compromiso activo y mancomunado de los gobiernos locales y de la ciudadanía en la lucha contra el crimen.

³⁹ Don Graf, el perro emblema de las campañas de la Fundación Paz Ciudadana en sus primeros años, cuya licencia fue comprada en EE.UU., advertía a los padres acerca de la necesidad de vigilar a los hijos y evitar las ‘malas juntas’.

⁴⁰ En 2004 René Carvajal, alcalde de Coronel (Partido Socialista), hizo un llamamiento a que la población se armara con armas de fuego para combatir por mano propia la delincuencia, dado el alarmante aumento de los delitos y la

ca más que por otro tipo de elementos. Al poner los datos sobre la mesa obligó a que el sector público empezara a entregar datos (que no existían o eran reservados) y que el gobierno central se abocara a la construcción de mejores estadísticas de información sobre criminalidad.

Políticas públicas en torno a la seguridad ciudadana

En paralelo a este proceso, la preocupación de los primeros gobiernos de la Concertación estuvo centrada en un tema más amplio: la reforma de la administración de justicia, en especial la criminal, específicamente en lo que respecta a la organización, atribuciones y procedimiento de los juzgados con competencia penal, tomando una idea que provenía del sector privado⁴⁴. La modernización del Poder Judicial fue considerada por los gobiernos de entonces como un tema urgente, dado que se entendía que las soluciones a la delincuencia suponían la existencia previa de garantías de acceso a la justicia⁴⁵. El diseño de este cambio, dirigido por el Ministerio de Justicia, consultó la participación del mundo académico y de la sociedad civil, lo que facilitó su discusión parlamentaria y el soporte político durante su diseño e implementación (Mohor Bellanta y Covarrubias Suárez, 2006).

El resultado fue la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, que reemplazó el sistema antiguo, escrito y secreto, por uno de tipo oral y acusatorio. El sistema entró en vigencia de manera paulatina en diciembre de 2000, en cinco etapas por grupos de regiones, hasta estar en pleno funcionamiento en todo el país en junio de 2005. La reforma significó la separación de las funciones de acusar, investigar y juzgar, antes reunidas en los jueces; creó el Ministerio Público (órgano a cargo de acusar e investigar a través de sus fiscales y éstos, mediante

la labor coordinada con las policías), la Defensoría Penal Pública (a cargo de la defensa especializada de los encausados) y tribunales de garantía y tribunales orales en lo penal, que reemplazaron a los antiguos juzgados de letras del crimen. Tanto la infraestructura como la dotación de funcionarios a cargo de la persecución y juzgamiento penales aumentaron considerablemente⁴⁶.

Aunque en principio la Reforma Procesal Penal no tenía como objetivo la seguridad ciudadana, considerando su carácter represivo y no preventivo, las constantes demandas de seguridad provenientes del ámbito político y mediático hicieron que este fuese uno de los criterios con los que fue evaluada por la población, lo que también influyó en el papel asumido por el Ministerio Público en los primeros años⁴⁷.

La reforma se inspiró fuertemente en la corriente del garantismo, es decir, en establecer como principio las garantías del debido proceso, un procedimiento y una investigación racionales y justos, en relación con las demás garantías constitucionales, y consecuentemente, en la necesaria congruencia que debía existir entre la Constitución Política, la ley procesal y tales garantías para imputados, víctimas de delito o terceros intervinientes; basados, a su vez, en los principios procesales de igualdad de las partes e imparcialidad del juzgador, entre otros. El garantismo, corriente internacional de pensamiento procesal que ha dado sustento e impulso a las reformas procesales en América Latina, entiende el derecho penal como última ratio, como último recurso, y

⁴⁴ “En términos de recursos humanos el cambio del sistema procesal penal significa aumentar en un 700 % la oferta de justicia en todo el país. Si antes existían 79 jueces de letras especializados en lo criminal, con el sistema plenamente vigente se cuentan 809 nuevos jueces de Garantía y de Tribunal Oral, además de los 640 fiscales del Ministerio Público y más de 430 defensores de la Defensoría Penal Pública y licitados. Presupuestariamente, el cambio significó duplicar la participación del sistema de justicia en el presupuesto del sector público” (Mohor Bellanta y Covarrubias Suárez, 2006: 2).

⁴⁷ Los sistemas procesales penales poco o nada han tenido que ver con el éxito o fracaso de las políticas criminales de un país, o con la disminución o aumento de la seguridad ciudadana, o con los índices criminales de impunidad, en razón de que los sistemas procesales de enjuiciamiento criminal sólo responden a la fórmula regulada por la ley para el juzgamiento penal, esto es, para dirigir al poder jurisdiccional a condenar o absolver a un imputado respecto de un hecho punible real (Botto Oakley, 2001). Sin embargo, para muchos expertos y formuladores de políticas públicas la vinculación entre seguridad ciudadana y reforma procesal penal era evidente y necesaria, aún antes de su entrada en vigencia: “El actual sistema procesal penal requiere de reformas sustanciales para incidir en mayores niveles de seguridad ciudadana, razón por la cual todos los sectores políticos apoyan su reforma y modernización. La mayor parte de la gente, toda vez que es encuestada respecto de su opinión de la justicia, coincide en señalar que es lenta, ineficiente, burocrática y que no contribuye a mejorar la seguridad ciudadana” (López Regonesi, 2000: 37).

⁴⁴ En el sector privado cabe destacar, entre otros, a la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), en cuyo seno existía un conjunto de jueces, abogados y académicos que venían bosquejando desde hacía una década las líneas gruesas de un proyecto de reforma acorde con el régimen democrático, y a la Fundación Paz Ciudadana, para la cual la modernización del sistema de justicia penal era una herramienta urgente para enfrentar la delincuencia y el temor de la población asociado a ésta.

⁴⁵ El plan de modernización supuso, entre otras medidas prioritarias, modificar la composición de la Corte Suprema a fin de ‘despinochetizarla’, aumentando el número de sus miembros y estableciendo una edad límite para ejercer el cargo de ministro, dado que la Corte Suprema no sólo había mantenido una actitud obsecuente hacia el gobierno militar, sino que se componía por miembros nombrados por éste y que habían hecho carrera con el beneplácito de la dictadura. La reforma constitucional que permitió introducir estos cambios –de 1997– se zanjó otorgando al Senado la facultad de ratificar a los candidatos a la Corte Suprema elegidos por el Ejecutivo.

respecto de aquellos atentados a bienes jurídicos cuya envergadura signifique verdadera amenaza para la seguridad y la convivencia, dotando a los órganos investigadores y jurisdiccionales de facultades para discernir y adecuar la persecución penal (el llamado principio de oportunidad).

Diversas fueron las medidas tomadas por los tres primeros gobiernos concertacionistas en materia de seguridad ciudadana. Grosso modo, puede señalarse que el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) entre otras medidas, dedicó mayores recursos a optimizar la eficiencia de los órganos policiales⁴⁸; generó iniciativas en busca de consensos sociales y políticos para enfrentar el problema; promulgó la ley que creó la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, soporte técnico en la materia, ya que en ella confluían autoridades ministeriales, órganos policiales, instituciones diversas y ciudadanía; aumentó la dotación y los recursos de las policías y de Gendarmería; diseñó una incipiente política de seguridad ciudadana basada en el trabajo con la comunidad y no en la represión; desarticuló grupos terroristas y depuró el personal de la Policía de Investigaciones, muchos de cuyos miembros habían estado implicados en la represión política durante la dictadura. Se creó el Consejo de Seguridad Pública -luego transformado en la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI)- y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, ambos dependientes del Ministerio del Interior, con el fin de centrar la seguridad pública en este Ministerio y limitar el papel de las fuerzas armadas a la seguridad exterior (Canales y Loiseau, 2003).

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996-2000), a su vez, reconoció en las bases programáticas de su gobierno la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento de los problemas que planteaba la seguridad ciudadana; estableció como objetivos enfrentar el terrorismo, la delincuencia común y juvenil, el tráfico y consumo de drogas y el vandalismo; y propuso mejorar el sistema penitenciario, reformar el sistema procesal penal y fortalecer los cuerpos policiales (López Regonesi, 2000). Baste mencionar, en lo concerniente a la policía, especialmente Carabineros, las medidas que tendían a redefinir las funciones institucionales, al perfeccionamiento de la gestión técnico-administrativa, al fortalecimiento en los planteles institucionales y al mejoramiento de la eficacia de su acción (Comisión Andina de Juristas, 1999). Conocido fue el llamado

Plan Cuadrante, que Carabineros comenzó a aplicar en mayo de 1998⁴⁹, que dividía la ciudad en cuadrantes de vigilancia e inculcaba el concepto de productividad entre la policía, sujetándosela a evaluación permanente y en compromiso con la comunidad. El fundamento teórico del plan, propuesto por la literatura internacional, era que la relación cercana y de conocimiento mutuo entre la policía y la comunidad disminuirían los niveles de inseguridad y temor de la ciudadanía, hipótesis que no fue comprobada con la aplicación del Plan Cuadrante (Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2004)⁵⁰. Estas medidas emulaban las adoptadas por el Plan de Tolerancia Cero de Nueva York, y al no tener en Chile el éxito esperado, fueron más tarde reemplazadas por un Plan Integral de Seguridad Ciudadana (1998)⁵¹, que en lo sustantivo buscaba aumentar la dotación de efectivos policiales en labores preventivas y represivas de patrullaje y vigilancia. Estos diversos programas de seguridad ciudadana correspondían más a planes de modernización policial que a otra cosa (ídem).

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2005) los programas pusieron mayor énfasis en la participación comunitaria, por la consolidación de la reforma procesal penal y por la inversión en la modernización del sistema penitenciario (Gendarmería de Chile)⁵². Hasta el final de su gobierno la oferta pública en seguridad ciudadana fue variada y dispersa, ya que, considerando su multidimensionalidad y multicausalidad, comprometió a instituciones de diversa jerarquía (gobierno central, intendencias, gobernaciones, municipios) y de distintas materias (ministerios del Interior⁵³, de Justicia⁵⁴, de Educación⁵⁵, de Vivienda y Urbanismo, Carabi-

⁴⁹El Plan Cuadrante [oficialmente denominado "Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas"] se hizo extensivo a algunas otras prefecturas del país a partir del 1º de febrero de 1999, fecha que coincide con la potenciación de los comités de protección ciudadana.

⁵⁰Uno de los adelantos atribuidos al Plan Cuadrante fue la optimización de la asignación de recursos a cada unidad policial (comisarías) y la masificación de la utilización del sistema automatizado de registro de denuncias y aprehensiones (AUPOL).

⁵¹Uno de cuyos apoyos era la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana.

⁵²La propuesta conocida como "Veinte Medidas para mayor Justicia y Seguridad Ciudadana" fue dada a conocer por el presidente R. Lagos en octubre de 2001.

⁵³Especialmente en lo concerniente a la División de Seguridad Ciudadana, creada a mediados de 2001 (programas Comuna Segura, Barrios Vulnerables [luego llamado Barrio Seguro], el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes [CONACE], la Unidad de Denuncia de Delitos Graves y acciones coordinadas a nivel regional, y provincial).

⁵⁴Directa e indirectamente a través del Servicio Nacional de Menores [SENAME], la Corporación de Asistencia Judicial y el Programa de Acceso a la Justicia, Gendarmería de Chile y la coordinación de acciones a nivel regional con las intendencias y Carabineros.

⁵⁵Por ejemplo, a través de la inclusión en los currículos

⁴⁸"La duplicación de funciones entre ambas policías [Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones] y su distinta cultura institucional han impedido su coordinación y se han producido roces entre ellas. En ciertas ocasiones la rivalidad entre ambas instituciones se ha hecho pública, ya sea a través de declaraciones como de acciones, a tal punto que desde el alto mando uniformado y de otros ámbitos se ha llegado a proponer la unificación" (Canales y Loiseau, 2003).

neros y Policía de Investigaciones, Ministerio Público⁵⁶, Servicio Nacional de la Mujer⁵⁷, Instituto Nacional de Deportes de Chile⁵⁸, Instituto Nacional de la Juventud⁵⁹, además de instituciones académicas y think tanks dedicados al tema. Las distintas acciones emprendidas no contaron con la necesaria coordinación ni fueron objeto de evaluación y seguimiento que permitieran medir su impacto y resultados. Tampoco muchos programas explicitaron sus objetivos y metas (Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2004). Dado que la preocupación estatal por la seguridad ciudadana era de reciente data, ello explicaría en cierta medida la falta de sistematicidad, de coherencia y de eficacia de las políticas en la materia.

La creación, a mediados de 2001, de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior permitió sistematizar el acopio de datos sobre criminalidad, coordinar estadísticas de delitos con las policías, desarrollar encuestas de victimización (hasta entonces inéditas en el país) e implementar ciertos planes de intervención comunitaria⁶⁰ en se-

escolares de programas de prevención de drogas y estrategias de resolución no violenta de conflictos.

⁵⁶ Destaca aquí la Unidad de Atención de Víctimas y Testigos, en el marco de la Reforma Procesal Penal.

⁵⁷ SERNAM ha tenido un rol preponderante en lo relativo a evaluación, monitoreo, prevención y coordinación de recursos respecto de la violencia intrafamiliar.

⁵⁸ Chiledeportes financiaba programas relacionados con la seguridad ciudadana a través del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte en cada región.

⁵⁹ Este organismo, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), desarrolla estudios e implementa programas dirigidos a jóvenes, pero mantiene clara reticencia a que se le vincule con el tema seguridad ciudadana debido a que considera que sus destinatarios han sido los más estigmatizados como responsables de los problemas de inseguridad.

⁶⁰ Como el programa “Comuna Segura Compromiso 100”, implementado a partir del año 2000, cuyo objetivo ha sido generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana, transfiriendo capacidades al municipio en consorcio con la comunidad local, con tal de reducir la criminalidad y el temor asociado a ella. Su aplicación ha sido gradual en cuanto al número de comunas que lo aplican. Financiado directamente con fondos estatales, el programa se ha articulado sobre la base de cuatro instancias: secretaríos técnicos, mesas técnicas municipales, consejos comunales de seguridad ciudadana y equipo central de apoyo (Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2004). Este programa se implementó en base a un acuerdo suscrito entre el Ministerio del Interior, la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades, como apoyo técnico y político de una política nacional orientada a la prevención del delito (Canales y Loiseau, 2003). Por su parte, el programa “Barrio Seguro” comenzó a aplicarse en septiembre de 2001 en ciertos barrios de la capital con mayor prevalencia de delitos, vulnerabilidad social y actividades de narcotráfico (La Legua, La Victoria, Santa Adriana, Sara Gajardo). Basado en la prevención situacional del delito, supone acciones programadas de movilización comunitaria, de prevención en grupos de riesgo, de reinserción social de personas en conflicto con la justicia y de acceso a la justicia. Considera un período corto de ejecución (18 meses como mínimo), cierta

seguridad. Pese al avance, uno de sus puntos más criticables era que no había sido capaz de elaborar un diagnóstico integral de la criminalidad, que abordase sus distintos ámbitos -sistema penitenciario, eficacia del sistema judicial y policial, etc.- (Dammert *et al.*, 2005). Por otro lado, las estadísticas de delitos elaboradas sobre la base de la categoría de ‘delitos de mayor connotación social’ [DMCS]⁶¹ presenta aún dudosa consistencia desde el punto de vista criminológico, pues antepone la alarma social al daño efectivo a bienes jurídicos.

Se observa, sin embargo, un tránsito desde la seguridad ciudadana entendida como exigencia directa al sistema judicial y a la policía -a través del Gobierno- hasta llegar a involucrar a la comunidad y a transferir coordinadamente al gobierno local atribuciones y recursos. Los centros de generación de opinión de la oposición de derecha remarcaban que no había existido una política de seguridad ciudadana (Fundación Paz Ciudadana), o que las acciones emprendidas carecían de un enfoque económico y realista en el análisis de la delincuencia y del sistema de justicia penal, y que no incentivaban la participación del sector privado en las políticas de seguridad ciudadana (Instituto Libertad y Desarrollo); los centros académicos criticaban que esta política fuese disgregada, inmadura y de escasa eficacia (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, FLACSO, Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado, todos ellos situados en Santiago). Las evaluaciones estaban cruzadas por un clima de controversia mediática y de exigencia de soluciones instantáneas desde los sectores políticos a hechos delictivos puntuales de la contingencia, más que al desarrollo y comprensión de una política de Estado, de largo aliento, en la materia.

Conclusiones

La delincuencia y la seguridad ciudadana tuvieron paulatinamente en Chile, durante los tres primeros gobiernos democráticos, un lugar central de preocupación y discusión, siguiendo una tendencia

prescindencia de la presencia policial, ya que confía en el potenciamiento de liderazgo de los vecinos a fin de reconstituir los vínculos sociales y recuperar el espacio público.

⁶¹ “Se entiende por delitos de mayor connotación social al conjunto de delitos que provocan, sea por los medios de comisión o por los bienes jurídicos que afectan, mayor impacto en la comunidad. Componen los delitos de mayor connotación social: el de robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, hurto, lesiones, homicidio y violación. A esta lista se agrega la violencia intrafamiliar, que, si bien no es susceptible de ser calificado como delito, crimen o falta por sí mismo, reúne características de infracción que causa impacto social” [sic] (Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2004: 107).

regional y global. Aunque la seguridad ciudadana -lato sensu- puede entenderse como un campo en el que se pondría a prueba cierta profundización de la democracia, en el contexto nacional chileno llegó a ser abordada -sensu stricto- con connotaciones ideológicas adaptables a las vicisitudes políticas, policiales y mediáticas. De esta discusión, la delincuencia juvenil fue uno de los temas cíclicos y más controversiales, lo que puso de manifiesto que las visiones y medidas para abordarla estaban lejos de ser consensuadas y pacíficas. Su abordaje estaba supeditado a un aspecto entonces pendiente: la reforma integral de la justicia penal de menores y su anclaje en una institucionalidad administrativa coherente con la reforma procesal penal.

Las repercusiones que el tratamiento de la delincuencia supuso en esta primera etapa no fueron menores: los esfuerzos por garantizar la seguridad ciudadana podían llegar a poner en entredicho su propio contenido, los derechos y libertades del individuo. La política pública en la materia, concebida aún como un examen permanente de gobernabilidad y legitimidad política, estuvo cruzada por cambios legislativos internos impulsados por el orden jurídico internacional y por los postulados de los think tanks de diverso cuño ideológico.

Pese a que la seguridad ciudadana sería entendida prácticamente por la totalidad de los actores involucrados como un problema social relevante, cuyo núcleo central era la criminalidad, eran escasos los intentos de vincularla analítica y disciplinariamente con la política criminal y la justicia penal. Ello explica, en buena medida, la desarticulación tanto orgánico-institucional como ideológico-política que ha existido en esta área; la disonancia de matices del discurso hegemónico y la superficialidad y el diletantismo con que políticos y medios de comunicación construyeron y difundieron insumos para un imaginario autoritario. Disonancias tales como la piedad maternalista con que, en las políticas públicas, los medios y la opinión pública, se abordan los problemas de los menores infractores versus la draconiana intervención para con la adolescencia infractora, cuyos derechos y garantías estaban en la sala de espera de las discusiones cruzadas por el control, la moral autoritaria y el cálculo político.

Puede concluirse que en el periodo analizado se constata, en primer lugar, que los discursos hegemónicos entendían la delincuencia y el consecuente deterioro del orden público interno como las causas directas y únicas de los problemas de seguridad ciudadana. Segundo, que las políticas dirigían su atención principalmente hacia la delincuencia común y clásica, con una posición reacia a la persecución de la criminalidad económica y empresarial. Tercero, que, en cuanto a la peligrosidad, se tendía

a relacionar juventud, pobreza y delincuencia sobre la base de procesos contradictorios que estigmatizaban a segmentos pobres urbanos como autores delictivos y no como actores dentro de un contexto más amplio y complejo en el cual éstos también eran incididos como víctimas. Cuarto, que los operadores institucionales y agentes sociales internalizaban discursos sobre delincuencia y seguridad ciudadana que contradecían principios y garantías de la legitimidad democrática recogidos en las políticas públicas sobre la materia. Quinto, que el miedo al delito se transformó en el eje central de diagnóstico e intervención de la política criminal, haciendo de los indicadores de victimización el principal instrumento de política criminal reactiva a estas percepciones de miedo. Sexto, que los medios de comunicación de masas -en un país con alta concentración en la propiedad de los medios y escasísimo pluralismo informativo- reforzaron estereotipos autoritarios que influían en la percepción del delito. Y, finalmente, que ha existido en el país la tendencia a una reacción punitiva esencialista basada en el derecho penal de autor, que desplaza al derecho penal de actos, tendencia que han enfatizado los autoritarios rasgos disciplinadores subyacentes en la sociedad chilena, lo que representa un insumo que bien controvierte los intentos de profundización democrática y modernización de política criminal y justicia penal, o bien los torna retóricos o ineficaces.

El discurso hegemónico sobre seguridad ciudadana/delincuencia se reforzaba en este aspecto a través de un cierto diagnóstico instalado que concluía que el problema de la inseguridad, violencia y delincuencia se generaba principalmente en la impunidad de quienes delinquían. Una impunidad resultante de la incapacidad o ineficiencia estatal de resolver el problema. Los delincuentes circulan por la 'puerta giratoria', pues 'son detenidos y quedan fácilmente en libertad', poseen tal habilidad que 'superan el accionar de las policías' y tornan las garantías procesales en 'una excusa para seguir delinquiendo'. La solución que inmediatamente se identificaba aparece bajo la forma de rebaja de la edad de la imputabilidad; aumento severo de las penas asignadas a los delitos; reducción de beneficios durante el procesamiento y eliminación de garantías durante el cumplimiento de condenas. Estas 'demandas sociales' de justicia penal inmediata se colocaban en el centro del debate, sin que la mayoría de las veces se entendiera a ciencia cierta el propio concepto en discusión, la impronta ideológica que las sustentaban, los elementos que integralmente se debían involucrar para que se tornasen operativas y la demostrada ineficacia y el peligro, para el sistema democrático, del ajusticiamiento penal instantáneo y draconiano, puesto en escena a través de los medios de comunicación, más en sintonía con visiones

criminológicas neoconservadoras, como el actuarialismo criminológico y el populismo punitivo, que con el garantismo penal que teóricamente debería guiar al sistema. De este modo el actuarialismo descalifica el concepto de garantismo.

No se pretende aquí negar la existencia de las conductas disruptivas y del daño que conlleva la delincuencia en general, sino plantear que ha sido evidente la falta de cuestionamiento del contexto que las genera y de los factores extrajurídicos que regresivamente la inciden. Tampoco se desconocen los importantes avances que Chile experimentó en la materia desde el retorno de la democracia y los desafíos que trajo consigo el cambio cultural, sino más bien identificar los obstáculos que la profundización de ese proceso encontraba en las primeras etapas de este nuevo proceso.

Pese a los esfuerzos de adecuar la legislación tradicional chilena a la nueva normativa internacional, subsistía lo que se ha llamado la judicialización de la pobreza, que ha significado que los problemas sociales no penales de un gran sector de la población -paradigmáticamente la juventud con menores recursos- se judicializasen, sin brindárseles una solución efectiva y dándoseles en cambio una respuesta que no difería en esencia de la que correspondía a los problemas penales. Lo que, por otro lado, parece ser la consecuencia lógica de una política criminal que no se ha hecho cargo de los efectos colaterales de la reacción penal, en el seno de una sociedad que no parece ser consciente de su tendencia a interpretar penalmente -o al menos, de modo juridizante- los conflictos sociales.

La articulación mediática que corroboraría esta realidad se conjugaba con diversos dispositivos culturales subyacentes que llevaban a muchos a concluir que la política social pudiera reemplazarse por la política criminal, dejando el derecho penal de ser la última ratio y transformándolo en mecanismo correctivo y disuasivo de una delincuencia no taxativa. Esta afirmación tal vez no es novedosa, pero denota una realidad peligrosa cuando son los operadores institucionales y agentes sociales -de modo transversal- los que reproducen este predicamento, internalizado a fuego lento y aún contra los reiterados y explícitos discursos institucionales de las políticas públicas garantistas y eficaces.

Este estudio ha querido, precisamente, evidenciar las contradicciones del populismo punitivo presentes en las iniciales políticas de seguridad ciudadana de la democracia y que subyacen en el abordaje de la criminalidad -por cierto, no sólo dentro de las fronteras de Chile-, cuyos mensajes, plagados de lugares comunes tan propios de cierta sociología criminal para la ama de casa de la clase media, ver-

sión descafeinada del gerencialismo actuarial, concluyen que la delincuencia radica en unos otros ajenos al hogar, y que la seguridad ciudadana se limita a idear mecanismos para reprimirla o, a la postre, para administrarla.

Referencias

- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. *CEPAL Serie Políticas Sociales*, 32:32-55.
- Arroyo G., B. y Salinas, F. (1998). *Pandillas juveniles en la Región Metropolitana. Informe final*. Instituto Nacional de la Juventud/Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.
- Bavestrello, Y. y Hoecker Pizarro, L. (1993). Delincuencia y seguridad ciudadana: construcción ideológica y hegemonía. *Revista Chilena de Ciencia Penitenciaria y de Derecho Penal*, 18(3):37-51.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona.
- Botto Oakley, H. (2001). Nuevo proceso penal, seguridad ciudadana y garantismo.
- Bottoms, A. (1995). The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing. En Clarkson, C. y Morgan, R., editores, *The Politics of Sentencing Reform*. Clarendon Press, Oxford.
- Braithwaite, J. (2006). El nuevo estado regulador y la transformación de la criminología. En Sozzo, M., editor, *Reconstruyendo las criminologías críticas*, pp. 43-73. Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Brandariz García, J. (2007). *Política criminal de la exclusión. El sistema penal en tiempos de declive del Estado social y de crisis del Estado-nación*. Editorial Comares, Granada.
- Bratton, W. (1996). *Cutting and restoring order: what America can learn from New York's finest*. Heritage Lecture, Washington D.C.
- Bustos Ramírez, J. (1986). Las funciones de la policía y la libertad y seguridad de los ciudadanos. *Nuevo Foro Penal*, 32:165-177.
- Calvo García, M. (1999). Políticas de seguridad, discrecionalidad policial y garantías jurídicas. En *IX Curso Internacional de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, Cartagena de Indias.
- Camacho Guizado, A. (1994). Seguridad: ¿para la gente o para el Estado? *Análisis Político*, 21:80-95.

- Canales, P. y Loiseau, V. (2003). *Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Santiago de Chile.
- Candina Polomer, A. (2005). Seguridad ciudadana y sociedad en el Chile contemporáneo. Los delincuentes, las políticas y los sentidos de sociedad. *Revista de Estudios Históricos*, 2(1).
- Carrión, F., editor (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO-Ecuador/OPS/OMS, Quito.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, Alianza Editorial.
- Clarke, R. y Mathew, P., editores (1980). *Designing out Crime*. HMSO, Londres.
- Comblin, J. (1979). La Doctrina de la Seguridad Nacional. En Arzobispado de Santiago, V. d. I. S., editor, *Dos ensayos sobre seguridad nacional*, pp. 9–191. Talleres Gráficos Corporación, Santiago de Chile.
- Comisión Andina de Juristas (1999). *Seguridad ciudadana. Cambios necesarios*. Siklos, Lima.
- Costa, G. (1998). Propuestas de nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional: limitaciones y propuestas. *Pena y Estado*, 3(3):283–296.
- Costa, P., Pérez, J., y Tropea, F. (1996). *Tribus urbanas. El ansia de la identidad juvenil: entre el culto a la imagen y la autoafirmación a través de la violencia*. Paidós, Barcelona.
- Dammert, L. (2006). From Public Security to Citizen Security in Chile. En Bailey, J. y Dammert, L., editores, *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Dammert, L., Karmy, R., y Manzano, L. (2005). *Ciudadanía, espacio público y temor en Chile*. CESC, Santiago de Chile.
- Dastres, C., Spencer, C., Muzzopappa, E., y Sáez, C. (2005). *La construcción de noticias sobre seguridad ciudadana en prensa escrita y televisión. ¿Posicionamiento, distorsión o comprensión?* CESC, Santiago de Chile.
- De Giorgi, A. (2005). *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Virus Editorial, Barcelona.
- De la Puente Lafoy, P. y Torres Rojas, E. (2000). Seguridad ciudadana y prevención del delito. Un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 1:15–62.
- Dennis, N. y Erdos, G. (1992). *Families without Fatherhood*. The IEA, Health and Welfare Unit, Londres.
- Duarte Quapper, K. y Littin Menz, C. (2002). *Niñas, niños y jóvenes: construyendo imágenes en la prensa escrita*. LOM, Santiago de Chile.
- Escobar, S. y Ruz, M. (2005). Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. En *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Friedrich Ebert Stiftung Cono Sur.
- Etzioni, A. (1995). *The Spirit of Community. Rights Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Fontana, Londres.
- Feixa, C. (1998). *De jóvenes, bandas y tribus*. Ariel, Barcelona.
- Frühling, H. (2002). *La Tolerancia Cero, Ciudad de México y nosotros*.
- García Canclini, N. (1989). *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo, México D. F.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa, Barcelona.
- Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, D. d. S. C. (2004). *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana*. DM Impresos, Santiago de Chile.
- González Ruiz, S., López, E., y Núñez, J. (1994). *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.
- Guerrero, R. (1998). *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Jocelyn-Holt, A. (1997). *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Ariel, Santiago de Chile.
- Larraín, J. (2001). *Identidad chilena*. LOM, Santiago de Chile.
- Leal Suárez, L. y García Pirela, A. (2005). Criminología crítica y garantismo penal. *Capítulo Criminológico*, 33(4):429–444.
- Lechner, N. (2003). Los desafíos políticos del cambio cultural. *Nueva Sociedad*, 184:46–65.
- León, M. (2003). *Encierro y corrección: la configuración de un sistema de prisiones en Chile (1800-1911)*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile.

- López Regonesi, E. (2000). Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política. *CEPAL Serie Políticas Sociales*, 44.
- Losing, N. (1996). Seguridad interna y policía en Alemania. En *La justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, pp. 232-254. Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/Instituto de Investigaciones sobre España y América Latina, Universidad de Augsburg (ISLA, Bogotá).
- Matus Madrid, C. (2000). Tribus urbanas: entre ritos y consumos. El caso de la Discotheque Blondie. *Última Década*, 13:97-120.
- Mazoyer, F. (2003). El negocio del Gran Hermano. El próspero mercado de la vigilancia.
- Mohor Bellanta, A. y Covarrubias Suárez, V. (2006). *Reforma Procesal Penal y seguridad ciudadana: ¿cuál es la relación?* CESC, Santiago de Chile.
- Morales, A. (2012). La política criminal contemporánea: influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. *Política Criminal*, 7(13):94-146.
- Moulian, T. (2002). *Chile actual. Anatomía de un mito*. LOM, Santiago de Chile.
- Murray, C. (1996). The Underclass. En Muncie, J. y McLaughlin, E., editores, *Criminological Perspectives*. Sage, Londres.
- Newman, O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*. MacMillan, Nueva York.
- O'Malley, P. (1992). Risk, Power and Crime Prevention. *Economy and Society*, 21(3):252-275.
- Ortiz, R. (2003). Lo que hay detrás de la Fundación de Agustín Edwards. La peligrosa Paz Ciudadana.
- Porath, W. (2000). *La agenda de la prensa nacional durante la campaña presidencial 1999*. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)/Instituto de Estudios Mediales (Pontificia Universidad Católica de Chile), Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. Oxford University Press, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). *Desarrollo humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile.
- Ramos Arellano, M. y Guzmán de Luigi, J. (2000). *La guerra y la paz ciudadana*. LOM, Santiago de Chile.
- Rico, J. (1998). La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario. *Pena y Estado*, 3(3):179-188.
- Rubio Ferreres, J. M. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting. *Gazeta de Antropología*, 25(1).
- Salazar, G. y Pinto, J. (1999). *Historia contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*. LOM, Santiago de Chile.
- Silva, J. (2009). La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. *Colección de Estudios y debates en Derecho Penal*, 1.
- Silva Lira, I. (2000). Costos económicos de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago. *CEPAL Serie Gestión Pública*, 2.
- Sunkel, G. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. LOM, Santiago de Chile.
- Tsukame, A. y Hoecker, L. (2000). Notas sobre la inserción y el control social en la transición a la democracia. *Revista de la Academia*, 5:9-18.
- Wacquant, L. (2000). *As prisões da miséria. A tentação penal na Europa. A mundialização da tolerância zero. Do Estado-providência ao Estado-penitência*. Celta Editora, Oeiras.
- Wacquant, L. (2005). *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Gedisa, Barcelona.
- Zamora-Acevedo, M. (2013). El discurso del populismo punitivo. *Acta Académica*, 53:161-190.
- Zarzuri, R. y Ganter, R. (2002). *Culturas juveniles, narrativas minoritarias y estéticas del descontento*. Ediciones UCSH, Santiago de Chile.