

SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD I

Marco histórico conceptual de Seguridad Ciudadana



Introducción

La unidad I, comienza por delimitar conceptualmente el tema en cuestión: La seguridad Ciudadana. Aporta asimismo antecedentes históricos de la problemática en nuestro país y en el mundo.

Uno de los temas recurrentes en el último tiempo en la agenda política nacional es la delincuencia y la seguridad ciudadana. Variados son los actores que intervienen en la discusión. Las autoridades políticas, las autoridades policiales, los centros privados y los medios de comunicación. Cada uno tiene una mirada al respecto o una propuesta de acción.

Como en muchos países en que el tema también es importante, las soluciones en Chile abordan la perspectiva policial, la óptica legal, la seguridad privada, los contextos socioeconómicos, entre otros. Ciertamente, la estrategia a utilizar debe ser integradora y abarcar desde la “etiología” del delito, sus causas últimas y estructurales, hasta los dispositivos tecnopoliciales más sofisticados, cautelando claro está, los derechos de los ciudadanos y que las soluciones se focalicen en las causas y no en los efectos.

Ideas fuerza

Suele relacionarse al concepto de seguridad el “sentimiento de inseguridad”, el cual, dentro de una óptica de “malestar urbano”.

Desde el mundo de lo privado, la seguridad ha comenzado a ser un bien transable en el mercado, incluso, conlleva una carga simbólica de “status” social, de estilo de vida.

La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales

1. MARCO CONCEPTUAL

La llegada de la sociedad de masas en el siglo XIX modificó la noción de la seguridad en términos de ¿cuál es el peligro y quién nos defiende de él? que desde la edad media se materializaba en los poblados amurallados, en que el riesgo y lo desconocido estaba “fuera” de la ciudad. Ahora el temor y lo incontrolable se encuentra “dentro” de la ciudad y representado por los propios habitantes. Asimismo, actitudes que caracterizaban la relación social como la confianza y la solidaridad, perdieron relevancia frente a una concepción reduccionista de la seguridad que, hasta hoy en día, privilegia la protección de la ciudadanía frente a la criminalidad. Así, la competencia de la seguridad se radicó en las formas institucionales de control: la policía, los tribunales y las cárceles.

Suele relacionarse al concepto de seguridad el “sentimiento de inseguridad”, el cual, dentro de una óptica de “malestar urbano”, se compone de varios elementos macro, más allá de los riesgos objetivos: incertidumbre ante el futuro, desconfianza ante las instituciones públicas, reducción del “Estado de Bienestar”, precariedad laboral, tensión competitiva permanente desde la infancia, entre otras. A esta sensación de desprotección contemporánea, debe agregarse, en el tema específico de la seguridad, la pérdida progresiva de los lazos comunitarios de vecindad y de comunicación con los otros “conciudadanos”. El sentimiento de pertenencia a un barrio, a una comunidad se ha debilitado. Los ciudadanos nos hemos refugiado en nuestros hogares, nos hemos replegado a lo privado, descuidando y abandonando los espacios públicos, potenciando, de esa manera, la incertidumbre acerca de la calle, de la plaza, del parque, y, en consecuencia, la desconfianza total respecto del otro, el distinto, el desconocido.

Otro factor que fortalece la sensación de inseguridad personal es la información de los medios de comunicación, especialmente la televisión, que por su lenguaje y necesidades comerciales, requiere captar la atención del telespectador y fascinarlo con la imagen. Esta dinámica encuentra en la delincuencia y los crímenes un fuerte aliado noticioso. Pero esta construcción simbólica de la realidad que realizan los medios, adquiere, para la opinión pública, un estatuto de veracidad casi absoluta, generando una imagen de mundo de riesgo incontrolable e inquietud permanente, con un responsable que encarna esta maldición: el criminal, el cual permite explicar todas las inseguridades sociales. Y permite, además, orientar los dispositivos punitivos a los sectores más pobres y marginados de la sociedad, sindicados permanentemente como “focos de delincuencia”. Volveremos sobre este tema de seguridad-delincuencia-pobreza más adelante.

Como respuesta a esta “sensación ciudadana” de inseguridad, la sociedad está respondiendo desde dos estrategias: por una parte, el reforzamiento del aparataje institucional de represión y ordenamiento, y por otra, la compra privada de seguridad. En el caso de la responsabilidad pública, en países como Estados Unidos o España, las políticas sociales que apuntaban a la raíz de los problemas delictuales, como la ausencia de oportunidades laborales, la segregación étnica o racial, el prematuro abandono de los estudios, el narcotráfico, la violencia intrafamiliar, la reinserción social, la participación ciudadana, entre otros, van cediendo el lugar a estrategias orientadas principalmente a la represión directa, a la penalización, al encarcelamiento. Y las poblaciones más desprovistas (negros, latinos, extranjeros ilegales, entre otras) son estigmatizadas como “problema”.

Naredo Molero (2001) añade al respecto: “La tentación de apoyarse en estrategias represivas para hacer frente a los efectos de la inseguridad, derivada del modelo social adoptado, se está dejando sentir, en mayor o menor medida, en todos los países del Viejo Continente.

Inmigrantes extracomunitarios, población gitana, y en general quienes componen las categorías más vulnerables de la sociedad, están siendo masivamente sobrerrepresentados entre la población encarcelada”. Y puntualiza aún más: “Recientemente se ha presentado en España el Informe Barañí sobre Mujeres gitanas y sistema penal, en el que se concluye que este colectivo sufre una sobrerrepresentación penitenciaria, que llega a ser de 20 veces su presencia en la sociedad, superando con creces la obtenida por otros colectivos tradicionalmente discriminados, como la población negra en EEUU o los aborígenes en Australia” (Naredo, 2001, p.6).

Desde el mundo de lo privado, la seguridad ha comenzado a ser un bien transable en el mercado, incluso, conlleva una carga simbólica de “status” social, de estilo de vida. Los ciudadanos han renunciado a afrontar desde lo social y lo público el problema de inseguridad y prefieren comprar dispositivos que los protejan en sus hogares y en sus barrios. Así también los centros comerciales se proyectan desde la perspectiva panóptica de la seguridad y la vigilancia, con cámaras de tv, guardias armados y muchas veces acompañados de perros de reconocida agresividad, perímetros de seguridad, etc.

En muchas ciudades, la planificación urbana tiene un alto componente de seguridad policial y de conformación de ghettos, en los cuales habitan los marginados, los desposeídos, los, en el fondo, sospechosos permanentes de inseguridad y crimen para los otros habitantes de la ciudad, quienes, como señalamos, blindan sus vecindarios, los

cuales, en muchos casos, no tienen espacios de contacto públicos o de socialización. Las residencias son aisladas y por las calles sólo circulan vehículos.

Una mirada complementaria al tema de la seguridad y la protección frente al crimen, dice relación con reidentificar seguridad con libertad, con apropiación social de los espacios públicos, con socialización ciudadana entre los distintos colectivos urbanos, superando sospechas y segregaciones y evitando estigmatizar a priori a los sectores más pobres con imágenes de riesgo y peligro delictual.

Actividad 1

Reflexione en torno al siguiente enunciado:

“El sentimiento de pertenencia a un barrio, a una comunidad se ha debilitado. Los ciudadanos nos hemos refugiado en nuestros hogares, nos hemos replegado a lo privado, descuidando y abandonando los espacios públicos, potenciando, de esa manera, la incertidumbre acerca de la calle, de la plaza, del parque, y, en consecuencia, la desconfianza total respecto del otro, el distinto, el desconocido”

1.1. Concepto de Seguridad Ciudadana

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia. En el primer caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito se derivarían de la existencia de grupos ‘subculturales’ de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES, 1997).

En el segundo caso, privilegiando como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización, por ejemplo, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez 1990). En esa línea, la teoría de Maltón

sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por tanto, desde esta perspectiva, existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia.

En este contexto de aceleradas modificaciones en el ámbito económico y desarrollo de nuevas necesidades económicas, deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data (guerras civiles, desigualdad de la distribución del ingreso y el acceso a la tierra), la delincuencia aparecería como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la corrupción (delincuencia económica) o por medio de nuevas modalidades emergentes (lavado de dinero, fraude electrónico y otros) (Moulian, 1997).

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997; McAlister, 1998; Tironi y Weinstein, 1990). La violencia tiene relación con la agresividad, pero no equivale sólo a una agresión puesto que debe ser recurrente y ser parte de un proceso, también se debe tener presente la existencia de actos agresivos que no son violentos. A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración, pero para que ésta induzca a actos agresivos tiene que combinarse con ciertas características como bloquear la obtención de un objetivo ya anticipado; provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein, 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos relacionados con ella, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. **La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales.** 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 (ILPES, 1998, p. 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que

implique una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998, p. 128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González, S. y otros, 1994).

Actividad 2

Reflexione en torno al siguiente enunciado:

“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”

1.2. Factores asociados a la violencia

La complejidad de la violencia se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles existentes. Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero, 1998; Larraín et al., 1997).

La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica.

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —propio de la salud pública ‘enfoque epidemiológico’— el cual no busca establecer ‘la causa’ de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998) y que habitualmente actúan de manera simultánea.

En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996).

Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes conjuntos:

- a. factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas;
- b. factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y
- c. factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros.

La figura 1 presenta algunos factores sociales y económicos asociados habitualmente con la violencia, sobre los cuales existe información cuantitativa para varios países de América Latina. Hay que destacar que es la interacción de estos factores con otros de carácter más cualitativo, y sobre los cuales no se cuenta con información, la que puede transformar estas carencias en factores de riesgo que podrían generar un clima de violencia.

Actividad 3
Para tener en cuenta:

“Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles”

Figura 1

América Latina 1997: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana

Factores de riesgo	Países con alta presencia	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano. Cuociente entre 10% más rico y 40% más pobre.	Sobre 11 veces Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá.	Entre 8 y 11 veces Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.	Hasta 8 veces Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay.
2. Pobreza de los hogares urbanos.	40% y más de los hogares Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.	20% y 39% de los hogares Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.	Menos de 20% de los hogares Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay.
3. Tasas de desempleo abierto urbano.	Más de 10% Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela.	Entre 6% y 10% Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú.	Menos de 6% Bolivia, Honduras y México.
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan.	Sobre 15% Honduras y Uruguay.	Entre 8% y 15% Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.	Menos de 8% Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana.
5. Déficit educacional porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio.	Sobre 20% Brasil y Honduras.	Entre 10% y 20% Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela.	Menos de 10% Argentina, Chile, Panamá y Uruguay.
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan.	Sobre 15% Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay.	Entre 5% y 15% Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay.	Hasta 5% Chile y Panamá.

Fuente: CEPAL, 1999.

1.3. La Tematización de la Inseguridad

La deriva comunicativa que ha seguido la tematización de la inseguridad, en los medios de comunicación de masas en muchos países del mundo, incluso en Chile, ha significado

ser entendida como un problema social de primera importancia en la agenda de la sociedad. Ello implica, en términos de opinión pública, que tarde o temprano la inseguridad ciudadana se transforme en un tema eminentemente político, respecto del cual al Estado y sus organismos les cabe un protagonismo ineludible para establecer prioridades, generar políticas, planes y programas destinados a su superación, al mismo tiempo que se le demanda articular y definir los límites de la acción legítima de los demás componentes de la sociedad.

Es interesante observar que en los casos donde el tema de la inseguridad ha adquirido relevancia pública ella se ha tematizado invariablemente como un problema vinculado a la órbita política. En efecto, una vez que el incremento de las tasas de criminalidad alcanza un reconocimiento público y se generaliza la sensación de peligro, inevitablemente la opinión pública demanda una respuesta eficaz de la autoridad.

Estudios efectuados en América Latina ratifican el hecho que en la construcción de los significados colectivos respecto a la temática de la inseguridad ciudadana, juegan un papel fundamental los medios de comunicación, particularmente la prensa escrita, por su centralidad en la construcción de la denominada *agenda setting* (Wolf, 1991). Así por ejemplo, una investigación efectuada en Venezuela concluye que los medios masivos de comunicación identifican a la inseguridad como problema fundamental que vive el país, asociada directamente con la delincuencia común. Con ello se contribuye a generar demandas sociales fundamentalmente represivas, reactivas y carentes de integralidad, negándose en las prácticas simbólicas la presencia de otros fenómenos de mayor relevancia, pues en la práctica se tiende a focalizar la atención policial en delitos de menor envergadura (Leal, 1999).

En Chile, la socióloga Loreto Hoecker considera que el tratamiento que el diario El Mercurio ha efectuado respecto del problema de la delincuencia se enmarca en una propuesta que enfatiza el control represivo, sobre la base de orientaciones que otorgan alta prioridad al tema de la seguridad ciudadana, aumentando la inversión del Estado y modernizando el sistema penal. (Hoecker, 1993).

En ese sentido, se observa en las definiciones de la comunicación social que la necesidad de protección frente a robos asaltos y agresiones supera la capacidad de respuesta individual. En la actualidad todas las sociedades que enfrentan esta situación lo hacen mediante diversas formas de gestión pública, a través de planes que comprometen en distintos grados al aparato del Estado en el ámbito nacional, regional o comunal. Ello por supuesto no descarta la intervención activa que individuos particulares y familias hacen por reducir la sensación de inseguridad mediante la adquisición de armas para la defensa

personal o la contratación de servicios de seguridad. Sin embargo, ellas se encuentran también reguladas públicamente y se asumen como insuficientes para terminar con la delincuencia, a la vez que son crecientemente cuestionadas por el peligro que conllevan al fomentar la autodefensa y la violencia generalizada como mecanismo de solución.

Sin embargo, en sociedad compleja una vez que un determinado tema ha pasado a ser público, como sucede con la inseguridad - y por tanto potencialmente disponible para la comunicación general y se reconoce que afecta a la sociedad en su conjunto- su observación y tratamiento posterior sólo puede ser asumido en forma autorreferencial por cada sistema parcial. Esto conduce necesariamente a considerar las operaciones básicas que los sistemas desarrollan al interior de sus propios límites, lo cual evidentemente torna más complejo el análisis del problema.

La consideración anterior permite reconocer la ineficiencia y obsolescencia que tienen las medidas verticalistas adoptadas por el Estado así como cualquiera otra respuesta unidimensional y simplista que se elabore en forma sectorial, las cuales precisamente al estar concebidas sobre una base autorreferencial, no pueden prever las observaciones y la variedad de selecciones también autorreferentes que realizan los demás sistemas sociales parciales.

1.4. Riesgo, Prevención y Seguridad

Antes de abordar la temática de la inseguridad, es necesario profundizar en algunas herramientas conceptuales que permitan interpretar el sentido con el cual se procesa el fenómeno en la comunicación social por parte de diversos sistemas.

En el contexto de la teoría de Luhmann resulta posible abordar la inseguridad desde la perspectiva del riesgo, pues más allá del particular contenido atribuido u operaciones que cada sistema pueda efectuar al respecto en términos de equivalencia funcional, todos los sistemas se ven impelidos a adoptar alguna estrategia de prevención y, al hacerlo o no, asumen el riesgo que ello implica.

En la obra "Sociología del Riesgo", Luhmann asume que éste sería no sólo un problema psíquico, vinculado con la tradicional perspectiva del *rational choice*, sino que sobre todo es un problema social comunicacionalmente construido e históricamente diferenciado (Luhmann, 1992).

Según Luhmann, en Occidente sólo desde finales de la Edad Media hasta los inicios de la modernidad comienza a hablarse de riesgo. Con anterioridad, la incertidumbre se enfrentaba mediante mecanismos mágicos o místicos que permitían una certeza confiable respecto del futuro, no disponiéndose de términos específicos para dar cuenta de una decisión que se lamentará después, en el caso que ocurra un daño que se espera poder evitar (Ibid: 53). En todo caso, el problema del riesgo implica siempre un cálculo temporal que enfrenta además una elevada contingencia, por existir un número tan elevado factores que pueden afectar negativamente los resultados, que en definitiva impiden un cálculo racional.

El riesgo implica un fenómeno de contingencia múltiple que como tal ofrece diferentes perspectivas a distintos observadores. Para un sistema observador cualquiera, el riesgo siempre implica que el futuro se presenta como incierto, pero se asume que lo que en el futuro pueda suceder depende de la decisión que se tome en el presente, "*pues hablamos de riesgo únicamente cuando ha de tomarse una decisión, sin la cual podría ocurrir un daño*" (Ibid: 59). En todo caso lo importante, más allá del tipo de daño que pueda producirse o del momento en que este ocurra, es que éste sea evitable.

Luhmann advierte que el concepto de *riesgo*, no debe oponerse al concepto de *seguridad*, toda vez que la seguridad no puede ser nunca completa. Siempre existe algo imprevisto que puede ocurrir y por ello la seguridad, dada la imposibilidad real de ser alcanzada, sería una ficción social, que surge como una verdadera válvula de escape en el cálculo de riesgos.

En esos términos el riesgo se encuentra siempre vinculado a la decisión siendo más propio, según Luhmann, hablar de riesgo de la decisión, pues un sistema puede atribuir el daño a fuentes externas, es decir provocada por efectos del entorno, en cuyo caso se debe conceptualizar como *peligro*. Resulta relevante señalar que, por una parte, en el esquema riesgo y peligro sigue presupuesto el interés por el logro de la seguridad - aunque ésta sea efímera o ilusoria -, ya sea por la evasión del riesgo o de situaciones que entrañen peligro. Por otra parte marcar el énfasis en los riesgos permite olvidar los peligros, por el contrario, marcarlos en los peligros permite olvidar las posibles ganancias de una decisión riesgosa.

En consecuencia, en las sociedades más simples lo que se enfatizaba era el peligro, en tanto en la sociedad moderna lo marcado ha sido más bien el riesgo, puesto que de lo que se trata es lograr la mejor utilización de las oportunidades que permitan su control.

En definitiva el esquema luhmanniano implica considerar las observaciones que realiza el sistema observador pues, como se sabe, en la teoría de sistemas autorreferenciales no

existe posibilidad de referirse a ningún hecho con independencia del observador. De esta forma, permanece abierta la posibilidad para que los sistemas puedan conceptualizar situaciones como riesgosas o peligrosas, según el esquema interno de posibilidades manejadas por el sistema en su relación con su entorno relevante.

Además el esquema afirma que *"no existe ninguna conducta libre de riesgo"* (Ibid: 72), puesto que son inevitables ya sea que tomemos decisiones o dejemos de tomarlas. Luhmann destaca que en la sociedad moderna la conciencia del riesgo se ha desarrollado progresivamente, pues mientras más se sabe, más racionalmente se lo calcula y mientras más complejo sea el cálculo, más diferenciaciones vinculadas al riesgo pueden efectuarse, y en consecuencia surgen nuevos riesgos con lo cual se aumenta la necesidad de prevención.

Ahora bien, la prevención debe entenderse en este contexto como *"una preparación contra daños futuros no seguros, buscando ya sea que la probabilidad de que tengan lugar disminuya, o que las dimensiones del daño se reduzcan"* (Ibid: 73). La prevención, entonces, puede ser practicada tanto frente al peligro como ante el riesgo.

Luhmann indica que si se trata de situaciones conceptualizadas por el sistema como peligrosas, resulta típico ejecutar acciones simultáneas de seguridad, tales como adquirir armas de defensa o ahorrar dinero, por ejemplo. En cambio si se trata de una situación riesgosa las condiciones cambian, dado que en este caso la prevención influye en la disposición al riesgo pasando a constituir una condición para que el daño pueda producirse; es decir, se puede asumir más riesgos cuando más protegido se está. Lo anterior no descarta distorsiones evaluativas derivadas de un sistema observador, pues la sobrevaloración del control de los riesgos, por ejemplo, puede constituirse en un nuevo riesgo, esta vez, derivado de seleccionar y estructurar prevenciones para disminuir el riesgo inicial.

Los sistemas autorreferentes enfrentan otra paradoja, pues al intentar disminuir el riesgo inevitablemente ponen en juego alguna variable que lo aumenta, lo cual se vincula con el conjunto de alternativas puestas en marcha para el control de daños.

Las definiciones explicitadas no sólo implican una mera traducción al lenguaje sistémico del problema del riesgo, puesto que la teoría de los sistemas autorreferenciales obliga además a cuestionar los supuestos básicos sobre los cuales se fundamentan los criterios para definir la verdad y la objetividad (Luhmann, 1991). Si bien dicha discusión no es posible efectuarla en este trabajo, resulta necesario a lo menos hacer algunos alcances respecto de las consecuencias que esto conlleva para las definiciones sociales habituales que se realizan sobre el tema de la seguridad ciudadana.

En primer término cabe señalar que el tratamiento que tanto las instituciones como las organizaciones y los individuos mismos realizan respecto de la seguridad ciudadana, no puede eludir la lógica de la observación autorreferencial. De esa forma si bien muchas definiciones de seguridad, ya sea nacional, interior o ciudadana y en cualquier ámbito que sea aplicada, consideran aspectos objetivos, al involucrar factores o dimensiones eventualmente "medibles" y objetivables (PNUD, 1998), se puede sostener que, con los avances teóricos y empíricos obtenidos mediante la denominada cibernética de segundo orden (Rodríguez y Arnold, 1991), ya no es posible fundamentar dichas propiedades supuestamente objetivas y "externas", con independencia de un observador (Izuzquiza, 1990).

Por consiguiente, si todo objeto, situación o factor deriva de una construcción efectuada por un sistema observador sobre la base de su propio juego de distinciones en cualquier nivel de emergencia que se encuentre, pierde sentido plantear una diferencia entre una seguridad objetiva respecto de otra de carácter subjetivo. De allí que la seguridad siempre emerja como una categoría que asume el sistema ante la evaluación de peligros y riesgos realizada también de manera autorreferente.

Así algunas personas considerarán que se encuentran seguras en función de su propia valoración respecto de las condiciones presentes en el entorno, en tanto otras enfrentadas a las mismas condiciones experimentan el sentimiento contrario. De igual modo, cuando un gobierno asegura ante la opinión pública que la "seguridad se encuentra garantizada", lo hace sólo y exclusivamente con referencia a las distinciones, siempre limitadas, que es capaz de efectuar como sistema. Pero como ya advierte Luhmann, la complejidad nunca puede ser agotada, pues todo sistema debe reducir complejidad para manejar sus intercambios con el entorno (Luhmann, 1991); de allí que la seguridad sea un estado-sensación que experimentan los sistemas para manejar el riesgo y el peligro dentro de los límites que pueden dar sentido a la acción del sistema, particularmente aquellas vinculadas a las prevenciones y resguardos que adoptan.

Si bien es cierto que desde el punto de vista de los sistemas autorreferenciales lo anterior sería válido independientemente del nivel o sistema que plantee el problema de la seguridad, resulta importante recordar la distinción entre seguridad nacional, pública y ciudadana. En términos generales el concepto de seguridad en la semántica de la tradición occidental, y específicamente en el tratamiento que de ella ha efectuado la ciencia política, remite fundamentalmente a las relaciones entre el Estado, la sociedad y la ciudadanía.

Típicamente se han diferenciado tres tipos de seguridad en que los Estados modernos asumen y deben establecer competencias: la seguridad externa, la seguridad interna o pública y la seguridad ciudadana. La seguridad externa constituye la primera y más antigua instancia que debió resguardar el Estado, vinculándose a la defensa de la soberanía territorial de la nación de posibles fuentes de amenaza provenientes desde el exterior. En esta esfera son las Fuerzas Armadas de un país las instituciones en que recae dicha responsabilidad. La seguridad interna o pública, en tanto, se refiere a la necesidad de mantener el orden público y el imperio de las leyes en el territorio de un Estado-Nación y su cumplimiento ha sido habitualmente encargado a las fuerzas policiales en la mayor parte de las democracias modernas (Kinkaid y Gamarra, 1996).

Respecto de la seguridad ciudadana sin embargo no siempre existe claridad. Este concepto remite a la tradición de la noción de ciudadanía y, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como una masa relativamente pasiva, que exige o demanda seguridad de una instancia superior. Por otra parte, la mayor parte de las definiciones de seguridad ciudadana la vinculan con la seguridad pública. En esos términos la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior, pero su diferencia específica deriva de los agentes involucrados, particularmente en este caso, las personas que ejercen derechos y tienen deberes ciudadanos.

De allí que se entienda que para la consecución de la seguridad ciudadana se requiera de responsabilidad tanto del Estado y de sus diversos organismos como de la ciudadanía en general. La seguridad ciudadana puede ejercerse entonces en diversos niveles: metropolitano, local, vecinal, etc., puesto que no dice relación con una diferenciación o escala territorial ni con límites espaciales determinados, sino fundamentalmente con las formas de incorporación de las personas, las organizaciones o comunidades de manera activa en diversas modalidades de participación ciudadana para la prevención frente a los peligros que los afecten.

Ahora bien, la otra fuente de discrepancia en las definiciones derivan de la delimitación de dichos peligros. Muchas conceptualizaciones incorporan la totalidad de las posibles fuentes de amenazas a la vida, la dignidad y los bienes de las personas, considerando entonces como agresiones a la pobreza, la cesantía, los problemas de acceso a la salud, la educación, entre muchos otros. De una manera más específica, también se entiende que la seguridad ciudadana tendría que ver con una situación donde sea respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado, así como circular tranquilamente por las calles sin temor a ser víctima de un robo o de una agresión (PNUD, 1998).

Más allá de la diversidad de definiciones, lo concreto es que los sistemas sociales han diferenciado la temática acotándola a dos aspectos fundamentales: a) las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva, particularmente los robos con violencia, hurtos y las diversas formas de agresión; y b) los peligros relacionados con la ocurrencia de catástrofes y desastres naturales como consecuencia de terremotos, inundaciones, aluviones, crisis ecológicas, etc.

Es evidente que, de las dos dimensiones indicadas, la referida al delito ha sido la hegemónica, pues se ha constituido en un eje en torno al cual ha girado la discusión de la seguridad ciudadana. Esto parece derivar de la permanente contingencia que deben afrontar los sistemas frente al crimen, además del aumento progresivo de las tasas de delitos experimentado en todo el mundo durante los últimos años. En cambio la dimensión referida a las fuentes de amenaza del medioambiente natural es esporádica o cíclica, obedeciendo frecuentemente a las particularidades climáticas o a la topografía de un determinado territorio.

1.5. Complejidad y riesgo

Ahora bien, la observación de los mecanismos para el logro de la Seguridad Ciudadana involucra invariablemente ambas distinciones, sea cual sea el esquema de diferenciaciones asumidas por el sistema. Así ya sea el Estado a través de cualquiera de sus organismos (Ministerios, Subsecretarías, Intendencias o Municipios); las organizaciones privadas; la comunidad organizada o las personas mismas, al reaccionar frente a las amenazas que representan los robos, asaltos, agresiones o cualquier delito, los denotan como peligrosos, pues son atribuida a fuentes que provienen del entorno.

Cuando un sistema decide emprender acciones de prevención destinadas a reforzar la sensación de seguridad, a través de medidas percibidas como eficaces para controlar posibles daños futuros, ingresa necesariamente a distinciones que involucran riesgo. Incluso si estas decisiones no se adoptan, los daños pueden aumentar y con ello incrementar el peligro al cual está expuesto el sistema.

En definitiva, lo que hacen los sistemas sociales es efectuar prevenciones para lo cual asumen con su operar inevitablemente algún nivel de riesgo con el propósito disminuir los peligros evitando posibles daños futuros, - robos, agresiones, asaltos, catástrofes, etc., - lo cual les permite reforzar la sensación de seguridad.

Actividad 4

Para tener en cuenta:

“Respecto de la seguridad ciudadana sin embargo no siempre existe claridad. Este concepto remite a la tradición de la noción de ciudadanía y, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como una masa relativamente pasiva, que exige o demanda seguridad de una instancia superior”

Conclusiones

Durante la última década en Chile el tema de la seguridad ciudadana ha logrado instalarse en el imaginario colectivo como un problema social emergente y cada vez más relevante, como resultado de los niveles crecientes de inseguridad y victimización que percibe la ciudadanía. A ello se suma el manejo intencionado que realizan los medios de comunicación para hacer del tema una problemática cercana al barrio, condicionando a su paso las interacciones cotidianas al temor y la desconfianza por el otro, sobre todo en el espacio público.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que la “protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado e incluso la razón misma de ser del Estado” (Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2010, p. 31). En esa dirección, los organismos policiales también han incrementado paulatina y sustantivamente sus intervenciones y recursos para desarrollar estrategias antidelitos cada vez más focalizadas. Estas acciones muchas veces tienen también un fuerte componente comunitario de coordinación con la institucionalidad y la sociedad civil.

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana ha pasado a formar parte de los bienes y aspiraciones más preciados por las personas.

Bibliografía

Naredo Molero, M. (2001). Seguridad urbana y miedo al crimen. En: POLIS, Revista Académica de la Universidad Bolivariana, vol 1, número 2. Santiago de Chile.

De la Puente, P. y Torres, E. (2000). Seguridad ciudadana y prevención del delito. Un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad”. En Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios. N° 1.

Briceño, Roberto (2002). Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Carranza, E. (coord). (1997). Delito y Seguridad de los habitantes. Costa Rica: ILANUD/Siglo XXI Editores.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Santiago, Chile. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.crime-prevention-intl.org

Camou, A.; Castro,J., (1997). La Sociedad Compleja. Ensayos en torno a la Obra de Niklas Luhmann. México: FLACSO.

Constitución Política de la República de Chile, Artículo 90, inciso 3.

Decreto Ley N° 2460.

Muñoz, P. (1994). Factores Socioespaciales del Desarrollo Progresivo en Hábitat Pobres. Revista de Sociología N° 9. Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Izuzquiza, I. (1990). La Sociedad sin Hombres. Barcelona: Anthropos.

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, N° 18.691, Artículo 1.

Lechner, N., (1997). Tres Formas de Organización Social. Santiago: Revista de la CEPAL.

Luhmann, N., (1991). Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General. México: Alianza.

Luhmann, N., (1992). Sociología del Riesgo. México: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N., (1996). Confianza. Universidad Iberoamericana. Barcelona: Anthropos.

Neild, R.; (1998). Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana: El Marco de un Orden Policial Democrático, en Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, H. Frühlig (ed.). Santiago: CED.

Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2010, p. 31



SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD I

Marco histórico conceptual de Seguridad Ciudadana



Introducción

La evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos (donde el referente más actual son, por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas.

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

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

Ideas fuerza

El concepto de seguridad de la nación, surge estrechamente relacionado con la aparición del estado moderno y articulado a los conceptos de Estado y Nación

La Seguridad Interior tenía como principal objetivo la defensa del modelo económico y del orden público estatal, frente a las amenazas y enemigos internos.

La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (orden público), pero su diferencia deriva en que los agentes involucrados son ahora también las personas, titulares de deberes y derechos ciudadanos.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Hasta 1990, en Latinoamérica la seguridad y el orden público se fundaban en la doctrina de la seguridad nacional, que privilegiaba la defensa del sistema político institucional de amenazas externas e internas y miraban al ciudadano como un elemento más, que debe subordinarse a este fin.

Efectivamente, en este marco, la seguridad deja de ser una condición, o un medio para lograr un fin más amplio y se transforma en un fin en sí misma. La seguridad del Estado se pone por sobre la seguridad del individuo.

Latinoamérica fue presa de dicha doctrina, asumida por el estamento militar y ejecutada por éstos en el periodo de dictaduras militares que vivieron la mayoría de los países de la zona durante el periodo de 1960 al 1990.

En este contexto, la seguridad externa constituye la primera y más antigua instancia que debió resguardar el Estado, vinculándose a la defensa de la soberanía territorial de la nación de posibles fuentes de amenaza provenientes desde el exterior. En esta esfera son las Fuerzas Armadas de un país las instituciones en que recae dicha responsabilidad. (Leal, 2003)

El concepto de seguridad de la nación, para referir un término muy utilizado en la geopolítica de los diversos países, surge estrechamente relacionado con la aparición del estado moderno y articulado a los conceptos de Estado y Nación.

Al incorporarse el tema del conflicto al surgimiento de las naciones y los Estados modernos, se explican las controversias entre las naciones y los Estados que originan guerras, conquistas y el dominio de una Nación sobre otra, lo cual motiva impulsar al interior de los Estado acciones para preservar su seguridad.

La noción de Nación sirvió históricamente para dar un significado de integración social en la construcción imaginaria de la realidad social. En ese sentido, las concepciones nacionalistas han sido en el mundo moderno las que han ofrecido a los grupos humanos el principal anclaje con el mundo conocido y al cual hay que asegurar su supervivencia;

cobrando sentido de esta manera la estructuración de la categoría Seguridad de la Nación (ibid).

Actividad 1
Para tener en cuenta:

“La noción de Nación sirvió históricamente para dar un significado de integración social en la construcción imaginaria de la realidad social.”

En síntesis, la Seguridad de la Nación, Seguridad Nacional, Seguridad de Estado, o simplemente Seguridad Exterior, alude entonces al objetivo central de resguardar la soberanía nacional, frente a amenazas o enemigos externos, a través de las Fuerzas Armadas y los Ministerios de Defensa o de Guerra, en una política de Defensa Militar.

2.2. El orden público, la seguridad pública o seguridad interior

Por su parte, la seguridad interna o pública, en tanto, se refiere a la necesidad de mantener el orden público y el imperio de las leyes en el territorio de un Estado-Nación y su cumplimiento ha sido habitualmente encargado a las fuerzas policiales en la mayor parte de las democracias modernas (Kinkaid y Gamarra, 1996).

Resulta evidente pensar que durante el tiempo que duraron los regímenes militares la seguridad adoptó un significado bastante amplio, confundiéndose con el concepto de defensa.

Es decir, el concepto de seguridad obedecía a los requerimientos de un estado autoritario y a la protección de una institucionalidad que garantizaba su existencia, donde los valores centrales eran el orden y el disciplinamiento social para garantizar la seguridad interior. Para esta doctrina, la seguridad se basaba en la construcción de un enemigo interno. Así, el concepto de seguridad nacional sufre un vuelco, preocupándose más de los asuntos internos que de los externos (Leal, op.cit).

Esta desviación conlleva a una confusión, ya que la defensa nacional y, por ende, las Fuerzas Armadas como el organismo que tiene el monopolio del uso de las armas,

mezclan sus deberes pasando estos últimos a ser un instrumento de aquel fin llamado seguridad nacional.

La seguridad como doctrina ciñe el concepto a lo estrictamente bélico, en términos de una amenaza permanente y, de esta manera, se originaron sociedades extremadamente dirigidas y controladas, donde el miedo era una manera de instaurar el orden, un elemento necesario para el poder político o necesario, al menos, para el orden tal y como instrumento para mantener sometida a la población. (Maira, 1990)

Al generar este estado de cosas, las dictaduras militares pretendían mantener a la población en un constante estado de alerta, frente a este supuesto enemigo interno despiadado, dando paso a todo tipo de arbitrariedades, poniendo a todo el aparato del Estado en contra de aquel enemigo que resulta ser indeterminado, ya que la persecución alcanza hasta el centro político (Ibid).

Es por eso que la defensa, en estas condiciones, pasa a ser un instrumento del Estado, no cumpliendo con el rol que le compete que es, básicamente, defender al país de amenazas de tipo externo.

En este contexto, la Seguridad Interior tenía como principal objetivo la defensa del modelo económico y del orden público estatal, frente a las amenazas y enemigos internos. Sus actores eran la policía, la justicia y la cárcel; y su política, la represión al enemigo interno. (Ibid).

El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Originariamente, este es el concepto liberal que emana del artículo 9 que regula esta cuestión en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que dice: *“Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”*. Este artículo, tiene que ser interpretado y puesto en relación con el 4 de la misma declaración: *“La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro”*. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites sólo pueden estar determinados por la ley. Por lo tanto, si mudamos el concepto de orden público del ámbito estricto de la libertad ideológica del artículo noveno a uno más genérico del artículo cuarto, formularemos la siguiente definición de orden público: El orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás.

El concepto de orden público, sinónimo de garantía y límite de la libertad evolucionará hacia el de seguridad ciudadana (originado en la doctrina de la “nueva prevención”) mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho.

En Europa no se ha producido un cambio de denominación, sino de contenido del concepto. En efecto, hoy por hoy en la Europa continental, la expresión orden público sigue utilizándose como garantía de la seguridad pública, lo que ha cambiado es el contenido del concepto que paulatinamente ha ido pasando desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, lo más primario, a la garantía de la calidad de vida de los mismos. Así, podríamos distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales a partir de la finalización de la segunda Guerra Mundial, al que también podemos denominar seguridad ciudadana. (Inzulza, 1990)

Claro está, que la seguridad nacional, hoy en día, no puede ser concebida como la respuesta a una constante amenaza, más bien es necesario orientarla hacia una condición, un estado de cosas, más que hacia un fin. Esto significa que la seguridad debe abarcar un todo y por lo tanto debe ser concebida en el ámbito de lo político, ya que de ella se desprenden las instancias para asegurar la estabilidad interior, lo que implica englobar lo social, lo económico y lo político. (ibid)

Terminada la guerra fría, se desarticulan los discursos sociales que en el pasado reciente estructuraron de sentido individual y colectivo de millones de personas en todo el mundo.

El orden político se caracteriza por la aspiración democrática, el desarrollo social y los derechos de las personas. La institucionalidad de la seguridad y las formas de materializarla se resuelven en el marco del Estado democrático de derecho. Surge la búsqueda por reformar las instituciones y políticas de seguridad pública buscando un modelo de seguridad ciudadana democrática.

Esto consiste en una reformulación en términos tales que la seguridad ciudadana se entienda como la seguridad de todas las personas y que esto implica, por tanto, el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la violencia, individual o social, incluyendo la regulación de la violencia de las propias instituciones del orden público. (Ibid)

El objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral, en oposición a la visión dominante que existía sobre la seguridad, fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional y orden público.

La agenda de seguridad se amplía e incorpora otras temáticas además de la tradicional noción vinculada a la defensa del Estado-Nación, producto de una ampliación de la noción de riesgo y amenaza, en un escenario global en el cual se multiplica la conciencia de los riesgos y la convicción que los riesgos de “algunos” pueden transformarse en los riesgos de todos. La noción y enfoque de la seguridad adopta un carácter integral, globalizador y dinámico. Es importante destacar, entonces, la transición desde un origen en un contexto sociopolítico donde el riesgo no lo constituía la criminalidad y la violencia en sí, hacia un empleo más corriente y actual provocado por un uso más extensivo como sinónimo de la búsqueda y construcción de certezas para las personas de que sus derechos serán respetados y no vulnerados por la acción de la delincuencia común, el crimen organizado –narcotráfico u otras formas- la violencia, e incluso por los propios órganos del Estado responsable de otorgar seguridad y justicia. (Torres, De La Puente, 2003).

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

Por otra parte, el concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos, y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior.

Efectivamente, **la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (orden público), pero su diferencia deriva en que los agentes involucrados son ahora también las personas, titulares de deberes y derechos ciudadanos.** De allí que se entienda que para la consecución de la seguridad ciudadana se requiera de responsabilidad tanto del Estado y de sus diversos organismos como de la ciudadanía en general: *“La seguridad es tarea de todos”*. La seguridad ciudadana puede ejercerse entonces en diversos niveles: metropolitano, local, vecinal, etc., puesto que no dice relación con una diferenciación o escala territorial ni con límites espaciales determinados, sino fundamentalmente con las formas de incorporación de las personas, las organizaciones o comunidades de manera activa en diversas modalidades de participación ciudadana para la prevención frente a los peligros que los afecten. (Ibid)

En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, no obstante, suele dársele un sentido más acotado. Específicamente, la seguridad ciudadana se vincula a la ausencia de delincuencia y el temor a ella, es decir, la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva y no a otras fuentes de amenazas a la seguridad.

La Organización de Estados Americanos (OEA), en su Declaración de Montreux (1995), indica que por seguridad ciudadana debe entenderse como la seguridad de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

Considera, además, que la seguridad ciudadana involucra elementos esenciales para el desarrollo de la sociedad, y que la criminalidad, la impunidad y la deficiencia de los sistemas judiciales y policiales afectan el normal desenvolvimiento de la vida de las sociedades, amenazan la consolidación de las democracias, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y garantías de las personas.

De acuerdo con esto, la acción de ciertos fenómenos, propios de la vida moderna en sociedad, como la concentración urbana, la marginalidad, la pobreza, el debilitamiento de la familia, la falta de consensos en torno a valores de convivencia, entre otros, crean un escenario propicio para el desarrollo de conductas y circunstancias que afectan el ejercicio del derecho a la seguridad y los derechos de las personas. Desde este punto de vista, una política de seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política social, no obstante una no reemplaza a la otra. (Baratta, citado en Carranza, 1997)

El simple hecho de que el concepto de ciudadanía tiene su raíz en el mismo término que da origen al de “ciudad”, revela una faceta que tampoco debe olvidarse. La urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad de las personas y transforman las relaciones sociales, a saber: desde la seguridad ciudadana, en tanto, implica que los ciudadanos, de manera individual y colectiva, están en situación de vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria tal que les permita superar los peligros propios de un entorno social riesgoso, aun cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad derivados de la acción de personas, grupos e instituciones o de elementos del medio natural que amenacen la vida, la integridad física o de los bienes de las personas. La concreción o el logro de este tipo de seguridad, se entiende que es de responsabilidad tanto de la policía como de los ciudadanos mismos. (De la Puente, et al, op. cit.)

En síntesis, el término “seguridad ciudadana” se ha vuelto un sinónimo de prevención y control del crimen, reduciendo su campo semántico a la seguridad pública afectada por la

delincuencia y el ejercicio de una política criminal ineficiente. Lo anterior se debe al hecho de que el crimen y la violencia en América Latina han emergido y “copado” el debate público, constituyéndose en desafíos complejos para los gobiernos de los países en vías de desarrollo.

La seguridad ciudadana, supone que las personas, individual y colectivamente, se encuentran en situación de convivir disponiendo de la protección necesaria que les permita superar los peligros propios del entorno social. Este deber de protección corresponde al Estado, actuando con pleno respeto de los derechos y garantías que el sistema político mismo reconoce a las personas.

Se relaciona con la calidad de vida, la persona debe ser el centro de la acción del Estado y sus órganos y su seguridad está vinculada con los factores de riesgo para la vida, la integridad física y los bienes, además con el ejercicio de sus derechos y libertades económicas, civiles, políticas, sociales y culturales.

Debe ser entendida como un bien público y como el resultado de la acción de distintos órganos del Estado y de los diversos sectores de la sociedad, en el marco de una política pública que incluya la participación ciudadana.

Es necesario que aborde la prevención, las acciones en el ámbito administrativo local, policial, legal, social y económico de forma integral, considerando la violencia y la delincuencia como un fenómeno multidimensional: psicosocial, político y cultural.

Debe ser coherente con medidas consistentes y adecuadas a la exigencia de administrar los recursos eficiente y eficazmente. Las acciones deben ser sistemáticas, es decir permanentes y a su vez estar sujetas a un seguimiento y evaluación constante por parte de los organismos gubernamentales y de la comunidad.

La mayoría de la doctrina analiza el tema utilizando el término inseguridad ciudadana, considerando que la palabra seguridad se presta para diversas interpretaciones y que resulta difícil definirla dadas las diversas connotaciones que encierra. Así, se entiende que la inseguridad de los habitantes está sometida a una doble dimensión: la objetiva, que se refiere a las acciones delictivas y los hechos de violencia conocidos y, la subjetiva, expresada en las vivencias y sentimientos personales, que posee un peso significativo en la configuración del fenómeno perceptivo y de su representación social. En la primera, la definición de víctima se produce desde la realización directa del hecho delictivo; en la segunda, la definición de víctima se produce por la intersección de los controles informales en relación con el formal de carácter penal. Los medios de comunicación de masas, el entorno social y las transmisiones orales de las víctimas directas, llevan a que

un gran número de personas se sientan victimizadas, esto es, con la misma sensación de desamparo y desvalimiento de las víctimas directas. Ambos procesos son reales e influyen en la seguridad ciudadana, por lo tanto, tienen que ser considerados por los organismos estatales. (Ibid)

Según el informe del PNUD (1998), Chile presenta más seguridad objetiva que subjetiva. Las personas encuestadas por el PNUD, relacionan la sensación de inseguridad con la delincuencia y seguridad ciudadana. Para ellas la seguridad significa no ser víctima de robo en un lugar público o robo al interior del hogar, de una agresión sexual, o de cualquier agresión en general, y la confianza en la condena de los delincuentes.

El informe advierte que la asociación espontánea de la inseguridad con la delincuencia obedece más bien a una visión “metafórica” del delincuente que no se condice con las tasas reales de delitos. Esto condensa un temor generalizado, y por lo mismo exagerado:

“La figura del delincuente ocupa una posición central en el relato del temor a la agresión. Su mención permite asignarle una causa real, conocida, ubicable al miedo, otorgándole a éste veracidad y fundamento. El delincuente es evidencia probada y comprobable. Su imagen, asociada a la violencia, otorga una explicación a la fuerte emocionalidad vinculada a la inseguridad. Al indicar la omnipresencia de los delincuentes y sus movimientos impredecibles se justifica también la actitud que acompaña a la inseguridad: la sospecha y desconfianza de los otros. La imagen del delincuente resulta ser, en consecuencia, un elemento catalizador a partir del cual se obtiene verosimilitud y fundamento al temor generalizado. Sin embargo, a la vez, por su misma omnipresencia y extensión termina por resultar una evidencia inubicable. El peligro del que se habla a través de la conversación sobre los delincuentes es a la vez evidente y difuso. El objeto difuso del temor debilita la capacidad para generar acciones y controles. Frente a esto, se desarrolla un hábito que proporciona una rara seguridad: la desconfianza. Cuando el delito y el delincuente están en todos, en todas partes, a toda hora, la acción preventiva racional aparece carente de sentido. Pareciera que, al final, de nada sirve prevenir o buscar amparo. En primer lugar, porque el delincuente aparece dotado de poder que supera los medios de protección. En segundo lugar, porque se desconfía también de las instituciones especializadas en el control de la delincuencia. En el discurso de la gente la protección policial no llega aunque se la demande, los procedimientos judiciales son ineficientes, no se protege a la víctima y finalmente no se sanciona al victimario. Frente al temor omnipresente, a un agresor onnipotente y a una protección inexistente, se desarrolla una voz que reclama una represión que linda en nuevas formas de totalitarismos”. (PNUD, 1998, pp. 117-118).

En esos términos se ha llegado a afirmar que la doctrina de la seguridad ciudadana vino a reemplazar la doctrina de la seguridad nacional, en un contexto donde el discurso de la inseguridad pareciera necesario y consustancial con el proceso de alto crecimiento económico y una mala distribución del ingreso. (Bengoa, 2000; citado en Torres y De la Puente, 2001)

En síntesis, con el fin de la Guerra Fría y la reforma estatal marcada por la descentralización, la privatización y la apertura, los objetivos de la seguridad ciudadana son los de convivencia social (derechos y deberes), para lo cual se convoca a una pluralidad de actores y las políticas son las del Gobierno de la seguridad.

En nuestro país, la problemática de la seguridad se ha ido instalando en la agenda pública fundamentalmente desde la vuelta al sistema democrático en el año 90'. El desafío de llevar adelante un sistema de gobierno de este tipo, trae consigo también el desafío de la convivencia segura de los ciudadanos en el país. Durante los primeros años del gobierno de Aylwin, y favorecido por el rol de los medios de comunicación, se identifica a la delincuencia como una amenaza a dicha convivencia y en consecuencia comienzan a implementarse algunas medidas orientadas a su control y reducción.

Las acciones en este periodo y en el periodo que le va a suceder, a cargo del presidente Eduardo Frei, se van a concentrar principalmente en tres temas: la labor policial, los esfuerzos por configurar un soporte institucional en el aparato del Estado que se encargue del tema y el incipiente desarrollo de iniciativas con participación vecinal.

La preocupación por una institucionalidad al interior del Estado que asumiera el liderazgo en el desarrollo de una política de seguridad adquiere su mayor nivel de concreción en el periodo de Lagos, creándose la División de Seguridad Ciudadana (DSC) en el año 2000, como eje articulador de los distintos actores gubernamentales, civiles, policías, públicos y privados involucrados en el diseño, elaboración e implementación de medidas para la prevención y control de la delincuencia. Al alero de la División de Seguridad Ciudadana comienza a desarrollarse la intervención local en el tema, a través de los programas "Comuna Segura – Compromiso 100" y "Barrio Seguro", lo cuales se erigirán como la apuesta de gobierno en prevención y control del delito focalizada en ciertos territorios y barrios más críticos.

Junto a ello se identifica y abre un nuevo frente de batalla de la intervención estatal representado por el narcotráfico, en relación con el cual se desarrollan medidas, dentro de las cuales destaca particularmente la creación del CONACE dentro del Ministerio del interior, como institucionalidad a cargo del tema.

Hasta ese momento, el Estado no había logrado consolidar una dirección clara y consistente en el abordaje de la seguridad y lo que se detectaba más bien eran proyectos *piloto* y paquetes de acciones y medidas (sectoriales) sin una articulación evidente y/o norte común. En atención a ello, el año 2003, la División de Seguridad inicia el proceso de formulación de una política de Estado, convocando a una serie de actores del mundo académico de distintos sectores ligados al desarrollo de la temática y a través de la cual se busca explicitar los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. No obstante lo anterior, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana no estableció una orientación clara que, en términos operativos, permitiese derivar la implementación de una agenda y/o medidas concretas en materias de seguridad. Este tema será retomado entonces en el gobierno que le sucede, a partir de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Probablemente, a partir de una cierta madurez política en el tema, y de la creciente discusión acerca de la necesidad de “institucionalizar” a la seguridad ciudadana, en el sentido de dotarnos de una institucionalidad especializada en la materia, nuestro país arriba a fines del año 2006 al concepto de Seguridad Pública.

Sin lugar a dudas, las modernas teorías del desarrollo que habían conceptualizado la seguridad de un modo integral y hablan de una Seguridad Humana y un Desarrollo Humano, constituyen elementos que se recogen durante este período. Al igual que la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencia para medir los avances en igualdad y democracia el interior de los países y entre ellos, permitiendo así la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro.

Junto con esto, es necesario, de manera más específica, construir conceptos operativos útiles para analizar sectorialmente las políticas públicas de seguridad. (Escobar, S. Muñiz, J, Sanseviero, R et al, 2005).

Asimismo, se reconoce paulatinamente que una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia, se hace más temerosa mientras más desinformada está. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma.

Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia. Crecientemente se generan mecanismos de buenas prácticas policiales, que abren la información de su funcionamiento a la comunidad e incluso se someten al escrutinio de ésta. (ibid)

Sin embargo, la información como bien público perfecto se refiere a aspectos más amplios, esto es a la inversión en sistemas de datos en información abiertos al uso de los ciudadanos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre actividades de inteligencia policial y distribución de recursos, y en general, al establecimiento de mecanismos que permitan una responsabilización de las políticas de seguridad.

El tema de la seguridad pública es uno de los puntos medulares para evaluar los Estados democráticos modernos. La capacidad de un Estado de proveer seguridad está frecuentemente asociada con las capacidades políticas de los Estados de instalar climas de paz y tranquilidad, tanto interna como externa, en los que el desarrollo es más probable.

Los procesos de democratización en Latinoamérica coinciden con ciudades golpeadas por tasas incrementales de delincuencia que provocan inseguridad en sus ciudadanos, y cuestionan la capacidad de gobierno de sus estados. Por su parte, las encuestas de opinión públicas reafirman a la delincuencia como uno de los temas que más preocupan a los ciudadanos y los medios dan amplia cobertura a lo que es considerado uno de los problemas sociales más graves que enfrenta la sociedad. (Ibid)

Si bien es discutible la brecha entre las cifras objetivas de delincuencia, elaboradas desde indicadores como la detención y la victimización, y el temor subjetivo de la ciudadanía, es indiscutible que la sensación de temor en las sociedades deja un escenario propicio para el “populismo penal” donde la represión y control excesivo son validados como formas legítimas en el combate a la delincuencia.

En este contexto, a fines del año 2006, surge en Chile la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), cambiando el concepto de Seguridad Ciudadana, hasta ese entonces vigente en el discurso político e institucional, al de “Seguridad Pública”, en el cual el acento parece estar puesto en la capacidad del Estado para proteger y garantizar el derecho a la seguridad.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública pretende poner al Estado y sus instituciones al servicio de los ciudadanos. *“La seguridad es un derecho y es el Estado el llamado a garantizarla”*.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública surge como una forma de materializar lineamientos de acción planteados en la Política de Seguridad Ciudadana redactada el año 2004 (en el Gobierno del Presidente Lagos) para lo cual propone seis áreas o dimensiones de acción: Institucionalidad, Información, Prevención, Control y sanción, Rehabilitación y Asistencia a víctimas.

Tal como lo menciona el documento Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el objetivo tras la intervención en estas área es “enfrentar el fenómeno delictual de manera integral y coordinada en el sector público” sobre la base de 6 principios motores identificados: Integralidad, Focalización, Coordinación, Territorialidad, Participación Ciudadana y Seguimiento y Evaluación.

Si realizamos una lectura del conjunto de principios motores, podemos concluir que se intenta configurar una política poniendo énfasis en la *integralidad* de la misma, intentando abordar el problema desde una visión que reúna principios interconectados entre sí y que mutuamente se potencian. En paralelo, mantiene el enfoque de *focalización* que subraya la necesidad de racionalizar los recursos priorizando a quienes resulten con mayores necesidades más inmediatas. Al mismo tiempo, se aboga por la *coordinación* conjunta, interdisciplinaria e inter-institucional y entre actores diferentes, abriendo el horizonte hacia una política articulada y no jerárquicamente centralizada. Lo mismo resulta del principio de la *territorialidad*, que básicamente apunta hacia la necesidad de descentralización, el cual es seguido por el principio de *participación*, conectando lo anterior a la necesidad de redefinir una política bajo un enfoque que también considere a las bases para la coordinación de la política. Por su parte, al incluir *seguimiento y evaluación* además, el conjunto de principios inserta la necesidad de incorporar una mirada de política no sólo desde el diseño o la implementación, sino que se haga cargo de los resultados y de la posibilidad incremental que se abre al conocer los logros, desajustes e incumplimientos de objetivos así como las razones que explican las brechas entre los resultados observados y esperados.

El espíritu y acento de la Estrategia está puesto, en gran medida, en la coordinación intersectorial. Para ello, se anuncia la creación de una instancia expresada en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, liderada por el Ministerio del Interior y donde participan las distintas reparticiones públicas vinculadas a la seguridad. Al mismo tiempo, se forma a nivel central en dicho ministerio, la Unidad de Coordinación Intersectorial que reúne a sectorialistas de Vivienda, Salud, Justicia, Trabajo y Educación y que serán los interlocutores encargados de llevar la relación con tales sectores. De esta forma, se posiciona al tema de la coordinación como un elemento central, asumiendo la complejidad que supone el desarrollo de estrategias de intervención en la problemática y la necesidad de llevar a cabo acciones en sintonía y con un norte común. No obstante, más allá de las instancias *ad-hoc* que se creen para ello, el cómo y cuán sistemáticamente tengan lugar los procesos de coordinación asociados a estas estructuras será lo que determinará en gran medida el adecuado engranaje y complementariedad en el accionar.

Un aspecto importante a destacar, es que la institucionalidad no considera la participación y más bien plantea objetivos de manera centralizada donde la coordinación principalmente implica a órganos y servicios del estado y escasamente considera a la sociedad civil, ni se advierten herramientas de participación que permitan levantar estrategias y conocimiento e información desde un nivel local para el diseño, implementación y evaluación de las decisiones y procesos en funcionamiento, sino que la participación es más bien vía herramientas de recolección de información escasamente participativas, centrada en encuestas cuantitativas más que en las experiencias de las personas en contacto con sistemas de justicia, ya sea víctimas o imputados.

Actividad 2

Reflexione en torno al siguiente enunciado:

“La seguridad ciudadana, supone que las personas, individual y colectivamente, se encuentran en situación de convivir disponiendo de la protección necesaria que les permita superar los peligros propios del entorno social. Este deber de protección corresponde al Estado, actuando con pleno respeto de los derechos y garantías que el sistema político mismo reconoce a las personas”

Conclusiones

Durante esta semana, se abordó la evolución del concepto de Seguridad Ciudadana, desde una perspectiva histórico sociológica.

De este modo, pudimos comprender que el concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo, desde escenarios que la instalaban en el marco de una defensa a riesgos externos, para luego centrarse en las problemáticas de violencias acaecidas al interior del territorio (Nación), en donde el Estado era el principal agente normalizador, hasta la llegada de los años 90 a la actualidad, en donde la participación de las administraciones territoriales sectoriales (gobernaciones, municipios) pasan a tener un rol central en el manejo y control de los hechos delictuales acaecidos en sus demarcaciones.

Bibliografía

Briceño, Roberto (2002). Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

Carranza, E. (coord). (1997). Delito y Seguridad de los habitantes. Costa Rica: ILANUD/Siglo XXI Editores.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Santiago, Chile. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: [www. crime-prevention-intl. org](http://www.crime-prevention-intl.org)

Camou, A.; Castro,J., (1997). La Sociedad Compleja. Ensayos en torno a la Obra de Niklas Luhmann. México: FLACSO.

Constitución Política de la República de Chile, Artículo 90, inciso 3.

De la Puente, P. y Torres, E. (2000). Seguridad ciudadana y prevención del delito. Un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad”. En Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios. N° 1.

Decreto Ley N° 2460.

Escobar, S. Muñiz, J, Sansevierio, R. (2005). La seguridad Ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Kincaid, D, Gamarra, E. (1996). Disorderly Democracy: Redefining Public Security in America, en Latin America in The World-Economy, R. Korzeniewicz and W. Smith (ed), Grennwood Press, Westport, Connecticut.

Leal Buitraga, F. (2003). La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista Estudios Sociales N° 15, junio 2003. Colombia: Universidad de Los Andes, pp. 74-87.

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, N° 18.691, Artículo 1.

Maira, L (1990). El Estado de Seguridad Nacional en América Latina, en Pablo González Casanova (coord.), El Estado en América Latina: Teoría y Práctica. México: Siglo XXI Editores.

PNUD, (1998). Desarrollo Humano en Chile. Las Paradojas de la Modernización. Santiago de Chile.

Torres y De la Puente. (2001). “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década”, Revista MAD, N° 4, mayo de 2001, Santiago de Chile: Departamento de Antropología. Universidad de Chile (1-5).



SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD II

Victimización, Estrategias de Participación y Seguridad Ciudadana



Introducción

Hemos dedicado el material de esta semana exclusivamente al concepto de Victimización, por ser el término central de la problemática de la delincuencia y violencia, ya que surge de las experiencias sufridas por los ciudadanos en relación a ésta, y por ser la clave en el establecimiento de políticas preventivas y de seguridad nacional y local.

Tal como recién indicaba, la victimización implica una serie de impactos a nivel individual y colectivo. Entre los primeros, se encuentran los daños físicos y psicológicos, los económicos y los sociales (que pueden ir desde afectaciones en el ámbito laboral, escolar, de vivienda, de relaciones interpersonales, etc.).

Las víctimas pueden contraer costos de los siguientes modos: reparación de propiedad o reemplazo de posesiones, instalación de medidas de seguridad; acceso a servicios de salud; participación en el proceso de justicia penal, asistiendo al juicio, por ejemplo; obtención de ayuda profesional para afrontar el impacto emocional, gastos de funeraria y entierro.

La victimización produce muchas veces un verdadero quiebre en la vida de las personas. Este quiebre se vincula estrechamente con la sensación de pérdida de control que impone una victimización. Las personas habitualmente suponen que se desenvuelven en un ambiente medianamente predecible y organizan su vida de acuerdo a ello. La experiencia de ser víctima de un acto delictivo transgrede la confianza en la estabilidad del orden social y, a partir de ello, la persona y su mundo familiar comienzan a relacionarse defensivamente con el medio.

Ideas fuerza

La reconfiguración del campo del control del delito, la aparición de tipos de inseguridad, extendieron la influencia de la figura de la víctima, hasta insertarla en el sistema de la justicia procesal penal.

La visión de que *cualquiera puede ser víctima*, ha socavado la noción de “público”, ya que la experiencia de víctima individual no está en la de bien público, el bien público debe ser individualizado, desagregado en partes individuales.

La Victimización es la experiencia de sufrir las consecuencias de un delito. Dicha experiencia puede responder tanto al impacto directo del delito, como a las consecuencias que tengan para la víctima, los movimientos sociales, judiciales u otros que se produzcan luego del delito o de su denuncia.

1. CONCEPTO DE VICTIMIZACIÓN

La seguridad ciudadana está fuertemente vinculada en nuestros días al temor a ser víctima de un delito, especialmente si se trata de delitos violentos que atentan contra la integridad física e incluso la vida de las personas.

Esto es especialmente relevante en un contexto político y social en que las víctimas de delito han cobrado un rol cada vez más protagónico.

En la década de los ochenta arribamos a un contexto social en el cual los patrones de relaciones sociales, económicas y culturales en el último tercio del siglo XX traen una serie de inseguridades. No importan ya tanto las causas de la criminalidad, como las consecuencias del delito, y desde ese punto de vista, se promueve el desarrollo de estrategias del control de la criminalidad.

En el marco de los problemas que genera el control del delito y la necesidad de contar con una red de control notablemente más extensa, surge un nuevo espacio del control, dominado por la prevención y la seguridad.

Las políticas del control del delito y el castigo, han sido sustraídas a los estudiosos del tema y han pasado a ser lideradas por los políticos. Antes la opinión pública funcionaba como ocasional freno de las iniciativas políticas, ahora opera como su fuente privilegiada. El delito pasó a ocupar un amplio espacio en los medios de comunicación en que estas noticias son profusamente divulgadas, con la consecuente percepción y conformación de imágenes acerca del temor por parte de la denominada opinión pública.

Asistimos de este modo a una evidente obsesión por la seguridad, en la cual evitar el delito se convierte en el principio organizativo de la sociedad cotidiana, una sociedad de víctimas potenciales. (Pitch, 2009)

1.1. El surgimiento del concepto de *víctima* en el debate sobre seguridad pública

Siguiendo a Garland (2001), la importancia del control del delito viene aparejado de una serie de políticas sociales acordes con las víctimas. El foco está puesto, ya no en la persona del agresor, sino en la víctima. Se trata ahora de explicar qué es lo que hace que

las personas sean víctimas de delito, cual es la *vulnerabilidad* y el *riesgo* de convertirse en víctimas.

La emergencia de las estadísticas, encuestas de victimización y otras, como herramientas de análisis, implicó un cambio en la forma de abordar los factores de riesgo, ya no sólo a través del diagnóstico clínico de casos particulares, sino que a través de cada vez más sofisticados modelos matemáticos y probabilísticos, que permiten el manejo de grandes volúmenes de datos e información.

De este modo, la reconfiguración del campo del control del delito, la aparición de tipos de inseguridad, extendieron la influencia de la figura de la víctima, hasta insertarla en el sistema de la justicia procesal penal, pese a que convertir a esa víctima en objeto de intervención del control penal no estuvo en las aspiraciones de aquellos expertos para quienes ese tipo de solución era residual (secundaria). (Bustos, 1993)

Surge así en el seno de las sociedades contemporáneas un nuevo significado colectivo de ser víctima y una relación reelaborada entre la víctima individual, la víctima simbólica y las instituciones públicas de la Justicia Penal y el control del delito. El nuevo imperativo político es que las víctimas deben ser protegidas, se deben escuchar sus voces, honrar su memoria, poder expresar su ira, tener respuesta a sus temores.

En esa perspectiva, el magistrado español Julio Maier, miembro de la organización Jueces para la Democracia, señala: “La víctima es un protagonista principal del conflicto social, junto al autor, y el conflicto nunca podrá pretender haber hallado solución integral, si su interés no es atendido, al menos si no se abre la puerta para que él ingrese al procedimiento”. (Citado por Ruz, 1999, p.1)

Esta visión viene a concretar los llamados que desde el siglo XIX instaban al gobierno a escuchar y dar centralidad a las víctimas, argumentando que sólo eran denunciantes y testigos, que no eran compensados, que todo estaba puesto en los infractores pero el sistema ofrecía poco a las víctimas, que no eran informados sobre “su” caso y que muchas veces- como en los casos de las mujeres violadas- pasan a ser tratadas como la incitadora del delito, cuando quizás su único error fue estar en el lugar y en un momento equivocado.

Esa preocupación obedece al hecho que a medida que los sistemas políticos se fueron desarrollando y el poder interviene en el esquema víctima-autor y en la posible conciliación, basándose en el principio de que el delito es un acto contra la sociedad y el

ordenamiento jurídico vigente, el Estado se hizo cargo de regular y resolver todos los conflictos definidos como penales, *“ejerciendo el poder punitivo en forma monopólica ´expropiando´ a los particulares su facultad de intervenir en la resolución de los conflictos más graves”* (Riego, 1994, p. 55), por lo cual el campo del delito y del derecho penal pasa a ser una relación centrada entre el delincuente y el Estado, convirtiendo a la víctima en un mero observador de la acción punitiva que aquel –en nombre del interés de la sociedad- ejecuta contra aquel que le ocasionó el daño.

Es efectivo que el Estado busca con la acción punitiva reivindicar la vigencia del ordenamiento jurídico, puesto a prueba a raíz de la transgresión de la norma, pero en su afán de validar este ordenamiento jurídico no debe olvidarse que si bien la sociedad entera es víctima colectiva de los delitos que en ella se cometen, hay entre sus miembros uno que ha sufrido la denominada victimización primaria –entendida como la realización del delito en sí misma- y que por lo tanto es prioritario apoyarla y protegerla en particular, a fin de que encuentre en la justicia y sus agentes toda la información y ayuda necesaria para lograr que, en definitiva, este mal sea reparado y se evite una segunda victimización a manos del aparato estatal. (Ruz, 1999, p.31)

Esta preocupación por la víctima, en principio fue impulsada por sectores progresistas que buscan mayor transparencia en los sistemas judiciales, mayor control ciudadano sobre el aparato estatal y un impulso de la participación social en la denuncia y prevención del delito, por medio de un incremento de la confianza en las instituciones judiciales, pero teniendo claro que el eje fundamental será siempre la búsqueda de la justicia, lo que permite sostener:

Si bien la satisfacción de la víctima no debe ser el objetivo prioritario del Estado –ya que si así fuera también debería considerar al delincuente en virtud de la igualdad ante la ley- sí debería ser un punto a considerar, ya que en la medida que las víctimas estén satisfechas con la solución que el Estado ha dado a sus conflictos, va a aumentar el respeto y la confianza hacia los órganos encargados de aplicar justicia y, en consecuencia, a disminuir la denominada ´cifra negra´ referida al gran número de delitos no denunciados. (Ruz, 1999, p. 31)

Esos postulados fueron recogidos en gran medida en la Reforma Procesal Penal de nuestro país, generando un lugar para la víctima en todos sus procedimientos, pero al mismo tiempo han servido para una expropiación discursiva, que desde una mirada represiva se ha apropiado de la experiencia de la víctima convirtiéndola en un tópico común y colectivo (haya uno sido o no víctima), no individual, ni atípica. De alguna

manera, *el que habla a nombre de las víctimas habla en nombre de todos nosotros*. La figura simbólica de la víctima ha cobrado vida propia. Todo el mundo sabe lo que necesitan las víctimas.

Se intenta dar un lugar privilegiado a las víctimas, pero ese lugar es ocupado por una imagen proyectada y politizada sobre las víctimas, más que por los intereses y opiniones de las mismas víctimas. Para incorporar medidas punitivas, se invocan los sentimientos de las víctimas, para conseguir apoyo y legitimidad, esto opera como justificación de cualquier tipo de medida de represión penal.

Si las víctimas eran los olvidados, ahora han vuelto para vengarse, exhibidas públicamente por políticos y medios de comunicación que explotan permanentemente la experiencia de ser víctima en función de sus propios intereses.

El sufrimiento de la víctima, generalmente mujer, se representa con el lenguaje inmediato y personalizado de los medios de comunicación de masas y se dirige directamente a los medios y la ira de los espectadores, produciendo efectos de identificación y reforzamiento que luego son usados política y comercialmente.

Esta visión de que *cualquiera puede ser víctima*, ha socavado la noción de “público”, ya que la experiencia de víctima individual no está en la de bien público, el bien público debe ser individualizado, desagregado en partes individuales.

Con esta centralidad de la víctima, el derecho y el sistema de justicia penal lograron no sólo el objetivo de dar respuesta a quienes sufren un delito sino el de cohesionar las expectativas y demandas sociales en torno a ambos campos.

Esto ha cambiado, los intereses y sentimientos de las víctimas, de sus familias, de las potenciales víctimas, y las figuras abstractas de víctimas, se invocan rutinariamente para apoyar medidas punitivas. El interés de las víctimas ya no está subsumido en el interés público que guía las decisiones de perseguir y sancionar penalmente del Estado.

Por ello, cabe recordar que según la Organización de Naciones Unidas:

Se entenderá por víctimas a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como

consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. (ONU, 1985)

Por otra parte, se distinguen víctimas directas e indirectas. La víctima directa (el afectado) es la persona que sufre directamente las consecuencias de un delito. Mientras que la o las víctimas indirectas (los familiares o quienes dependen de él) son quienes debido a su relación de dependencia o lazo sanguíneo o afectivo con la víctima directa, sufren también las consecuencias del hecho delictivo. Se incluyen también a las personas que han intentado evitar el delito o han ayudado a la víctima.

La Victimización es la experiencia de sufrir las consecuencias de un delito. Dicha experiencia puede responder tanto al impacto directo del delito, como a las consecuencias que tengan para la víctima, los movimientos sociales, judiciales u otros que se produzcan luego del delito o de su denuncia. Para valorar las características del impacto del delito es necesario distinguir las distintas formas de victimización, las cuales se dividen en victimización primaria y secundaria. (Esbec, 1994).

La victimización primaria se refiere a las consecuencias que sufre la víctima como resultado del hecho delictivo mismo. Estas consecuencias, de acuerdo a Marchiori (1997), pueden manifestarse en distintas áreas de la vida de la persona:

- en el área psicológica o emocional de la víctima
- en la integridad física
- en su vida familiar
- en el entorno social
- en el contexto laboral
- en el ámbito económico
- en el aspecto cultural

Las consecuencias o secuelas de un delito pueden aparecer inmediatamente después de lo ocurrido, o bien con posterioridad. Además, puede tratarse de consecuencias transitorias o permanentes en la vida de la víctima. Algunas de las consecuencias son observables por quienes rodean a la víctima (por ejemplo, una lesión física); otras son subjetivas, puesto que la persona victimizada siente que su vida no es la misma (por ejemplo, la sensación de inseguridad).

Actividad 1
Para tener en cuenta:

“Con esta centralidad de la víctima, el derecho y el sistema de justicia penal lograron no sólo el objetivo de dar respuesta a quienes sufren un delito sino el de cohesionar las expectativas y demandas sociales en torno a ambos campos.”

1.2. La experiencia de victimización

La experiencia de ser víctima de un delito produce efectos relevantes en el mundo individual y social de la persona agredida. Estos efectos pueden verse acentuados por la reacción del entorno. Es decir, la respuesta de la familia, del medio social, de los sistemas judiciales, policiales y de salud, puede representar para la víctima una oportunidad de apoyo o, por el contrario, una amplificación de las consecuencias negativas que dejó el delito. (Manual Victimológico, Ministerio del Interior, 2009).

La victimización secundaria se refiere al proceso mediante el cual la persona que sufrió un delito, recibe acciones por parte del medio que la rodea, tendientes a aumentar las consecuencias psicológicas o sociales del delito (ONU, 1996). Es decir, la víctima se ve expuesta a intervenciones que no contemplan sus derechos y necesidades, por lo que su dignidad se ve atropellada.

Producto de la victimización secundaria la persona va a experimentar altos montos de angustia y desamparo, puesto que puede sentirse humillada, sobreexpuesta, culpabilizada o negada en su condición de víctima. Estos sentimientos aumentan su impotencia y desesperanza en la justicia y en la reparación social.

1.2.1. Factores protectores y de riesgo en la victimización

Existe una gran cantidad de variables que inciden en la ocurrencia de un hecho delictual. Las situaciones que desencadenan el delito o, por el contrario, que lo evitan, pueden ser agrupadas en factores o variables que aumentan o disminuyen la posibilidad de que el delito ocurra (Manual Victimológico, 2009).

Los factores de riesgo y protectores son condiciones de la personalidad de la víctima, de la situación familiar, del entorno social y de cualquier aspecto de la realidad circundante que contribuya a disminuir o aumentar la posibilidad de ser victimizado.

Los factores de riesgo se refieren a las condiciones propias de la víctima o de las circunstancias en que se encuentra que hacen más probable la ocurrencia del delito. Por ejemplo, vivir en un lugar aislado, con baja iluminación y presencia de grupos de narcotráfico, es un factor de riesgo para sufrir un asalto en la vía pública.

Los factores protectores son las condiciones propias de la víctima o de las circunstancias en que se encuentra que hacen menos probable la ocurrencia del delito. (Manual Victimológico, 2009).

La consideración de la existencia de factores o condiciones que participan en la probabilidad de ocurrencia del hecho, tiene repercusiones en la prevención del delito y en la recuperación de la víctima, a saber:

- a. Si la víctima y su entorno tienen conocimiento respecto de las condiciones propias que la vuelven más susceptible a ser victimizada, puede manejar algunas de éstas, anticipándose a la ocurrencia del delito. Si bien no basta con conocer los factores de riesgo para impedir la victimización, es una variable que entrega cierto control a la ciudadanía, especialmente a la población más vulnerable.
- b. La identificación de factores protectores, permite conocer los recursos individuales y del medio que rodea a la víctima para hacer frente a las consecuencias del hecho delictivo y sobreponerse a sus efectos.

En el pasado, según algunos compendios de criminología, se solía abordar el problema de las víctimas, sobre todo el de la propensión a ser víctima (*victimprone*ness), por medio del examen de las “debilidades” biológicas o situacionales que convertían en víctima a una persona. Según esta perspectiva, por consiguiente, las víctimas poseían características personales que, a diferencia del victimario, las hacían vulnerables (ser mujer, joven, anciano, retrasado mental, etc.).

En la actualidad, los enfoques adoptados en el examen de la victimización muestran, antes que diferencias, la proximidad de las características demográficas de las víctimas y los victimarios. Así, desde la perspectiva de la salud pública, importa más saber quiénes suelen ser las víctimas más frecuentes desde el punto de vista demográfico y conductual que según categorías de la personalidad.

En ese sentido, la mayor parte de los estudios revelan que la victimización por la violencia, sobre todo la que termina con la muerte o con el daño físico de la persona, se encuentra asociada con ciertas variables demográficas. De hecho, en los Estados Unidos de América, de donde provienen la mayor parte de los estudios sobre el tema, la edad constituye la variable más importante en la predicción del riesgo de victimización violenta (Levine FJ, Rosich KJ, 1996).

Otras variables que aparecen asociadas con la victimización por la violencia urbana, según algunos de los estudios, son el sexo, el nivel socioeconómico de la víctima o de la comunidad donde reside la víctima y la raza o grupo étnico de ésta.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización por Crimen de 1994 de los Estados Unidos, “los hombres, las personas de color, los hispanos, los jóvenes, los pobres y los habitantes del centro de las ciudades fueron los más vulnerables a la violencia”.

En América Latina, las tendencias de algunas variables parecen ser muy parecidas. En una revisión por Yunes (1993) de las tasas de mortalidad por causas violentas durante la década de los ochenta se encontró que en todos los países estudiados de América Latina y el Caribe la razón entre las tasas de mortalidad en hombres y mujeres fue siempre mayor de 1 y en todos —con la excepción de Cuba— la diferencia fue mayor que la observada en los Estados Unidos.

En América Latina, los estudios publicados no son concluyentes respecto a otras variables personales que pueden estar asociadas con la victimización por la violencia urbana. Aunque pertenecer a un sector socioeconómico bajo suele considerarse un factor de riesgo de victimización violenta, algunos estudios sugieren que la condición personal de la víctima pesa más que el contexto ambiental donde el acto violento se produce. Por ejemplo, Akerman (citado en Cruz, 1999) encontró que en São Paulo los robos predominan en áreas donde son mejores las condiciones de vida y, en cambio, los homicidios ocurren en áreas periféricas de baja extracción económica.

Por otro lado, en un estudio realizado en Santiago, Chile, se observó que los “robos con fuerza” se encuentran parcialmente concentrados en áreas de estratos medios y altos, mientras que los “robos con violencia” -que suponen un ejercicio más severo de la violencia y que afectan a las personas- suelen ocurrir en barrios de clase media y baja. (Oviedo, 1994)

En el orden conductual existen otras variables, como el consumo de alcohol y la tenencia de armas, que parecen estar asociadas con la victimización. Por lo tanto, su presencia se convierte en un factor de riesgo de sufrir una agresión.

Por lo general, estas variables se han asociado más con el perpetrador de la violencia que con la víctima. Empero, el análisis del problema de la victimización desde otro prisma ha permitido encontrar también ciertas conexiones entre las víctimas, el consumo de alcohol y la tenencia de armas.

En Cali se encontró que 25% de las víctimas de asesinato estaban intoxicadas por alcohol, mientras que en El Salvador, el porcentaje de las víctimas de violencia hospitalizadas por intoxicación alcohólica ascendió de 20 en una semana normal a 35 en una semana festiva. En el caso de la tenencia de armas, Guerrero sostiene, citando un estudio estadounidense, que la posesión de un arma de fuego se asocia con un riesgo de morir 2,7 veces mayor para los integrantes del hogar. (Cruz, 1999)

1.3. El impacto y los costos de la victimización

La victimización implica una serie de impactos a nivel individual y colectivo. Entre los primeros, se encuentran los daños físicos y psicológicos, los económicos y los sociales (que pueden ir desde afectaciones en el ámbito laboral, escolar, de vivienda, de relaciones interpersonales, etc.). El impacto económico del delito es probablemente el que está menos documentado. Las víctimas pueden contraer costos de los siguientes modos: reparación de propiedad o reemplazo de posesiones, instalación de medidas de seguridad; acceso a servicios de salud; participación en el proceso de justicia penal, asistiendo al juicio, por ejemplo; obtención de ayuda profesional para afrontar el impacto emocional, gastos de funeraria y entierro.

La victimización produce muchas veces un verdadero quiebre en la vida de las personas. Este quiebre se vincula estrechamente con la sensación de pérdida de control que impone una victimización. Las personas habitualmente suponen que se desenvuelven en un ambiente medianamente predecible y organizan su vida de acuerdo a ello. La experiencia de ser víctima de un acto delictivo transgrede la confianza en la estabilidad del orden social y, a partir de ello, la persona y su mundo familiar comienzan a relacionarse defensivamente con el medio. Así, en el futuro la víctima experimenta una sensación de desorganización e impotencia, puesto que los acontecimientos posteriores al delito se sucedieron independientemente de sus acciones. La víctima realiza sus actividades

diarias en un estado de expectación, anticipando que un suceso negativo pueda ocurrir en su vida, relativo al delito o a cualquier otro acontecimiento inesperado. (Manual Victimológico, 2009).

En la persona victimizada aparecen sentimientos de temor y angustia. El primero está asociado a la creencia que el delito pueda repetirse o que otro acto de violencia se presente. La angustia guarda relación con la sensación de dificultad para predecir lo que ocurrirá en el futuro. Junto a ello, aparece la frustración; ésta puede emerger ante cada intento de la víctima por recuperar su estado emocional y vital anterior a la victimización y no lograr hacerlo (Marchiori, 1997).

Por otra parte, la magnitud del daño que produce un hecho delictivo en una víctima es difícil de dimensionar debido a la multiplicidad de variables que influyen. Junto con esto, podemos desconocer cómo una víctima se enfrentará a las consecuencias que tiene en su vida un determinado delito, puesto que una misma persona puede reaccionar de distinta manera de acuerdo al momento de la vida en que se encuentre.

La gravedad de las consecuencias en la vida de la víctima dependerá de la naturaleza del daño ocasionado (físico, psicológico, social, entre otros) y la magnitud o impacto del mismo, pudiendo éste circunscribirse a un área de la vida de la persona o ser transversal a todas las áreas.

Es importante considerar que las secuelas psicológicas de un delito dependen de las circunstancias de éste, así como también de las características propias de la víctima. Es decir, se trata de una serie de variables que se entrecruzan y generan un impacto particular en cada víctima.

Sin embargo, no sólo los individuos sino también las comunidades y organizaciones pueden ser victimizadas, llevando a su deterioro a lo largo del tiempo a medida que la confianza decae, el miedo aumenta y el costo económico de la victimización se hace insoportable. (ONU, 1985).

Los efectos de la victimización golpean particularmente fuerte a los pobres, los desamparados, los discapacitados y los marginados sociales. Investigaciones muestran que aquellos ya afectados por victimización previa son particularmente susceptibles de ser nuevamente victimizados a través de la misma u otras formas de delito. En muchos países estas víctimas reiteradas se encuentran usualmente en comunidades con niveles altos de delito.

Los costos colectivos del delito y la violencia han sido objeto de medición por varios investigadores, sin embargo resulta de evaluaciones de gran complejidad, dados los múltiples aspectos que involucra.

La violencia produce un daño en la capacidad gubernamental de enfrentarla. El incremento de hechos de violencia obliga a destinar recursos al combate de la violencia que podrían dirigirse a tareas de desarrollo y contribuye además a la corrupción. Asimismo, la población comienza a recurrir a sistemas de seguridad privados al percibir que el Estado es ineficaz en esta función, con lo que éste va perdiendo legitimidad y relevancia. Finalmente, existe consenso en reconocer los efectos negativos de la violencia en el crecimiento y en la reducción de la pobreza en la región. (Ayres, 1998).

En suma, si bien el cálculo de costos socioeconómicos es en muchos casos parcial por ausencia de información de base que lo sustente adecuadamente, tiende a destacar el impacto económico de las diversas formas de violencia para efectos de políticas y programas encaminados a reducir la prevalencia de la violencia. (Arriagada, Godoy, 1999).

Actividad 2

Reflexione en torno a la siguiente afirmación:

“Los efectos de la victimización golpean particularmente fuerte a los pobres, los desamparados, los discapacitados y los marginados sociales. Investigaciones muestran que aquellos ya afectados por victimización previa son particularmente susceptibles de ser nuevamente victimizados a través de la misma u otras formas de delito.”

1.4. La medición de la victimización

La metodología más ampliamente utilizada y validada para medir la victimización por delitos, corresponde a las *Encuestas de Victimización*, cuya elaboración y aplicación se inicia en los años 70.

Las encuestas de victimización son instrumentos diseñados especialmente para medir la cantidad y tipo de victimizaciones que se producen en un determinado espacio temporal y territorial y persiguen –principalmente- el objetivo de dar a conocer la cifra negra de la criminalidad, esto es, aquella que no es registrada por las instituciones de la Justicia Penal.

Junto con las encuestas de victimización, también se han diseñado estudios cualitativos que permiten acercarse a dimensiones del fenómeno de alcance más local o bien profundizar en aspectos más específicos.

1.4.1. Breve historia de las encuestas de victimización

Las encuestas de victimización surgieron a la luz del establecimiento del Estado-Nación y el diseño de formas modernas de gobierno para comprender su población y su entorno, y para ofrecer una base de evidencia para el desarrollo de intervenciones por medio de políticas (ONU, 2009).

Las primeras encuestas sociales, como ‘El trabajo y los pobres en Londres (1851) de Henry Mayhew y ‘La vida y el trabajo de la gente de Londres’ (1889-1903) de Charles Booth implicaron entrevistar a los sujetos sobre sus condiciones y actitudes sociales.

La primera ocasión en que se consideró la recolección de estadísticas delictivas a nivel internacional fue en el Congreso General Estadístico de Bruselas en 1853. El siguiente esfuerzo de importancia que se conoce se realizó en el Congreso Internacional sobre la Prevención y Represión del Delito, realizado en Londres en 1872.

Durante la década de 1960, los criminólogos comenzaron a comprender las debilidades de las fuentes administrativas y buscaron métodos alternativos que pudieran ofrecer una descripción más precisa e informativa de los problemas delictivos. Las primeras encuestas de victimización se realizaron en las décadas de 1960 y 1970, y estaban diseñadas para examinar lo que se acabó llamando la ‘cifra oscura’ del delito, es decir, delitos que no se denunciaban o que no eran registrados por la policía. Ya hacia la década de 1970, estas encuestas se vieron influenciadas por el crecimiento de la teoría feminista, y posteriormente de la victimología, que enfatizaba la importancia de las opiniones de las víctimas con respecto a su victimización y la ‘invisibilidad’ de ciertos tipos de delito en las estadísticas oficiales, como la agresión sexual y la violencia doméstica.

Las primeras encuestas de victimización fueron, principalmente, a pequeña escala y de modo experimental, por ejemplo, una encuesta que se realizó en Gran Bretaña a principios de la década de 1970 cubría únicamente tres pequeñas áreas de Londres (Sparks, Genn y Dodd, 1977, citado en Manual para Encuestas de Victimización, ONU 2009).

Probablemente la innovación más importante e influyente con respecto a las encuestas de victimización fue el lanzamiento, en 1972, de la Encuesta Nacional Sobre Delito en Estados Unidos, desarrollada a partir del trabajo realizado por el Centro Nacional de Investigación de la Opinión y la Comisión presidencial sobre el cumplimiento de la ley y la administración de justicia. El propósito

de esta Comisión fue investigar la naturaleza y las causas del delito en Estados Unidos y recomendar políticas para enfrentarlo. Una recomendación clave de la Comisión fue la implementación de una nueva fuente de estadísticas delictivas — una encuesta de victimización (ONU, 2009).

A medida que las encuestas de victimización fueron adoptadas más ampliamente en todo el mundo, también se hizo posible usarlas para estudios comparativos a nivel internacional. Sin embargo, el mayor problema con los estudios comparativos siguió siendo que existían diferencias en las definiciones del delito de un país a otro. El desarrollo de la Encuesta Internacional a Víctimas del Delito (ICVS, por sus siglas en inglés) en 1987 tenía la intención de atacar esta debilidad.

1.5. Ventajas y limitaciones de las encuestas de victimización

Entre los principales aportes de la aplicación de encuestas de victimización se encuentran:

- a. Permiten conocer la opinión de los entrevistados acerca del funcionamiento del sistema penal en general y las instituciones que lo componen, y su percepción de seguridad.
- b. Permiten no sólo medir la prevalencia e incidencia de determinados hechos delictivos, sino que además caracterizar a las víctimas, a los autores, las modalidades delictuales- lugares y horarios de comisión, uso de armas, entre otros.
- c. Al incluir reportes de situaciones de violencia, con independencia de si se ha denunciado la violencia a las autoridades o no, las encuestas basadas en la

- población pueden dar un panorama más exacto que los datos provenientes de los registros institucionales, es decir, de la Cifra Negra.
- d. Estas encuestas utilizan muestras seleccionadas aleatoriamente y, por consiguiente, sus resultados son representativos de la población general.
 - e. La forma de obtención de la muestra, las hace particularmente útiles para la medición de la extensión de la violencia intrafamiliar, monitorear las tendencias a lo largo del tiempo, tomar conciencia y formular políticas. (ONU, 2009.)

Pese a los aportes que entregan las encuestas de victimización, es necesario considerar algunas importantes limitaciones que estas presentan:

Las encuestas de victimización general, destinan pocas preguntas para indagar acerca de la naturaleza de delitos específicos, de alta prevalencia, como la violencia doméstica y sus características particulares, pues se pretende tener una mirada de todos los tipos de victimización.

Aun cuando en las encuestas generales de victimización, se reporta la presencia o no de otra persona al momento de realizar la entrevista, ésta no es una variable controlada intencionalmente para garantizar la privacidad, situación que en el caso de algunos delitos es una variable relevante para que la persona entrevistada entregue datos reales y fidedignos de su situación y evitar poner en riesgo su seguridad.

Una de las grandes dificultades de las encuestas de victimización (cualquiera sea su tipo) es la falta de periodicidad de la aplicación y el uso de metodologías diferentes, tanto de muestreo de áreas de indagación como de baterías de preguntas. Esto hace que no se pueda establecer una comparación entre ellas y a través del tiempo, limitando excesivamente su utilidad.

Con todo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que se realiza en Chile por parte del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadísticas, es de un alto estándar a nivel internacional, reconocido así por estudiosos y especialistas en el tema. (Kessler, 2009).

Aun así, este instrumento muestra serias limitaciones para distinguir entre el miedo experiencial y el miedo expresivo, es por ello que Kessler, entre otros, propone categorizar esta experiencia como sentimiento de inseguridad, que es una categoría sociológica y no emocional, por lo tanto más fácil de medir.

Conclusiones

Durante la presente semana, observamos que la victimización implica una serie de impactos a nivel individual y colectivo. Entre los primeros, se encuentran los daños físicos y psicológicos, los económicos y los sociales (que pueden ir desde afectaciones en el ámbito laboral, escolar, de vivienda, de relaciones interpersonales, etc.). El impacto económico del delito es probablemente el que está menos documentado. Las víctimas pueden contraer costos de los siguientes modos: reparación de propiedad o reemplazo de posesiones, instalación de medidas de seguridad; acceso a servicios de salud; participación en el proceso de justicia penal, asistiendo al juicio, por ejemplo; obtención de ayuda profesional para afrontar el impacto emocional, gastos de funeraria y entierro.

Asimismo, la victimización produce muchas veces un verdadero quiebre en la vida de las personas. Este quiebre se vincula estrechamente con la sensación de pérdida de control que impone una victimización. Las personas habitualmente suponen que se desenvuelven en un ambiente medianamente predecible y organizan su vida de acuerdo a ello. La experiencia de ser víctima de un acto delictivo transgrede la confianza en la estabilidad del orden social y, a partir de ello, la persona y su mundo familiar comienzan a relacionarse defensivamente con el medio.

Bibliografía

Arriagada, I., Godoy, L. (2000). “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana” en: Revista de la CEPAL, N° 70, Santiago, 2000, págs. 107-131.

Ayres (1998). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina - Cepal. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf

Cruz, J.M. (1999). La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España. Revista Panamericana de Salud Pública / Pan Am J Public Health N° 5 (4/5).

Esbec, E. (1994). Víctimas de delitos violentos. Victimología General y Forense. Instituto S Delgado. Editorial Psiquiatría Legal y Forense, Vol II. Madrid, España.

Garland, D. (2001). La Cultura del Control. Editorial Gedisa, Barcelona.

Kessler, G. (2009). El Sentimiento de Inseguridad: Sociología del Temor al Delito. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.

Levine FJ, Rosich KJ. (1996). Social causes of violence: crafting a science agenda. Washington, D.C.: American Sociological Association.

Marchiori, H. (1997). Deliro y Seguridad de los Habitantes. México: Siglo XXI, en Fondo Nacional de Seguridad Pública 2011, anexo Lineamientos Técnicos Área Asistencia a Víctimas. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.fnsp.gov.cl/filesapp/ASISTENCIA%20A%20VICTIMAS.pdf

ONU (1985). “Manual de Justicia para las Víctimas”

Ministerio del Interior (2009). “Manual Victimológico”, División de Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile.

ONU (2009). Manual para encuestas de victimización, ONU, Oficina contra la droga y el delito, Nueva York.

Oviedo, E. (1994). “Percepción de inseguridad en la ciudad. Entre lo imaginario y lo real. El caso del gran Santiago”. En: Concha Eastman A, Carrión F, Cobo G, eds. Ciudad y violencias en América Latina. Quito: Programa de Gestión Urbana; Pág. 275–312.

Ruz, V. (1999). El papel de la víctima en el proyecto de Código y en el derecho comparado, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Derecho, Universidad de Chile.

Yunes J. (1993). Mortalidad por causas violentas en la región de las Américas. Boletín Oficina Sanitaria Panamericana 114, Pág. 302–314.



SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD II

Victimización, Estrategias de Participación y Seguridad Ciudadana



Introducción

Las recientes transformaciones sociales, políticas y culturales han traído aparejadas aumentos de la inseguridad en las grandes ciudades y también en sectores rurales. Factores como la pobreza y desigualdad socioeconómica, la falta de planificación de una acelerada urbanización, la carencia de empleos y expectativas de vida contradictorias, el tráfico y abuso de sustancias, la disponibilidad de armas, etc., redundan en aumentar las probabilidades de conductas violentas que debilitan la convivencia social.

En ciertos casos, la administración de justicia penal se ha visto sobrepasada, por lo que ha sido necesario impulsar procesos de reformas que sean pertinentes a la nueva situación. Ante este diagnóstico, existe consenso sobre la necesidad de implementar intervenciones integrales.

Nos encontramos, como hemos visto en las semanas anteriores, ante un cambio de escenario en cuanto a las formas de pensar y de tratar la inseguridad, un proceso de desplazamiento de algunas responsabilidades de la seguridad pública desde el Estado hacia la sociedad. El control del delito ya no es responsabilidad exclusiva de los policías, sino que éstas alcanzan a otras instituciones públicas, a organismos no gubernamentales y centros de estudios, así como a los ciudadanos organizados. Este llamado a la participación de la sociedad se refleja en la inclusión de la “comunidad” en el diseño de nuevas políticas de seguridad pública, cuestión que no es homogénea y que tiene distintos efectos según cuáles sean las nociones de comunidad que estén implícitas.

Ideas fuerza

En muchos estudios sitúan a la extrema pobreza como la causa principal de la delincuencia y su aumento.

Las personas necesitan de la participación para desarrollarse y progresar, ya que por sí solas nada pueden construir.

La instalación de las instituciones intermedias en la comunidad no debe ser leída simplemente como la ampliación de las redes estatales, sino como el nacimiento de campos híbridos, entre lo público y lo privado que tiene su propia lógica.

2. ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA

2.1. La participación social en la era de la globalización

El tema de la participación en esta sociedad moderna, cuyos valores como: el individualismo, el consumismo, el apoliticismo, la apatía, etc., predominan en las conciencias de los trabajadores y gente sencilla, permitiendo que otros busquen soluciones a los problemas que los afectan como: la pobreza, la cesantía, la falta de educación, la salud, etc., impidiendo que problematice su realidad para transformarla a través de una activa participación en la cosa pública. Esta conducta se ha ido desarrollando en sociedades democráticas representativas y se profundizó en el último tiempo principalmente cuando emergieron países de corte neoliberal.

A partir de la caída de los socialismos reales en Europa, se manifiestan en el mundo nuevos conflictos sociales que repercuten en la calidad de vida de las personas, tales como: los problemas medioambientales, de minorías sexuales, de indígenas, aumento de la delincuencia, etc. Uno de los problemas que más ha repercutido en la vida cotidiana de la sociedad latinoamericana es la delincuencia que, según encuestas está por sobre otros problemas sociales como el hambre, la pobreza, la cesantía, entre otros. Frente a este flagelo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en un estudio realizado en el año 2010 sobre “Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina” estableció que:

“el 91% de los latinoamericanos le preocupa el clima de inseguridad que viven las ciudades más importante del continente y Chile está en el puesto N° 15 con un 89.4 %, debajo de Argentina con un 89.9 %. En lo que respecta a la sensación de inseguridad el estudio indica que aproximadamente 7 de cada 10 personas se sienten preocupadas, en algún grado, por ser víctima de un delito con violencia, indicador que forma parte del 91% de los latinoamericanos que se muestran amenazados por alguna de las formas de delincuencia existente” (FLACSO, 2010, p. 16).

No basta con ver que en nuestro continente aumente la delincuencia, hay que ver los fenómenos sociales que la generan. En muchos estudios sitúan a la extrema pobreza como la causa principal de la delincuencia y su aumento, siendo acompañado por la falta

de empleo, de oportunidad para educarse o capacitarse en algún oficio para poder enfrentar su sobrevivencia en sociedades tan desigual como es la latinoamericana.

La delincuencia genera gran temor en las personas afectando su normal desarrollo y su cotidianidad, pues los individuos entienden que la seguridad personal es sentirse protegido en cualquier lugar, tanto en el hogar (lo privado) como en lo público, implica estar en condiciones de comunicarse con el otro para entablar relaciones de diferente índole. Cualquier situación que afecte la tranquilidad del individuo se está hablando de la existencia de un problema de inseguridad, y mucho más complicado, afecta a la comunidad toda, entonces en las personas surgen los temores y busca un lugar para refugiarse de alguna amenaza afectando el estar con los otros o participar con los otros en temas tanto privados como públicos. Cuando existe temor se deja de participar y se permite que otros actúen por él y solo se dedica a mirar desde su lugar de protección como se desarrolla la sociedad sin tomar partido por nada.

Para que las personas eviten entregar territorio a la delincuencia hay que participar de alguna forma en los espacios que tiene, sólo basta tomar la decisión de comenzar a actuar en aras de resolver sus necesidades y entre ellas su seguridad personal y el de la comunidad. Pero en este caso particular, qué participación tenemos que realizar para poder eliminar o neutralizar el temor que nos produce la acción de los delincuentes.

Las personas necesitan de la participación para desarrollarse y progresar, ya que por sí solas nada pueden construir. No se puede transformar la naturaleza y menos transformar realidades y/o sociedades estando solos, aislados, sin contacto con el otro para comunicarse. Es de vital importancia que las personas se unan para cumplir con sus objetivos pues cuando se une con el otro se construye, se conoce y reconoce para unir fuerzas y construir espacios físicos, relaciones sociales, pautas culturales, etc., y cuando se construye, se une con el otro para transformar, estamos participando. (Ibid)

Al respecto, es necesario definir que es participación para comprender el accionar de las personas en este tema tan complejo. La Corporación Participa define “participación ciudadana” como:

En términos académicos, podemos definir la Participación Ciudadana como el estar presente activamente en los procesos que nos preocupan e interesan. La Participación Ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales. Dicho de otro modo, la Participación Ciudadana puede definirse

como el tomar parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública. (www.corporacionParticipa.cl)

Para esta Corporación, la participación siempre está vinculada a lo social, no se puede participar en forma privada, para así mismo, sino que siempre se realiza con los otros, en acciones donde el interés de unos es también el interés del otro, donde se aúnan los esfuerzos para llevar a la práctica anhelos, sueños, etc. Por lo tanto, la participación es la interacción de individuos en forma más o menos organizada cuyos objetivos van en función de influir en el quehacer de la sociedad y que la pueda cambiar para beneficio de las mayorías.

2.2. La seguridad humana

En el año 2004, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, “Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, en su capítulo N° 2: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, desarrolla por primera vez el concepto de Seguridad Humana, e instala en la discusión sobre políticas públicas una mirada mucho más amplia e inclusiva sobre el fenómeno de la seguridad del que se había venido trabajando hasta ese momento.

El PNUD releva el cambio paradigmático que representa pasar de un concepto de seguridad centrado en el Estado y sus amenazas internas o externas, a una mirada de la seguridad desde las personas y sus múltiples necesidades cotidianas. Como señala dicho Informe, *“La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana”*. (PNUD, 2004, p. 25)

La evolución de un concepto emergente en la década de los ochenta, particularmente en los noventa, y su entrecruzamiento con avances importantes en materia de inclusión de la doctrina de los derechos humanos en el debate y agenda pública han hecho que la seguridad ciudadana exprese la transición desde una forma y visión reduccionista de la seguridad, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos (donde el referente más actual son, por ejemplo, riesgos globales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otros flagelos de la vida moderna), hacia un enfoque más amplio e integral vinculado a la necesidad de abordar, controlar y superar los riesgos “cotidianos” que afectan a las personas.

En esencia, podría decirse que la seguridad ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario.

No obstante, desde que se instala con fuerza el tema del temor y la ocurrencia de delitos en los años 90 hasta nuestros días, se han ido perfilando en la construcción del problema dos enfoques sobre el tema, aquel que lo asocia (casi) exclusivamente a la criminalidad, entendiéndose a la seguridad ciudadana sólo en función de su vínculo con la prevención/represión del delito.

Por otro, aquel que comparte miradas más críticas del tema, fundamentalmente asociado a aproximaciones de una visión de seguridad entendida como seguridad humana, que concibe a ésta como un derecho y en el cual se integra no sólo la protección a los bienes y la persona susceptibles de ser vulnerados por delitos; sino también los derechos sociales, poniendo en primer plano garantías como educación, salud o acceso a bienes culturales.

Desde este segundo enfoque, se plantea que la concepción de seguridad en torno a la garantía de derechos sociales ha cedido terreno a una centrada en la política criminal que reencuentra como objetos de política social a una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos llamados marginales y percibidos como “peligrosos” y los establece como foco de la política, no tanto en términos de velar por sus derechos y oportunidades como en virtud de su posible relación con la generación de culturas delictivas en los sujetos que forman parte de los mismos.

En este marco, la visión conservadora y punitiva de la seguridad (heredera de la anterior Doctrina de Seguridad Nacional) instalaría la discusión sobre justicia penal por sobre la de justicia social.

En esta línea, Ibán De Rementería (2004) sostiene que la lucha contra la pobreza y sus consecuencias sociales y culturales de marginalidad y exclusión es subordinada al carácter criminógeno de aquella, es decir, la lucha contra la pobreza –la inversión social – no parecería tener por propósito satisfacer los derechos de los pobres sino prevenir que éstos delincan.

Para el PNUD (1998), la seguridad humana posee cuatro características esenciales:

- La seguridad humana es una preocupación *universal*. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.
- Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la *prevención temprana* que con la intervención posterior.
- La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

De este modo, se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana.

La seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Esto se ha reconocido desde los inicios de las Naciones Unidas. Pero más tarde el concepto se inclinó en favor del primer componente, en desmedro del segundo.

El PNUD plantea por tanto que el concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales: del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población, y de la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.

El concepto de seguridad humana reconoce que la seguridad de las personas depende de factores que trascienden los Estados, entre los que se incluyen factores políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales. En el caso latinoamericano los aspectos claves que inciden en la seguridad de las personas se vinculan a la falta de democracia

en lo político, a la inequidad en lo económico, la discriminación en lo social y a redes criminales.

Es importante destacar que la seguridad humana no substituye a la seguridad convencional, sino que más bien la complementa, agregándole un elemento: la preocupación prioritaria por el bienestar de las personas, la ciudadanía y la sociedad civil.

Así, los enfoques tradicionales de seguridad concentrados básicamente en la represión y el control sufren un vuelco hacia modelos más centrados en la cooperación entre actores partes, haciendo eco de una nueva realidad social articulada en red.

Así, “La seguridad humana supone una situación en que el desarrollo social, político, económico y cultural, garantice un conjunto de mecanismos a través de los cuales todos los actores participen en las áreas de modernización y cambio. Sólo siendo sujetos del cambio se logra controlar y minimizar sus amenazas, y potenciar sus oportunidades de progreso y bienestar”. (PNUD, 1998, p. 63).

En otras palabras, sólo se hacen necesarias políticas públicas con enfoque de derechos, donde la participación se vuelve medular como estrategia para minimizar la incertidumbre que los afectan. Una seguridad pública efectivamente ciudadana debiese contemplar la inclusión de la participación en sus estrategias como eje central.

Las medidas para enfrentar el delito han oscilado permanentemente entre el control de éste y su prevención. La represión del delito es aquella intervención que se realiza en forma posterior a la realización de la conducta delictiva, fundamentalmente como una forma de castigo hacia la persona que lo ha realizado. La prevención del delito, por su parte, es aquella que se realiza antes que se produzca el delito, con el objetivo de evitar que este ocurra.

Si bien se podría plantear una definición inclusiva, que considere ambas finalidades, la mayoría de las definiciones discriminan entre uno u otro objetivo como más adelante se expone.

Actividad 1
Para tener en cuenta:

“El concepto de seguridad humana reconoce que la seguridad de las personas depende de factores que trascienden los Estados, entre los que se incluyen factores políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales.”

2.3. La prevención del delito

Una definición que asocia la Política Criminal con la finalidad de represión del delito es la que entrega Von Feuerbach (citado en Binder; 1997, p. 33), quien afirma que: *“La Política Criminal es el conjunto de medios represivos para encarar la lucha contra el delito”*.

De este modo, las finalidades atribuibles a la política criminal se asocian inmediatamente con determinados recursos.

“Por recursos entendemos aquí una conjugación compleja de dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos...que pueden ser de dos naturalezas diferentes: penales o extrapenales”. (Sozzo, 2000, p. 104).

Así, el principal recurso que posee la política criminal en su finalidad represiva, es el recurso penal, pese a que a dicho recurso también se le ha dotado, al menos teóricamente, de fines preventivos. De dicha asociación ha surgido la justificación del recurso penal, a través de la categorización en prevención general y prevención especial, ambas en sus dimensiones positiva y negativa.

Con relación a esta asociación entre recurso penal y prevención del delito, Baratta (1998), señala:

“Los resultados que han llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad. Este estado de crisis se registra en todos los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir, la intimidación de los potenciales delincuentes, sea el de la prevención positiva

especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son a la luz de los hechos simplemente inalcanzables. Por otra parte otras funciones de prevención que parecen ser efectivamente realizables para el sistema penal, como la prevención negativa especial, es decir, la neutralización o la intimidación específica del criminal y la prevención general positiva, es decir, la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto a los criterios de valor que preceden a nuestras constituciones, a saber las constituciones del estado social y democrático de derecho". (Baratta, 1998, pp. 5-6).

De este modo, la utilización del recurso penal, ya sea por consideraciones ético políticas o por consideraciones sociológicas, se asocia casi exclusivamente a la función de represión del delito, más que como propósito, como consecuencia real.

Por otra parte, la política criminal que asume dentro de sus tareas la prevención del delito, asume con ello una gran diversidad de recursos, que surgen tanto de prácticas sociales como institucionales. Nos referimos con ello a cosas tan variadas como programas y racionalidades políticas hasta tácticas de intervención, pero que sin embargo tienen en común el carácter extrapenal.

Ahora bien, los debates contemporáneos con respecto a la criminalidad, están marcados por el concepto de seguridad ciudadana, de lo cual surge la necesidad de establecer cuál es la relación entre la seguridad ciudadana y la política criminal.

El concepto de seguridad ciudadana, admite, como se señaló, una gran cantidad de definiciones a partir de las cuales surgen múltiples asociaciones con las esferas de la política criminal. De hecho, algunos autores han señalado que Política Criminal ha sido casi sinónimo de política de seguridad.

La respuesta clásica de los Estados a la delincuencia se centraba en la disuasión y el control, lo que se expresó especialmente en la destinación de importantes recursos en infraestructura y equipamiento policial.

La insuficiencia de las estrategias de control y la precariedad de la respuesta penal, ha llevado a incorporar una perspectiva preventiva que, en el marco de una política integral de seguridad, se entiende como necesariamente complementaria al control. Ahora bien dicha complementariedad no es pensable sino en el marco de la vida social democrática,

ya que esta condición debe garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, poniendo límites necesarios a la intervención de los aparatos de Estado.

Seguridad ciudadana es un concepto que involucra dos dimensiones relacionadas, pero no necesariamente dependientes entre sí: “la objetiva, que se refiere a las acciones delictivas y los hechos de violencia conocidos y, la subjetiva, expresada en las vivencias y sentimientos personales, que posee un peso significativo en la configuración del fenómeno perceptivo y de su representación social. En la primera, la definición de víctima se produce desde la realización directa del hecho delictivo; en la segunda, la definición de víctima se produce por la intersección de los controles informales en relación con el formal de carácter penal. (Canales y Loiseau, 2003).

En otras palabras, el “problema objetivo” de la seguridad ciudadana tiene que ver con el riesgo de ser víctima de un delito, mientras que el “problema subjetivo”, es el de la sensación personal y/o colectiva de temor con respecto a la posibilidad de ser víctima.

Por tanto, es posible plantear que una política de seguridad ciudadana debiera abarcar ambas dimensiones de la seguridad, si se las piensa independientes entre sí; ya que ambas dimensiones son parte e influyen en el fenómeno, ambas debieran ser parte de dicha política. Por su parte, una política de prevención del delito debe abarcar fundamentalmente la dimensión objetiva.

“La prevención del delito representa un constructo político e ideológico del cual se derivan múltiples acciones de orden práctico. Sin embargo, por cuanto este término es bastante difuso, elusivo y complejo, su significado ha asumido en el tiempo diferentes connotaciones de acuerdo al contexto socio histórico en que se ha aplicado, dando lugar a disímiles estrategias y nociones competitivas entre sí acerca de aquello a lo que en esencia se refiere y respecto de las prácticas institucionales que legítimamente se pueden derivar de él”. (De la Puente y Torres, 1994, p. 20).

En este sentido, Van Dijk (citado en Sozzo, 2000, p. 106) define prevención del delito como: “... todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el estado”.

Sozzo (2000), por su parte, advierte en primer lugar que, como criterio de definición, más que centrarse en “quien” interviene -lo cual lleva a remitirse a las fronteras del sistema de justicia penal- sería mejor apuntar al “con qué” se interviene; pues dentro del sistema de justicia penal, algunos actores pudieran actuar a través de recursos extrapenales. Por otra

parte, señala que la idea de “*daños producidos por actos definidos como delitos*” incluiría los daños que derivan de la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, es relevante realizar una distinción en materia de definición de políticas de prevención del delito y es aquella que nos remite a la relación existente entre política social y política de seguridad ciudadana. Las políticas de prevención del delito, dada la amplitud de sus objetivos, pueden ser consideradas fácilmente como sinónimos de políticas sociales, lo cual implica el riesgo de criminalizar la política social, sustentando las inversiones de la política social en función de objetivos de seguridad, por sobre objetivos de garantía y respeto de derechos fundamentales (educación, salud, etc.).

En el plano de la seguridad ciudadana, y más específicamente de la prevención social del delito, como un ámbito desarrollado desde políticas de seguridad ciudadana, el dilema que surge es similar, pero a otro nivel. La prevención social del delito, como intervención en las causas de la criminalidad, puede terminar justificando la inversión social y el deseado avance de la sociedad hacia un mayor respeto y garantía de todos los derechos de los individuos, en las necesidades de seguridad de algunos sujetos por sobre otros. Asimismo, la prevención del delito, ligada única y prioritariamente al control, puede terminar justificando intervenciones fuertemente represivas en barrios o poblaciones fuertemente criminalizadas, en función de objetivos de seguridad ciudadana.

En este marco, desde la década de los 80 en adelante, el control de la criminalidad se ha vinculado estrechamente a la problemática de seguridad ciudadana. La finalidad ya no está puesta en la explicación de los fenómenos, ni en debates teóricos acerca de la sociedad y el sistema de justicia penal, sino que fundamentalmente en el objetivo de controlar el delito y sus riesgos. La base técnica está al servicio del control, concibiendo al delito como un fenómeno sistémico y a la Política Criminal como un ejercicio de gestión de los riesgos estadísticos.

Ante esta situación, se hace necesario elaborar propuestas que pudiesen materializarse también en el corto plazo, que trataran de solventar el problema del sentimiento de inseguridad, y que dieran una mejor calidad de vida a la ciudadanía.

En torno a esto, Baratta (1998) deriva dos modelos distintos: el modelo del derecho a la seguridad y el modelo de la seguridad de los derechos.

El Modelo del derecho a la seguridad, también denominado de la exclusión social, establece que la seguridad es un derecho, una necesidad humana y una función del

sistema jurídico. Hace énfasis en los delitos contra la propiedad: robo y hurto, y establece que toda política de seguridad es política criminal.

El Modelo de la seguridad de los derechos plantea que la seguridad es una necesidad y un derecho de carácter secundario, respecto a todas las otras necesidades básicas o reales, que pueden definirse como primarias (alimento, vestimenta y abrigo). Esta política abarca un campo “extremadamente más amplio que la restringida prospectiva de la “lucha” contra la criminalidad.” La política criminal es un elemento subsidiario al interior de una política integral de seguridad de los derechos.

Los conocidos y populares discursos de “mano dura” y “lucha contra el crimen”, que buscan legitimar la disminución de derechos fundamentales, a través de políticas tales como: aumento de penas (en especial en los delitos contra la propiedad), mayor represión policial (redadas en los barrios, aumento repentino de las “muertes por enfrentamiento”), solicitud de la pena de muerte y aprobación de leyes “peligrosistas” o de “emergencia”, etc., son el resultado no sólo de concepciones autoritarias por parte de algunos actores políticos del Estado, *“sino también de la demanda que sobre sus gobiernos ejercen grupos de poder, minorías dominantes que a su vez operan sobre medios de comunicación que, aptos para generar una gran alarma social a partir de una difusión escandalizadora de los hechos delictuales, emprenden campañas de ley y orden.”* (Arslanían, 1998, p. 72).

Estas campañas crean, o más bien aumentan el sentimiento de inseguridad caracterizándose por “una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente, en los grupos sociales garantizados y “respetables” y en aquellos marginales y “peligrosos” (extranjeros, jóvenes, tóxicodependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin calificación profesional) (Baratta, 1998), creándose de esta manera la ideología de la Defensa Social. (Darroquí, 2003).

Ante esta situación, algunos autores vinculados con la perspectiva de la criminología crítica da una “máxima consideración” a la función de la opinión pública (entendida como “comunicación política de base”) y a los *“procesos ideológicos y psicológicos que en ella se desenvuelven apoyando y legitimando el vigente derecho penal desigual”* (Baratta, 1998, p. 217), razón por la cual, procura la creación de una “conciencia alternativa en el campo de la desviación y de la criminalidad”, a través de una labor de “crítica ideológica, de producción científica y de información.” Promoviendo la discusión de estos temas más allá de los especialistas y los académicos, llevando el debate a la sociedad en general con especial énfasis en los más desposeídos.

La participación ciudadana desde la criminología crítica no es vista como “elemento de represión comunitaria, sino como una puerta abierta a respuestas más humanísticas, más sociales, a situaciones problemáticas y a las “incivilidades”

Aniyar (2003), plantea que para que un modelo participativo vecinal tenga éxito es necesario, en primer lugar, asegurar las siguientes cosas:

“1) que la comunidad misma identifique cuáles son los problemas; 2) que los objetivos sean compartidos; 3) que el liderazgo sea igualmente compartido. Y, 4) preferiblemente, que se cuente con la participación de jóvenes.”

[Asimismo, señala que]:...es tarea de la criminología crítica rechazar enfáticamente todo lo que pueda haber en estos modelos del uso de la fuerza, aunque sea implícita; toda conminación violenta, toda amenaza de la privacidad, o “vigilantismo”. Estos problemas parecen ser los nuevos frente a una realidad que pasa por encima de lo previsto en textos legales o académicos. Sólo un sistema de gobierno controlador de estos controles, y perfectamente democrático, puede poner límites precisos y cuidar que se observen. (Ibid, p. 93).

La Constitución debe definir expresamente un concepto de seguridad ciudadana, tomando en cuenta las limitaciones que exige el respeto a los derechos humanos y haciendo especial énfasis en: *“los riesgos y daños que sufren las mujeres y niños en el sector privado, los atropellos policiales, los delitos ecológicos, los de corrupción y concusión, y las desviaciones criminales en el interior de órganos civiles y militares del Estado”.* (Ibid, p.75).

Por otra parte, si bien es cierto que la política criminal es y debe ser parte integrante de una política social general, se debe ser cuidadoso de no diluir la primera en la segunda, de manera que pierda su esencia y su efectividad.

Además, no se puede perder de vista que las propuestas estudiadas deben trabajarse en conjunto con otras de tipo más instrumental, enmarcadas a su vez dentro una política criminal –respetuosa de los derechos fundamentales – que las integre.

3. LA SEGURIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA LOCAL O COMUNITARIO

La prevención comunitaria es una forma de hacer prevención que está relacionada con la táctica situacional-ambiental y la táctica social. (Pavarini, 2009) se refiere a ella como “prevención a través de la participación situacional”, mientras Crawford (1998) la incluye dentro del conjunto más amplio de la “prevención social y comunitaria”.

Sus premisas teóricas están muy vinculadas a las premisas teóricas de la táctica social, ya que se centra en las actuación sobre las causas del delito, alejándose así de la prevención situacional y ambiental.

Se trata, por lo tanto, de un subgrupo de técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad o al vecindario en lugar de estar dirigidas a las potenciales víctimas o a los potenciales ofensores. Sin embargo, la comunidad o el vecindario no son concebidos sólo como un objeto de las intervenciones, sino también, al mismo tiempo, como un actor. En esta dirección, la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita.

Siguiendo a Crawford (1998) es posible distinguir las siguientes premisas teóricas que subyacen a estas estrategias. En primer lugar, la Movilización de Individuos y Recursos.

La comunidad juega dos roles. Por un lado, es el objeto de las intervenciones y por otro, es la vía para la intervención. Sin embargo, comúnmente las comunidades son visualizadas más que como un colectivo:

“como un conjunto de individuos capaces de elecciones racionales que en función de sus intereses privados deciden si participan o no en las intervenciones dirigidas a prevenir el delito. En esta retirada, se instala la retórica de la necesidad de que los individuos recuperen su autonomía, su iniciativa y capacidad de empresa, para así hacerse responsables de su propio destino y acabar con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, que se declinaba en pasividad e irresponsabilidad. La comunidad es, en esta dirección, una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables”. (Sozzo, 2000, p. 122)

Desde este punto de vista, la comunidad se vincula con las premisas teóricas de la prevención situacional-ambiental.

Otra premisa teórica dice relación con la organización comunitaria, ya que la táctica comunitaria de prevención del delito se sustenta en la concepción que el delito es el resultado del fracaso de la vida comunitaria, en relación a los procesos de socialización y control social informal que ella implica.

Encontramos aquí parte del legado de las teorías ecológicas de la Escuela de Chicago desarrolladas a partir de la década del 20 en los EE.UU. Estas teorías planteaban el problema de por qué ciertas áreas en especial, en Chicago de las décadas del 20 y el 30, las “zonas de transición” en las que se instalaban los recién llegados inmigrantes, entre la zona del centro y las zonas residenciales –producían criminalidad y como en su marco espacial era “culturalmente transmitida” de una generación a la otra- lo que se demostraba en que cuando los habitantes de esas zonas urbanas emigraban a otras, en virtud de la constante movilidad económica y poblacional, no portaban con ellos la alta tasa de delitos.

La respuesta a este problema la encuentran en la ineficiencia del control social en dichas comunidades, entendido como la capacidad de las mismas de realizar la existencia de valores comunes. De allí, la necesidad de renovar las instituciones comunitarias y regenerar un “sentido de comunidad” que se estaba perdiendo en el flujo constante de población en la ciudad: la “reorganización comunitaria”.

Las críticas que se suele hacer a estas teorías ecológicas son varias: que la teoría no es aplicable a otras ciudades y a otros momentos históricos dentro y fuera de los EE.UU.; que planteaba una perspectiva determinista en la relación entre área urbana y producción de delitos; que no consideraba el impacto en las comunidades de fuerzas externas a ellas, es decir las relaciones de poder económico y político más amplias; que basaba sus conclusiones en datos oficiales sobre la cantidad de ofensores conocidos en un área urbana, en vez de basarlas sobre la cantidad de ofensas realizadas; y, por último, que dio lugar, con su concepto de “comunidad patológica”.

Una tercera premisa teórica dice relación con lo que se conoce como defensa comunitaria o la Tesis de las “Ventanas Rotas” de Wilson y Kelling (citado en Sozzo, 2000), a partir de las concepciones sobre la desorganización social de la Escuela de Chicago.

Estos autores “Sostienen que las incivildades menores como el vandalismo, el mendigar, el embriagarse, etc., si no son controladas en el marco de la comunidad, generan una cadena de respuestas sociales desfavorables, por las cuales un vecindario decente y agradable puede transformarse en pocos años y hasta en pocos meses en un

atemorizante “ghetto”. Las incivildades traen aparejado, cuando no son evitadas o controladas, miedo en los vecinos, lo que genera un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono”. (Sozzo, 2000, p. 124).

Esto conlleva a la reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social, lo que produce necesariamente delitos cada vez más graves que a su turno engendran mayor sensación de inseguridad y así sucesivamente en un proceso de espiral. El primer indicador de la “declinación urbana” es, el crecimiento de las incivildades, ya que son el “signo del desorden”, generando la creencia de que el ambiente comunitario está fuera de control y es incontrolable.

La solución propugnada por estos autores es romper el ciclo de la declinación urbana en sus primeras etapas, focalizando las técnicas de intervención en las incivildades, a través de la actividad policial. Para ello, debe reforzar los mecanismos de control social informal de la comunidad, nunca reemplazarlos, ya que la institución policial, aun invirtiendo recursos extraordinarios no podría hacerlo.

Esta perspectiva se conecta directamente con presunciones de sentido común y con las demandas de la opinión pública sobre el incremento de las patrullas policiales. La imagen que proyectan desde las “ventanas rotas” es una de “defensa comunitaria”, en la que la comunidad es atacada por los contravalores del desorden que la impulsan al “espiral de la declinación”, identificados con los “extraños”, los que no pertenecen al ámbito comunitario, que representan una “invasión extranjera”. Esta visión supone una concepción de la comunidad como una localidad compartida, en términos territoriales; pero, al mismo tiempo, como una identidad compartida o “sentido de comunidad”: la proximidad genera preocupaciones similares, que derivan en intereses comunes, que producen cooperación e interacción de donde emana un sentimiento de pertenencia, que impulsa los mecanismos informales de control social. Esta mirada teórica reconceptualiza la idea de “comunidad patológica”, en forma circular, ya que el desorden y la degeneración comunitaria son concebidos como la causa y el efecto del delito y el miedo al delito.

Las investigaciones recientes en el mundo anglosajón, han demostrado que resulta difícil sostener esta ligazón causal entre incivildades, temor social, quiebre de los mecanismos informales de control social y altos niveles de criminalidad. Las incivildades tienen diferentes efectos en las diferentes comunidades y mucho de ello depende, de los recursos sociales y políticos disponibles en esa zona urbana.

Pese a las múltiples críticas que esta perspectiva ha recibido en los años 80 y 90, su influencia en la prevención comunitaria ha sido sostenida, centrando el foco de la atención no sólo en los mecanismos informales de control social al interior de la comunidad sino también en la relación entre estos y las agencias estatales, especialmente, la institución policial.

Otra de las premisas teóricas consiste en el involucramiento de los residentes, la cual se sitúa en un espacio intermedio entre la organización y la defensa comunitaria. Esta fuente teórica impulsa el “empoderamiento” de los residentes de una zona urbana para el desarrollo de la actividad preventiva, en una suerte de “nuevo contrato social” por el cual las agencias estatales tradicionalmente encargadas de ello –la policía- relegan parte de sus facultades en los ciudadanos.

Se trata de las ideas en torno a la “orientación a la resolución de problemas”, partiendo de la base que las comunidades locales tienen particularidades, por lo que sólo ellas mismas pueden definir cuáles son sus propias necesidades y problemas. El involucramiento de los residentes en la actividad preventiva permite habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar el servicio público, principalmente, la institución policial.

De esta forma la institución policial puede cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad. Se apunta a la producción de una relación de confianza y cooperación entre la institución policial y el vecindario, en el marco de la descentralización de la toma de decisiones y la prestación de los servicios, en las estructuras estatales.

Se trata en definitiva de una reflexión acerca de la forma de mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales del control social, que se traduce de diferentes maneras: desde iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones, a formas de consulta y ejercicios de relaciones públicas. La mayor parte de las iniciativas generadas desde este marco teórico han sido desde arriba hacia abajo y han tratado de movilizar al público para apoyar las actividades de las agencias estatales existentes. Las expectativas de la participación ciudadana no han coincidido en la mayor parte de los casos con el diseño de las iniciativas y esto ha ocasionado que la misma haya sido por lo general fragmentaria y esporádica.

Finalmente, la última premisa es aquella representada por las instituciones intermedias. Se trata de una idea que proviene de la teoría de la desorganización social de la Escuela

de Chicago, pero que adquiere contemporáneamente la peculiaridad de que no reivindica únicamente estos espacios como agentes de socialización sino como actores con la autoridad suficiente como para actuar directamente en el control del delito.

El objetivo es la “autorregulación” de la comunidad local. Sin perjuicio de que no trabajan junto con las agencias estatales, las instituciones intermedias lo hacen a la sombra de estas, ya que en caso de que el mecanismo de autorregulación fracase, tienen la función secundaria de promover las intervenciones formales. Ejemplos de estas instituciones intermedias son: los programas de mediación comunitaria, las diversas formas de “private policing” (“patrullas ciudadanas”, “guardias de agencias de seguridad privadas”, “grupos de vigilantes”), etc.

“Es interesante que esta revitalización de las instituciones intermedias surja exactamente cuando las mismas en casi todos los otros ámbitos de la vida social en el mundo anglosajón están desapareciendo”. (Sozzo, 2000, p. 128).

No todos los partidarios de la actuación de las instituciones intermedias como mecanismo de prevención del delito están de acuerdo sobre la relación con las agencias estatales. Si bien la misma puede ser cooperativa y complementaria, hay algunos autores que apuntan modelos más conflictuales.

En este sentido la instalación de las instituciones intermedias en la comunidad no debe ser leída simplemente como la ampliación de las redes estatales, sino como el nacimiento de campos híbridos, entre lo público y lo privado que tiene su propia lógica. Esta noción de instituciones intermedias ha sido impulsada en el marco de racionalidades políticas muy diferentes entre sí.

Desde la agenda neoliberal significa una forma de potenciar el desarrollo de la retirada del Estado Social, dejando espacio a las acciones de los individuos y grupos emprendedores. Desde la agenda radical, significa generar un espacio a partir del cual los militantes pueden aunar fuerzas en la lucha contra un estado de cosas injusto marcado por las desigualdades de raza, clase y género, de manera tal de impulsar el “empoderamiento” de las bases sociales.

En el medio se sitúa la agenda comunitarista que pide prestado a ambas argumentos para justificar la existencia de estas instituciones comunitarias.

Las dos grandes objeciones que se han esbozado con respecto a estas perspectivas sobre instituciones intermedias y prevención del delito son: que es posible que se trate de un ensanchamiento de la red del control social, con todos los efectos socialmente negativos que ello implica y que esos espacios híbridos, choquen en ciertos casos con los intereses públicos.

Algunos ejemplos de estrategias de intervención que han surgido a partir de la prevención comunitaria del delito, son:

- *La Mediación Comunitaria*: es una técnica que se afina en la idea de recuperar el control de los propios conflictos por parte de las comunidades, conflictos que habían sido tradicionalmente “expropiados” por el sistema de justicia. Se trata, por lo tanto, de que las partes tengan un papel preponderante en la resolución de sus disputas. Las evidencias empíricas demuestran un alto nivel de satisfacción de aquellos que participaron en los procesos de mediación, sin embargo, también demuestra que el impacto de la mediación comunitaria en la comunidad es marginal ya que sólo un grupo de “privilegiados” ingresa voluntariamente en este tipo de esquemas y no los vecinos en general.
- *Policía Comunitaria* en términos muy amplios, se define como todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local.
- *“Reloj de Vigilancia Vecinal”*: es una técnica de intervención que está muy vinculada a las “policías comunitarias”. Se trata de una forma de involucrar a los miembros de la comunidad local, impulsada y asistida por la institución policial como una forma de colaboración con la actividad policial. Sus objetivos son tanto la reducción de los delitos “oportunistas”, de los robos en casas y apartamentos y los robos de vehículos; como la reducción del miedo al delito, desarrollando en la comunidad local una conciencia sobre la prevención del delito y un mejoramiento de los mecanismos de seguridad doméstica.
- *Tolerancia Cero*: La técnica de intervención “tolerancia cero” desarrollada desde la Policía de New York a partir de 1994, está enraizada en la tesis de las “ventanas rotas” de Kelling y Wilson y constituye un modelo de “policía comunitaria” que apunta al mantenimiento del orden, focalizando en las incivildades como signos del desorden. Existen diversos factores en los que se ha enmarcado “tolerancia cero” como cambios organizacionales en la institución policial: descentralización, nueva distribución de las responsabilidades, más personal policial (que incrementó aún más la ratio ya elevada entre policías y público), etc.

Dentro de las críticas posibles a las técnicas de intervención de esta táctica comunitaria de prevención del delito, en términos generales, está el hecho que han logrado escasos éxitos, ya sea por problema de implementación de las técnicas de intervención, o por problemas teóricos. La mayor parte de las técnicas de intervención han respondido fundamentalmente a necesidades prácticas sin fundarse en construcciones teóricas.

En la táctica comunitaria se ha pensado a la comunidad como un conjunto de personas que no sólo comparten una ubicación geográfica, sino también intereses o identidades. Es decir, comparten la forma en que se piensan y se visualizan a sí mismos; de manera tal que el dato definitorio de lo que constituye una comunidad se ubica en las cabezas del conjunto de personas, se expresa en términos simbólicos y se materializa en actitudes y comportamientos colectivos.

De esta forma se pierden de vista datos estructurales que hacen que una determinada zona urbana habitada por un determinado conjunto de personas pase por determinadas vicisitudes sociales: el influjo de instituciones que atraviesan las prácticas sociales de ese espacio urbano a lo largo del tiempo y que a su vez se encuentran imbricadas en relaciones políticas, económicas y sociales más amplias en las que se inscriben: el trabajo, la familia, la religión, etc. Es decir, de esta manera se pierde de vista no sólo la dinámica interna de la vida comunitaria sino también la dinámica externa de la comunidad local con respecto al resto de los espacios sociales.

Pero además, esta forma de pensar la comunidad implica necesariamente la visión del potencial ofensor como un “extraño”, tan difundida en la literatura de esta táctica comunitaria – por ejemplo en la tesis de las “ventanas rotas” o en los textos sobre “los relojes de vigilancia vecinal”. De allí que no sea ninguna sorpresa que las técnicas de intervención construidas en su seno se pongan en funcionamiento más frecuentemente en las zonas urbanas de la clase media y no en aquellas zonas urbanas más deprimidas social, económica y culturalmente en las que el delito es fundamentalmente intracomunitario. Pero al mismo tiempo, en aquellas zonas urbanas de la clase media, hace que las técnicas de intervención de esta táctica social no estén dirigidas a delitos muy graves que suceden en su marco y que son más que intracomunitarios, intrafamiliares (violencia contra las mujeres, abusos contra los niños, etc.).

Por otro lado, la noción sobre la comunidad es errada en otros dos sentidos: piensa que ese grupo de personas radicadas espacialmente en determinadas fronteras, comparten una identidad, un sentido de pertenencia o sentido de comunidad y por ello comparten una serie de valores o normas, lo que implica una tendencia a la armonía y la paz. De

esta forma se pierde de vista que las comunidades pueden ser también intolerantes y punitivas. Pero sobretodo, se pierde de vista que los procesos de control social en la vida social no son uniformes y unívocos sino heterogéneos, plurales y conflictivos. Por ende, en el marco de determinadas coordenadas de espacio y tiempo pueden coexistir complejamente diversos valores o normas afirmados por diversos sectores del grupo de personas que se encuentran allí ubicados. Comunidad no es sinónimo de consenso.

Actividad 2

Reflexione en torno al siguiente enunciado:

“La mayor parte de las iniciativas generadas desde este marco teórico han sido desde arriba hacia abajo y han tratado de movilizar al público para apoyar las actividades de las agencias estatales existentes. Las expectativas de la participación ciudadana no han coincidido en la mayor parte de los casos con el diseño de las iniciativas y esto ha ocasionado que la misma haya sido por lo general fragmentaria y esporádica.”

3.1. La prevención del delito a nivel local

La experiencia internacional muestra que el gobierno local ha jugado un rol fundamental en la prevención. Sin embargo, no se debe caer en el supuesto de que es el único encargado de la prevención de la criminalidad, por el contrario, hay muchos más actores que deben desempeñar un rol desde sus propios campos de acción, pero coordinados bajo el gobierno local. (Ministerio del Interior, 2004, p. 14).

En general, las funciones básicas del gobierno local en la materia incluyen la entrega y mantenimiento de servicios de infraestructura, como caminos, agua, alcantarillado y electricidad; la administración y planificación del desarrollo urbano; y la protección de la infraestructura y las instalaciones, como parques y bienes recreativos, al igual que construcciones y propiedades. En algunos casos, el gobierno local también entrega servicios de salud, educación y bienestar, como es el caso de Chile.

La gran parte de estas funciones básicas desempeñan un papel clave en la reducción de la delincuencia y la violencia, desde la perspectiva de la prevención social. Sin embargo,

varios elementos importantes de la prevención de estos fenómenos sociales no siempre son funciones básicas del gobierno local (por ejemplo, salud, transporte, policía).

Sin embargo, dado que la delincuencia se produce a nivel local, muchas veces será necesario que el gobierno local inicie acciones y se comprometa con los demás niveles, para lo cual debe desarrollar una estrategia y una planificación consistente que le permita llevar a cabo este propósito.

Según el citado Manual, existen básicamente tres posibles niveles de acción de los gobiernos locales en la materia.

- Nivel 1: Basarse en las funciones existentes: El punto de partida más fácil son las actividades tradicionales del gobierno local. El cumplimiento de reglamentos, control del tráfico vehicular, otorgamiento de patentes de alcoholes y seguridad local son funciones básicas de la mayoría de los gobiernos locales. Las iniciativas municipales pueden incluir todas estas funciones y se podría comenzar con los gobiernos locales que ya cuentan con los recursos necesarios. Al promover una estrategia, será fácil obtener la aceptación de estas actividades y encontrar apoyo para ellas.
- Nivel 2: Ajustar las funciones del gobierno local a los principios de prevención de la delincuencia: la tarea es lograr que las actividades del gobierno local ayuden a la prevención de la delincuencia. Esto requiere ajustar e integrar las funciones, es decir, poner a los departamentos a trabajar en conjunto y considerar en sus actividades los principios de prevención de la delincuencia y la violencia, por ejemplo, la inversión en obras municipales que puede ser definida y ejecutada en conformidad con criterios de diseño ambiental seguro.
- Nivel 3: Iniciar nuevos proyectos que integren a los socios de una comunidad: incluye actividades que superan las funciones comunes del gobierno local. Estas requieren asignación presupuestaria y la participación de socios externos. Este nivel representa el mayor desafío, puesto que requiere una visión estratégica y compromiso adicionales. Los Niveles 2 y 3 son más difíciles porque se deben elaborar estrategias amplias que incluyan varios enfoques, áreas de especialización y participantes.

3.2. Las Organizaciones Sociales como instrumento de la Participación Social

En esta interacción más o menos organizada de quienes comparten estos objetivos, la organización social tiene una importancia vital para el cumplimiento de éstos, pues permite que la participación de los individuos sea llevada a la práctica en su máxima expresión considerando que al organizarse los participantes se estructuran en roles y funciones que les permiten en forma ordenada ejecutar las estrategias que se necesitan para cumplir metas y evaluar lo realizado para evitar repetir errores de planificaciones anteriores. La organización social, por su complejidad, se estructura jerárquicamente delegando poder según los roles y funciones que tiene cada participante, con normas o reglas que permiten un buen funcionamiento, por último esta estructura será más o menos democrática según los fines, objetivos que tengan o según las circunstancias que influyan en su funcionamiento, ya sea en la planificación de alguna actividad financiera para el cumplimiento de algún objetivo que requiere recursos financieros o en caso extremo como la planificación de acciones más complejas como una movilización social.

Siguiendo con lo planteado por la Corporación Participa, existen dos ámbitos de la participación ciudadana:

“La Participación Ciudadana opera tanto en el ámbito político como social. La participación en el ámbito político es la acción voluntaria de los ciudadanos de elegir a sus representantes y de influir directa o indirectamente en la agenda pública. La participación en el ámbito social, en tanto, se define como la acción coordinada de ciudadanos en torno a intereses particulares o específicos que, en función de su contenido, pasan a tener relevancia pública. El carácter público está dado porque se trata de la práctica, defensa o promoción de intereses que tienden a mejorar las condiciones de la sociedad, las condiciones espirituales, las de grupos excluidos o minoritarios, etc. (Corporación Participa, 2003)”.

Los participantes de organizaciones sociales en su accionar y según su nivel de compromiso social tendrán que deambular en estos dos ámbitos de la participación, lo que tendrá como resultado un funcionamiento dinámico de la estructura permitiendo que los objetivos se cumplan y que su cumplimiento satisfaga al conjunto de los participantes o por lo menos a su mayoría.

Desde otro ángulo, el ejercicio de la participación ciudadana en la sociedad ha tenido avances y retrocesos pues actualmente el ciudadano tiene mayor conciencia sobre de la necesidad de opinar y de ejercer sus derechos porque tiene mayor acceso a la información que en tiempos anteriores. Los medios de comunicación escrito, visual y radial han entregado y entregan información que el común de los ciudadanos recibe, lo

procesa y concluye para entregar esta opinión. Los medios de comunicación cumplen un rol importantísimo en la interacción de los ciudadanos a través de la entrega de información.

Conclusiones

La participación comunitaria se ha convertido en un elemento clave de las políticas de prevención de la violencia y el delito aportando una nueva mirada social y comunitaria de un fenómeno que ha sido el resultado de un profundo proceso de transformación social, económica y política a nivel mundial.

Pudiéramos concluir, a través del desarrollo del contenido de esta semana, que la participación ciudadana, como componente intrínseco de las políticas de prevención de la violencia y el delito, contribuye al fortalecimiento del tejido social generando sentido de pertenencia y apropiación sobre el territorio, cooperación y solidaridad entre sus habitantes y una mayor efectividad de las estrategias instrumentadas.

Asimismo, es posible abstraer que el involucramiento de la comunidad en el diseño y gestión de las políticas de prevención garantiza que los resultados alcanzados perduren en el tiempo transformándose en patrones de conductas adquiridas y apropiadas por la comunidad participante.

Así, los cambios que se producen con la participación comunitaria son de mayor envergadura que aquellos que provienen únicamente de la esfera gubernamental o alguna instancia comunitaria de escasa representatividad.

Bibliografía

Aniyar De Castro, L. (2003). Participación Ciudadana, Prevención y Sentimientos de Inseguridad. Los Comités vecinales de Seguridad: “Una Experiencia Exitosa”. Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.juridicas.unam.mx

Arslanían, C. (1998). Violencia, Seguridad Ciudadana y Orden Democrático. Revista del Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos. Vol. 28, Costa Rica

Baratta, A. (1997): “Política criminal: entre la política de seguridad y la política social”, en: Delito y seguridad de los habitantes, Elías Carranza (Coord.), Ilanud-Comisión Europea, Costa Rica, 1997, págs. 80-98.

Baratta, A. (1998): “Entre la política Social y la Política de seguridad”, en: El Cotidiano, México D.F., pp. 5-6.

Binder, A. (1997). Política Criminal: de la formulación a la Práxis. Cap. I, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina.

Canales, P. y Loiseau, V. (2003): Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile, Serie Estudios N° 283, Biblioteca del Congreso. Santiago de Chile.

Corporación Participa (2003). Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.corporaciónparticipa.cl>

Crawford, A. (1998). Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices, Longman, Harlow.

Darroquí, A. (2003). Las Seguridades Perdidas. Revista Argumentos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, Argentina.

De la Puente, P; Torres, E. y Muñoz, P. (1994): "Factores Socioespaciales del Desarrollo Progresivo en Hábitat Pobres", Revista de Sociología N° 9, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago.

De Rementería, I. (2004): El estado de la seguridad ciudadana en Chile - Revista

Polis. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.revistapolis.cl/11/iban.htm

FLACSO (2010). Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: www.relajur.org/.../Tema%20del%20mes%20Octubre.pdf

Ministerio del Interior (2004). “Política Nacional de Seguridad Ciudadana”, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Santiago de Chile.

Pavarini, M. (2009). “Un Arte Abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad”. Cap. VII, Traducido al Español por Máximo Sozzo y Magdalena Candiotti. Primera Edición, Edit. Ad-Hoc, Buenos Aires, Argentina.

PNUD (2004). Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo PNUD, “Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, en su capítulo N° 2: Nuevas dimensiones de la seguridad humana.

PNUD (1998). Desarrollo Humano en Chile. Las Paradojas de la Modernización, Santiago de Chile.

PNUD (1999). Informe de desarrollo Humano. Santiago.

Sozzo, M, (2000) “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad –Hoc, Buenos Aires, N° 10.



SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD N° III
Diagnóstico y políticas preventivas



Introducción

Estamos en la tercera y última Unidad de esta asignatura *Seguridad Ciudadana*. En el transcurso de las 4 clases anteriores (correspondientes a las Unidades I y II del ramo) hemos abordado aspectos históricos, sociales y administrativos propios del fenómeno delictivo y el combate del mismo.

Tenemos ya definidos y asimilados conceptos fundamentales abordados en las unidades precedentes.

En esta clase pasaremos ya a comprender los conceptos de un sistema de estudio específico de la delincuencia/seguridad, a cuantificar y analizar sus variables, a implementar un procedimiento de prueba para obtener información y asimismo ejecutar políticas de prevención del delito.

Ideas Fuerza

Un diagnóstico de la situación delictual implica desarrollar y aplicar una plataforma de estudio global y representativo del medio en que se realiza.

La información obtenida debe ser georreferenciada.

El desarrollo de un diagnóstico implica necesariamente como objetivo la ingeniería de un sistema específico de mejoramiento integral.

1. DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DELICTIVO

El Diagnóstico del fenómeno delincriminal es un proceso de identificación y análisis de los principales tipos de violencias, delitos y comportamientos que afectan a los habitantes de una determinada demarcación territorial. Esta herramienta provee información actualizada que permitirá detectar los factores y/o procesos sociales, culturales y económicos del sector o zona en que se realiza el estudio, factores y procesos que tienen incidencia en el eventual agravamiento de la violencia y la delincuencia, así como en el debilitamiento de la cohesión comunitaria.

La delincuencia sigue siendo la principal preocupación de los chilenos -un 58% de la población la menciona como prioridad según la última encuesta CEP, superando incluso a temas como educación y salud- y es una de las áreas peor evaluadas en cuanto a la gestión gubernamental, obteniendo un 93% de desaprobación según la 2º encuesta Adimark (noviembre 2016).

Si bien es cierto que los niveles de victimización han disminuido conforme a las estadísticas oficiales (Encuesta ENUSC 2015), por otro lado, en el ámbito de la percepción de inseguridad, la tendencia es inversa. Es por ello que, remitiéndonos a la realidad de Chile, se hace prioritario establecer y ejecutar estudios que informen cada vez con mejor precisión la realidad existente a fin de aplicar procedimientos de mejoramiento.

Existen básicamente dos procedimientos de registro y estudio para medir la delincuencia de un país: **las estadísticas policiales** y **las encuestas de victimización**.

El paso inicial para ejecutar un proceso de diagnóstico es puntualizar y definir las variables a cuantificar y disponer de un **sistema de registro** o **base de datos**, que implica tanto recursos humanos como tecnológicos. Con la plataforma de registro establecida, es posible y recomendable acceder a información ya existente sobre el tema, a fin de delinear una línea de base del fenómeno delictual a diagnosticar, para ello es preciso estudiar en las fuentes de Información.

1.1. Fuentes de información

- a) **Estadística de Denuncias de delitos:** Esta información es institucional, por lo cual se accede a ella mediante nexo y autorización directa de instituciones administrativas y/o de orden y seguridad (policía civil o uniformada, municipalidades, tribunales de justicia, ministerios encargados).
- b) **Estadística de Detenidos:** Esta información también es institucional, por tanto se accede a ella mediante los canales ya indicados.
- c) **Estadística de Victimización:** Entiendo por *victimización* el haber sido víctima de la comisión un delito. Esta información se encuentra tanto en instituciones como agencias de estudio y/o publicada en medios de comunicación (sitios electrónicos)
- d) **Estadística de percepción de temor:** Entiendo por *percepción del temor* como la sensación de la posibilidad de ser víctima de la comisión un delito. Esta información se encuentra tanto en instituciones como agencias de estudio y/o publicada en medios de comunicación (sitios electrónicos)
- e) **Mapas geo referenciados:** Accesibles en instituciones, literatura y sitios electrónicos, permite situar y acotar geográficamente el estudio para obtener datos de mayor exactitud asociada a factores socioeconómicos y territoriales.

En las figuras siguientes observamos gráficamente los cuadrantes de victimización versus percepción del temor, dentro del ámbito de la seguridad ciudadana, estableciendo en el cuadrante inferior izquierdo la situación ideal del fenómeno delictivo.

Asimismo, se ejemplifica una tabla con información estadística específica sobre los delitos de mayor connotación social enmarcados y cometidos dentro de la Región Metropolitana de Santiago.

Figura 1



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:

<http://www.seguridadpublica.gov.cl/fig-0211>

Figura 2



DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDEN Y SEGURIDAD

1.2.15.- METROPOLITANA, DMCS ENERO A JUNIO 2014-2015:

METROPOLITANA	Enero-Junio 2014				Enero-Junio 2015				VARIACIÓN RELATIVA % AÑOS 2014-2015			
	TOTAL DE CASOS	SIN APREHENDIDOS	CON APREHENDIDOS	APREHENDIDOS	TOTAL DE CASOS	SIN APREHENDIDOS	CON APREHENDIDOS	APREHENDIDOS	TOTAL DE CASOS	SIN APREHENDIDOS	CON APREHENDIDOS	APREHENDIDOS
DELITO DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL												
Robo con Violencia	4.979	4.512	467	779	5.329	4.808	521	866	7,0%	6,6%	11,6%	11,2%
Robo con Intimidación	13.649	12.611	838	1.427	14.831	13.968	863	1.442	8,7%	9,0%	-3,0%	1,1%
Robo por Sorpresa	10.249	9.394	855	1.092	10.153	9.311	842	1.042	-0,9%	-0,9%	-1,5%	-4,6%
Lesiones	15.917	12.316	3.601	5.996	15.267	11.797	3.470	5.796	-4,1%	-4,2%	-3,6%	-4,3%
Homicidio	128	76	52	79	154	113	41	46	20,3%	48,7%	-21,2%	-41,6%
Violación	500	430	70	75	470	405	65	66	-6,0%	-5,8%	-7,1%	-12,0%
DELITO VIOLENTOS	45.422	39.539	5.883	9.448	46.204	40.402	5.802	9.198	1,7%	2,2%	-1,4%	-2,6%
Robo de Vehículo Motorizado	9.098	8.823	275	500	9.017	8.795	222	381	-0,9%	-0,3%	-19,3%	-23,8%
Robo de Accesorio de Vehículo	17.027	16.831	196	298	19.135	18.912	223	323	12,4%	12,4%	13,8%	8,4%
Robo en Lugar Habitado	10.976	10.359	623	932	10.643	10.044	599	878	-3,0%	-3,0%	-3,9%	-5,8%
Robo en Lugar No Habitado	8.393	7.558	835	1.370	9.525	8.536	989	1.566	13,5%	12,9%	18,4%	14,3%
Otros Robos con Fuerza	1.475	1.257	218	346	1.474	1.246	228	329	-0,1%	-0,9%	4,6%	-4,9%
Hurto	33.439	18.944	14.495	15.558	32.178	18.799	13.379	14.314	-3,8%	-0,8%	-7,7%	-8,0%
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	80.408	63.766	16.642	19.004	81.972	66.332	15.640	17.791	1,9%	4,0%	-6,0%	-6,4%
TOTAL	125.830	103.305	22.525	28.452	128.176	106.734	21.442	26.989	1,9%	3,3%	-4,8%	-5,1%

Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:

http://www.pazciudadana.cl/centro-de-documentacion-2/fig_17

Mediante un objetivo diagnóstico se logra identificar, establecer y asignar estrategias, acciones y recursos necesarios para instrumentar políticas públicas de seguridad ciudadana e intervenciones de prevención social de la violencia y la delincuencia focalizadas. El diagnóstico implica estudiar la comunidad, sus necesidades, problemas identificados y acciones sugeridas; sentimiento de inseguridad, víctimas del delito en el hogar, percepción sobre seguridad, zonas seguras, principales sucesos delictivos, temor a ser víctima sobre la seguridad pública, confianza en los vecinos para resolver problemas; violencia y delincuencia en los jóvenes; causas y consecuencias percibidas de la violencia y delincuencia.

También implica desarrollar mapas conceptuales que definan los problemas centrales, sus efectos y causas. Esto se consigue utilizando metódicamente los Instrumentos de Recolección, q se detallan a continuación

1.2. Instrumentos de recolección

- a) **Encuestas de Victimización:** Realizar estudios consultando explícita y directamente a un universo representativo del medio social y geográfico de la comunidad, si ha sido víctima de delito y clasificar el delito específico del cual la persona encuestada ha sido víctima, a fin de clasificarlo y cuantificarlo.
- b) **Encuestas de percepción de temor e inseguridad:** Consultar explícitamente sobre percepción individual del encuestado sobre si tiene o no temor de ser víctima personal de un hecho delictivo.

Figura 3



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
http://www.pazciudadana.cl/centro-de-documentacion-amricalatina/fig_026

- c) **Entrevistas:** Entrevistar con preguntas específicas y concretas a personas puntuales que sean representativas del universo indagado: (una autoridad, un jefe de policía, un funcionario de policía, un trabajador, un joven un adulto mayor, un comerciante estable ubicado en punto medular expuesto a la delincuencia)
- d) **Marchas exploratorias:** Realizar recorridos a diferentes horas y en diversos lugares dentro del espacio geográfico del estudio, a fin de observar eventuales situaciones de hechos delictivos y/o de nivel de seguridad ciudadana.
- e) **Diálogos Ciudadanos:** Generar instancias de diálogo con la comunidad, a través de asambleas comunitarias, y asimismo como espacio de comunicación global e integral, con información y debate.

Figura 4



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.seguridadpublica.gov.cl/fig-038>

- f) **Grupos Focales:** Identificar y caracterizar a grupos humanos dentro del espectro encuestado y el espacio geográfico, que sean posibles víctimas o victimarios del fenómeno delictivo.
- g) **Mapas perceptuales:** Graficar e ilustrar en mapas zonales los puntos de baja, mediana, alta y extrema delincuencia, catalogándolas por tipo de delito y la frecuencia de perpetración.

Figura 5



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
http://www.seguridadpublica.gov.cl_mapas88

Los procedimientos de diagnóstico en el contexto de la victimización y la percepción de inseguridad van enfocados a la identificación de los factores que explican el fenómeno delictual, los tres factores principales son: de tipo social, físico-urbanos y factores institucionales.

En los siguientes cuadros se clasifican los tres factores medulares y se detallan las causas o componentes principales que motivan la comisión de delitos en la sociedad, dentro de un universo humano representativo y en el general de los espacios geográficos:

Figura 6

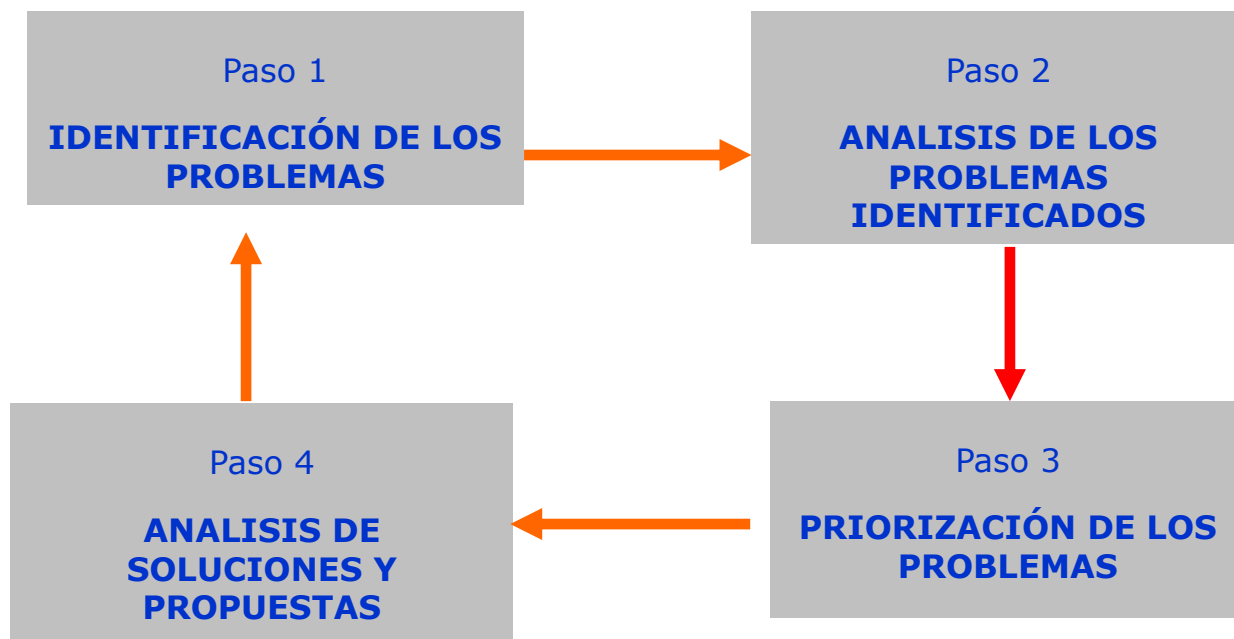


Podemos establecer un diagrama de flujo para explicar el proceso de diagnóstico de la situación delictual. Una vez aplicados los instrumentos de obtención de la información y de medida de las variables implicadas, esto es, de cuantificación de los distintos factores, deviene el procesamiento de la información

El obtener la información implica asimismo registrarla, cuantificarla y clasificarla, esto es **identificar los problemas** existentes, puntualizando sus características. Seguidamente, con la información ordenada se procede al **análisis** de la misma, extrayendo las conclusiones correspondientes en un ordenamiento escalar. Luego es preciso **priorizar los problemas** de acuerdo a la envergadura de las situaciones delictuales (gravedad / frecuencia), a la cantidad de ciudadanos implicados (víctimas / victimarios) y desde luego a los recursos existentes y necesarios de destinar. Y, finalmente, viene el proceso de **análisis de soluciones y respuestas**, mediante la aplicación de políticas de mejoramiento y destinación recursos. El diagrama de flujo de las 4 sería entonces el que sigue:

Figura 7

ETAPAS DEL PROCESO DIAGNÓSTICO



Actividad 1

A modo de repaso, reflexione en torno a las siguientes preguntas:

- a) Indique ¿cuáles son los instrumentos de información que se requieren para proyectar un proceso de diagnóstico delictivo?
- b) Indique ¿cuáles son los instrumentos de recolección que se requieren para proyectar un proceso de diagnóstico delictivo?
- c) Enumere y explique brevemente las 4 etapas de un proceso de Diagnóstico.

2. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMA DE DIAGNÓSTICO

Cabe señalar que en la literatura chilena y la extranjera, no se disponía de una manera única de elaborar un marco de análisis comprensivo para el estudio del fenómeno delictivo. La “visión de sistema” elaborada por Fundación Paz Ciudadana e incluida en el Chile Seguro Plan de Seguridad Pública 2010-2014²⁰ tiene la virtud de integrar tanto los factores causales detrás de la ocurrencia de delitos como una noción de flujos en el sistema de persecución penal, y de relevar la existencia de flujos que retroalimentan positiva o negativamente la cantidad de delitos.

Sin embargo, y aun siendo utilizada únicamente como marco de referencia para la prevención situacional, tipo de prevención que se detallará más adelante, el “triángulo del delito” o “triángulo del problema delictivo” acuñado por el Centro para la Policía. Estos flujos ponen de manifiesto que la distinción entre la prevención y el control es muchas veces artificial.

2.1. El triángulo de análisis de problemas

El Triángulo de Análisis de Problemas o más comúnmente conocido como el ***Triángulo del Delito***, proporciona una forma de evaluar y analizar los problemas recurrentes del delito y de la alteración del orden público. Esta idea se fundamenta en que el delito o la alteración del orden público es una consecuencia producida por:

- 1) **La acción o accionar de delincuentes.**
- 2) Se conduce sobre **objetivos adecuados, convenientes o lucrativos**
- 3) Se ejecuta en un **tiempo y en un lugar determinado**, en la ausencia de un protector/guardián competente del objetivo.

Una versión sencilla de un triángulo de análisis de problemas se observa de la siguiente forma:

Figura 8



Los delincuentes pueden estar controlados a veces por otras personas; a estas personas se les denomina en el presente modelo como *manipuladores*.

Los objetivos y las víctimas pueden estar protegidos a veces también por otras personas; a estas personas se las define como *protectores/guardianes*.

Los lugares normalmente pueden estar controlados por alguien; a estas personas se las define como *administradores/gerentes*.

De modo que, el desarrollo efectivo de solución de problemas (en nuestro caso problemas delictivos) pasa por entender cómo los delincuentes y sus víctimas/objetivos convergen en un lugar; también entender cómo esa convergencia de los delincuentes, las víctimas/objetivos, en unos lugares no está efectivamente controlada.

Entendiendo las vulnerabilidades que se observan en el triángulo de análisis de problemas en el contexto de un problema en particular, nos indicará el camino a seguir para desarrollar nuevas formas de intervención. Una versión del triángulo de análisis de problemas completo se presenta y luce de la forma siguiente:

Figura 9



Los problemas delictivos pueden entenderse y describirse en diversas formas. Es importante destacar que ninguna forma es definitiva. Los problemas debieran escribirse de forma tal, que facilite su comprensión y que a su vez esta comprensión origine formas efectivas de intervención del problema.

Generalmente, los incidentes que la policía maneja se pueden agrupar de estas cuatro maneras, se les denomina también los “4 incidentes del delito”.

1. **Conducta:** Algunas conductas son comunes a los incidentes, por ejemplo: Robar a personas comunes o a comerciantes, manejar bajo la influencia de alcohol o drogas de diversa índole, chocar vehículos, vender drogas ilícitas, robar vehículos. Hay diversas formas de conductas que pueden constituir un problema.
2. **Lugar:** Algunos lugares pueden ser comunes a los incidentes. Incidentes donde se involucran uno o más problemas de conducta pueden ocurrir por ejemplo en: Una esquina, en una casa, en un comercio o negocio, en un parque, en un vecindario o en una escuela. Algunos incidentes pueden ocurrir en lugares abstractos como el ciberespacio, en el teléfono, o a través de otras redes de información.
3. **Personas:** Ciertas personas o grupos de personas pueden ser comunes a los incidentes. Estas personas pueden ser tanto víctimas como delincuentes. Incidentes donde se involucren una o más conductas, que ocurren en uno o más lugares pueden atribuirse a, por ejemplo: Una pandilla juvenil, una persona solitaria, un grupo que ejerce la prostitución, un grupo de microtráfico de drogas, un grupo de alcohólicos, o el propietario de una casa. O también, incidentes donde se cause un daño por ejemplo a: Los residentes de un vecindario, a personas ancianas, niños, o a individuos solitarios o con discapacidad.
4. **Tiempo:** Algunos tiempos pueden ser comunes a los incidentes. Incidentes donde se involucren una o más conductas, en uno o más lugares, causado por o afectando a una o más personas pueden ocurrir por ejemplo en: horas punta del tráfico automotor, a la hora de cerrar bares o discotecas, al comienzo de las fechas de las vacaciones o fiestas de feriado como Navidad / Año Nuevo / Fiestas nacionales o locales / Semana Santa, etc.

Si bien es cierto que existe una creciente evidencia que indica de hecho, que el delito y las alteraciones del orden público se agrupan en las cuatro áreas descritas previamente, no hay evidencias de que exista una distribución igualitaria entre el tiempo, el lugar o las personas entre los incidentes; lo que sí han reconocido de forma creciente las policías y los investigadores, es que las características de los incidentes se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Repetidamente los mismos delincuentes atacan diferentes objetivos en diferentes lugares.
- Repetidamente las mismas víctimas son atacadas por diferentes delincuentes en diferentes lugares.
- Repetidamente en los mismos lugares (zonas rojas) interactúan en el mismo lugar diferentes delincuentes en contra de diferentes objetivos.

El Triángulo de Análisis de Problemas fue desarrollado como una actividad rutinaria para enfocar y explicar cómo y cuándo ocurre el delito. La presente teoría argumenta que cuando un delito ocurre, tres cosas convergen a la misma hora y en el mismo lugar:

1. Existe un objetivo conveniente/apropiado/lucrativo está disponible.
2. No existe un guardián/protector que efectivamente prevenga la ocurrencia del delito.
3. Existe un delincuente que está motivado y presente.

3. DIAGNÓSTICO ESPECÍFICO: LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE DELITOS EN CHILE

Carabineros de Chile realiza análisis georreferenciados de sus denuncias y aprehensiones en flagrancia. Por su parte, el Centro Estratégico de Análisis del Delito (CEAD) de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, también georreferencia denuncias y aprehensiones en flagrancia de ambas fuerzas policiales y datos relacionados con procedimientos relacionados con la Ley de Drogas. Desde el año 2001, la División de Seguridad Pública de entonces, y ahora el CEAD, desarrollan análisis espacial y mapas que permiten visualizar las zonas de mayor riesgo y mayor comisión de delitos.

Si bien no existen análisis de concentración espacial de delitos para todo el territorio en su conjunto, en cada subdivisión de éste es posible observar concentraciones importantes. A modo de ejemplo ilustrativo, a continuación se presenta el mapa de los casos policiales, es decir, la suma entre denuncias realizadas por la ciudadanía y los delitos conocidos mediante detenciones en flagrancia, para el caso de los considerados como “delitos en el espacio público” (la suma de robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, robo de vehículo y robo accesorios de vehículos en espacio público), registrados durante el año 2011 en el territorio que comprende la Prefectura Cordillera de Carabineros de Chile. De acuerdo al CEAD, en este mapa el 0,16% de la superficie, y específicamente 43 tramos de ejes viales, concentra el 20% de los casos policiales para esta agrupación de delitos.

Ejemplo de un tabla gráfica de victimización/temor:

ANÁLISIS DE LA REALIDAD DELICTUAL

En los últimos 12 meses, la victimización bajó de 43,5 a 38,9 por ciento, según un estudio de la Fundación Paz Ciudadana y Gfk Adimark. Sin embargo, las personas que dicen sentir temor a sufrir un delito llegó a su peak histórico, al pasar de 13,8% a 21,1%.



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.pazciudadana.cl/centro-de-documentacion-2/>

Figura 10



Fuente: Extraído en agosto del 2016 de la World Wide Web:
http://www.reddigital.cl/ADculos-lista/80-nacional/3858-delincuencia_realidad.html

3.1. Elementos que debe contener el diagnóstico local

Un diagnóstico local debe incorporar **4 elementos fundamentales**, que permitirán realizar un estudio exhaustivo y preciso, lo que implica obtener la información requerida en cantidad y calidad y asimismo efectuar el análisis propicio para las medidas y políticas a abordar para disminuir el fenómeno delictual.

1. Análisis de las principales tipologías delictivas, de las violencias y problemas sociales en el ámbito local y su georreferenciación. Como mínimo, deberá incluirse un análisis sobre:

- a) Violencia de género, violencia familiar y maltrato infantil.
- b) Violencia juvenil.
- c) Violencia en medios de transporte y espacios públicos.
- d) Niños, adolescentes y juventudes en situación de riesgo.
- e) Violencia y deserción escolar.
- f) Violencia hacia otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad: población migrante, población étnica, personas con discapacidad, personas de la tercera edad, minorías sexuales, etc.

Se deberán **georreferenciar** las principales zonas afectadas en donde se presentan dichas problemáticas.

2. Diagnóstico general de las instituciones de seguridad local y recursos del gobierno local para hacer frente a la violencia y la delincuencia.

Esto implica un Diagnóstico general de las instancias de seguridad: infraestructura (tecnológica, instalaciones), recursos humanos, materiales y presupuestales, estado de fuerza, formación inicial de las instancias de seguridad (preventivas y de investigación), capacitación continua, mecanismos de control interno (supervisión interna y marco normativo), mecanismos de rendición de cuentas externos (a otras instancias y a la ciudadanía), resultados de encuestas de victimización y percepción ciudadana, respecto a el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública local.

3. **Identificación y análisis de actores estratégicos** que contribuyen o no a la solución de la violencia y la delincuencia local. Es preciso elaborar un **mapa de actores sociales**. El mapa es una radiografía de los actores estratégicos que contribuyen o no a la solución de la violencia y la delincuencia local, es decir, ciudadanos, líderes, organizaciones e instituciones con presencia en el Municipio o demarcación territorial que pueden contribuir o no a la contención de la violencia

4. **Presencia y nivel de desarrollo de los mecanismos de control** de la sociedad a nivel local. Consiste en analizar el nivel de desarrollo de los mecanismos de control de la sociedad en el territorio que tienen como fin monitorear y fiscalizar las acciones de las autoridades gubernamentales a fin de propiciar la rendición de cuentas. Se debe determinar quiénes son, cuál es su grado de actuación, su efectividad, su capacidad institucional, su capacidad de interlocución, de deliberación y de influencia en el territorio. Se debe describir el nivel y estado del desarrollo de organismos autónomos con Participación Ciudadana como comités de contraloría social, observatorios, consejos consultivos de participación, comités de seguimiento, áreas o comisiones de derechos humanos, de acceso a la información, etc.

Figura 11

La evolución del delito en Santiago *

Comuna	2010	2011	Variación
Santiago	18.169	19.602	7,90%
Providencia	10.233	11.597	13,30%
San Miguel	8.026	8.697	8,30%
Estación Central	7.945	8.419	6%
Cerrillos	7.020	7.910	12,70%
Vitacura	6.646	7.611	14,50%
Ñuñoa	6.952	7.291	4,90%
Independencia	6.441	6.430	-0,20%
Recoleta	5.917	6.114	3,30%
La Cisterna	4.984	5.746	15,30%
Las Condes	5.220	5.677	8,80%
Quinta Normal	4.674	5.232	11,90%
La Reina	4.121	4.027	-2,30%
Conchalí	3.319	3.699	11,50%
Renca	2.807	3.489	24,30%
Maipú	1.881	1.958	4,10%
Puente Alto	2.145	2.454	14,40%
La Florida	4.119	4.568	10,90%
Pudahuel	2.273	2.535	11,60%
San Ramón	3.336	4.030	20,80%
La Granja	2.623	3.269	25,40%
Lo Bachea	3.167	3.609	13,80%
Peñalolén	2.482	2.913	17,40%

*Cifras corresponden a tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social por cada 100 mil habitantes.

Fuente: Extraído en agosto del 2016 de la World Wide Web:
http://www.reddigital.cl/ADculos-lista/80-nacional/3860-delincuencia_realidad.html

Actividad 2

A modo de repaso, reflexione en torno a las siguientes preguntas:

- a) Explique en qué consiste el "Triángulo del Delito".
- b) Enumere y explique los "4 incidentes del delito".
- c) Enumere y explique los 4 componentes que debe contener un diagnóstico del fenómeno delictivo.

Conclusiones

De esta quinta clase podemos concluir lo siguiente:

- El Diagnóstico debe considerar y reflejar la opinión de diversos segmentos sociales locales y tomar en cuenta las problemáticas de las poblaciones más vulnerables como: mujeres, jóvenes, niños, personas con discapacidad, población indígena, población migrante, adultos mayores, etc.
- La información obtenida debe ser analizada de manera transversal, en el marco de diversos ejes de política pública como: salud, educación, desarrollo social, desarrollo económico, seguridad pública, servicios públicos, etc., con aportaciones de especialistas en cada tema.
- La información obtenida tendrá que ser georreferenciada, a fin de saber cuáles son los delitos, las dinámicas y tendencias del fenómeno delictivo en el territorio. La georreferenciación permitirá identificar y ubicar los principales delitos dentro de las demarcaciones establecidas. El mapeo de éstos debe complementarse con el de otras variables de interés que permitan explicar fenómenos y procesos sociales generadores de violencia, realizando un cruce entre la diversa información georreferenciada..
- Es necesario poner en perspectiva la evolución y características que tiene el fenómeno delictual en determinados delitos de connotación diversa, así como las consecuencias que estos actos delictivos conllevan, a fin de planificar procesos de prevención y adecuación de la ley..
- Si bien es necesario mejorar la política de seguridad pública, también se debe incluir una perspectiva más comprensiva que entienda que la delincuencia es la manifestación de un amplio entramado de violencia necesario de atacar a través de educación y políticas culturales e inclusivas.
- Se debe poner el énfasis en la prevención, lo que requiere un trabajo de largo plazo.

Bibliografía

Mertz, C. (s/f). Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile. Capítulo 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>

Fundación Paz Ciudadana: Congreso Nacional de Investigación sobre VIII Violencia y Delincuencia. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/06/congreso-tomo-1-alta.pdf>

Sepúlveda Escarpa, M. (s/f). Introducción al análisis delictual. Extraído en octubre del 2016 de la World Wide Web: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2009/05/conceptos-7-introduccion.pdf>



SEGURIDAD CIUDADANA

UNIDAD N° III
Diagnóstico y políticas preventivas



Introducción

Estamos ya en la última clase de esta asignatura “Seguridad Ciudadana”, en la Unidad correspondiente a “Diagnóstico y Prevención del Delito”, y pasaremos a cerrar el curso estudiando los componentes de análisis y las acciones correspondientes al combate del fenómenos delictual, señalando las estrategias y modelos aplicables en un procedimiento de prevención.

En el transcurso de la presente asignatura hemos comprendido que el aumento de los índices de delincuencia y el sentimiento de inseguridad que invade a la sociedad día a día, han provocado que la seguridad sea uno de los temas de mayor importancia y preocupación de la ciudadanía en su conjunto.

La inseguridad implica considerar como potencial víctima de delincuencia desde los individuos en la vía pública, los hogares, los establecimientos comerciales, etc. con los correspondientes efectos de daño al patrimonio, a la convivencia diaria y al desarrollo de la sociedad.

En esta clase abordaremos los conceptos específicos de la prevención del delito. Estudiaremos los métodos de análisis de la información correspondiente a los diagnósticos previos requeridos y, luego abordaremos los procedimientos para implementar un sistema integral de prevención de la delincuencia.

Ideas Fuerza

La función de la prevención delictual consiste en eliminar los problemas que pueda llevar a un ciudadano a delinquir.

Es preciso establecer un modelo de prevención como plataforma ideal de control de la delincuencia y la criminalidad.

La prevención del delito implica tanto políticas como acciones a nivel personal-individual, institucional y global, de la sociedad en su conjunto.

4. PREVENCIÓN DEL FENÓMENO DELICTIVO

4.1. Concepto, objetivos y planteamiento para la prevención del delito

Por definición general, la palabra prevención significa: medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso para reducir sus efectos sobre la población.

Por consiguiente, “Prevención del delito” significa tomar medidas, realizar acciones e implementar políticas para evitar una conducta o un comportamiento que puedan dañar o convertir a la población en sujetos o víctimas de un ilícito.

La delincuencia tiende a ampliarse, cobrando más fuerza y volviéndose más compleja. El proceder delictual ha evolucionado y abarca desde delitos menores en espacios locales hasta volverse transnacional y ampliar su ámbito de operaciones comprendiendo el tráfico de armas, el blanqueo de dinero y el tráfico de migrantes.

Otro fenómenos a considerar, además de los factores propios que se estudian en un Diagnóstico (ver 5º clase), es la corrupción que acompaña a la delincuencia también significa un fuerte freno al desarrollo económico ya las inversiones, con en el consecuente daño a la sociedad en su conjunto.

El crecimiento económico también es afectado, ya que las estadísticas informan que se pierde hasta un 1 % de crecimiento económico anual debido a factores de victimización y temor asociado a la inseguridad de la integridad física y material de los ciudadanos.

Dentro de los objetivos y las acciones a fomentar está promover la participación ciudadana y realizar acciones que propicien la atención integral a la víctima del delito. Asimismo, contribuir a la protección de los derechos de la víctima mediante la gestión de servicios técnicos y especializados de información y orientación, que fortalezcan la natural operación de las instancias encargadas de la persecución

La política preventiva es parte sustancial del combate contra la delincuencia y el crimen y es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel municipal, regional y nacional, como una política de Estado, a fin de evitar que haya más ciudadano que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que

queden atrapados por el consumo de drogas.

La prevención del delito encierra dos finalidades o propósitos fundamentales:

- Prevenir que el individuo realice conductas delictivas o ilícitas.
- Evitar que las personas sean sujetas o víctimas de algún delito.

Por tanto los organismos estatales encargados tienen como propósito difundir y orientar todas las acciones coordinadas entre los diferentes sectores de la sociedad, con la finalidad de reducir los índices delictivos en el Estado y crear una cultura de prevención del delito.

La disuasión o contra motivación del infractor potencial, intervención selectiva en el escenario del crimen, estudiando y corrigiendo sus elementos permite poner obstáculos al posible delincuente incrementando el costo del delito, reinserción del penado durante la ejecución de la condena para prevenir la reincidencia mediante un tratamiento rehabilitador.

Los procedimientos de prevención implican es diseñar, instrumentar y ejecutar, programas para prevenir acciones delictuales, que atiendan a las conductas antisociales de mayor incidencia en la sociedad, coordinándose con las diversas instancias públicas y privadas que participan en la Prevención del Delito (ministerios afines, departamentos municipales afines, medios de comunicación, sistema judicial, policía uniformada y civil, empresas de vigilancia y seguridad).

Los organismos y departamentos institucionales de prevenciones del delito tienen como objetivo proponer e implementar directrices, metodologías y procedimientos que orienten la acción del estado en la materia, privilegiando la preservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado. Estas instancias trabajan en estrecha colaboración, analizando los indicadores del fenómeno delictual, proponiendo e implementando programas de disuasión del delito, autoprotección y autocuidado de la ciudadanía, fomentando la denuncia ciudadana y la participación de la sociedad en todas estas acciones por la seguridad cívica.

Es posible percibir, considerando los estudios de diagnóstico que el delito se encuentra presente en los ámbitos políticos, sociales y económicos de la vida diaria del país, prevaleciendo cada vez más dentro de una combinación de factores y circunstancias que le acompañan, mostrando a los organismos encargados con determinada incapacidad para combatir su propagación como para solucionarlo.

Ante tal fenómeno el propio ciudadano ha implementado la forma de protegerse a sí mismo, desarrollando medidas de seguridad, lo cual origina conductas antisociales como la justicia de propia mano, que no disminuye la inseguridad, pero sí violenta las garantías otorgadas. Como proceso integral, es preciso entonces, incorporar directamente a los ciudadanos, considerando su opinión e informando estadísticas respectivas, aspectos legales y procedimientos efectivos que estén en proyecto o en estatus de implementación en pro de la seguridad ciudadana.

Figura 1



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuesta/flacos2012>

4.2. Formas de la prevención del delito

Comprendemos que la prevención es aquella acción dirigida a disuadir las acciones delictuales y/o criminales. Las principales características de la prevención son disuadir al infractor poniendo todo tipo de trabas y de obstáculos para que no pueda realizar la conducta delictiva, alterar el espacio criminal a través de una serie de medidas de control y de educación, y por último la prevención de la reincidencia.

La literatura respectiva, señala que existen diferentes **clases de prevención**: la prevención primaria, la prevención secundaria y la prevención terciaria. Aparte de clases de prevención también existen una serie de **modelos de prevención** como son el modelo clásico y el neoclásico que serán analizados a continuación.

En cuanto a **las clases de prevención** tenemos las siguientes:

a) Prevención primaria

La prevención primaria es aquella que actúa sobre la raíz del problema. Va a actuar antes de que se lleven a cabo las conductas delictivas. La prevención primaria por excelencia va ser **la educación**.

b) Prevención secundaria

La prevención secundaria es aquella que actúa cuando el conflicto se ha exteriorizado. Por lo tanto se van a impartir programas de acción policial.

c) Prevención terciaria

La prevención terciaria es aquella que actúa sobre los reclusos. Esta actuación está dirigida a **evitar la reincidencia** de los mismos. Es necesario que los problemas sean solucionados desde el interior de la prisión para que cuando vuelvan a salir al exterior no reincidan.

En el siguiente cuadro resumen podemos apreciar acciones orientadas a las diversas clases de prevención:

Figura 2

TIPOS DE PREVENCIÓN			
UNA GUÍA DE POLÍTICAS Y ACCIONES PARA CADA TIPO DE PREVENCIÓN			
PREVENCIÓN	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
ORIENTADO HACIA:	Establecer condiciones que reducen oportunidades en la aparición de problemas	Estrategias para evitar que los problemas se consoliden	Disminuir daños y evitar repeticiones
ADOLESCENTE	Prevención general Política social y sanitaria Política laboral y urbanística Protección de menores de edad Adopción de menores de edad	Prevención individual Trabajo social Terapia para drogadictos	Política social de Resocialización / Restauración, rehabilitación
VÍCTIMA	Estrategias para evitar riesgos	Comportamiento en el encuentro con el delincuente Autodefensa	Terapia de crisis Restitución
COMUNIDAD	Control informal Vigilancia vecinal	Ayuda en situación de crisis	Colaboración ciudadana para esclarecer los delitos Apoyo a vecinos que han sufrido un delito
MEDIO AMBIENTE	"Espacio defendible" Arquitectura Dinero electrónico Coches antirrobo de serie	Sistemas de protección: Cerraduras, Alarmas, etc.	Reparación Evitar deterioro en edificios o zonas públicas

Fuente: Garrido, V., Stangeland, P. y Redondo, S⁴².

Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencion/fig-015>

En cuanto a los **modelos de prevención** encontramos los siguientes:

a) Modelo clásico

En el modelo clásico la prevención se tiene que ejercer la disuasión mediante el grado de rigurosidad de la pena aplicable al delito cometido. Por lo tanto cuanto más duras son las penas la criminalidad será mucho menor. Las críticas a este modelo es la existencia de países en los que las penas son muy duras y en los que se siguen cometiendo delitos, además no tienen en cuenta que lo importante de las penas no tiene que ser su gravedad. A este modelo se le olvida que los delincuentes cuando actúan no tienen en cuenta las consecuencias lejanas que les va traer este comportamiento, a ellos lo único que les importa es la consecuencia inmediata del mismo, por lo tanto no tendría sentido centrar toda la prevención en imponer penas más duras.

b) Modelo neoclásico

Para el modelo neoclásico la prevención se consigue con un sistema legal eficaz. Es necesaria la existencia de más policías y de más jueces. Es necesario que existan más cárceles y que las existentes sean las adecuadas y lleven a cabo programas en su interior adecuados.

Figura 3

MODELOS DE PREVENCIÓN DEL DELITO.



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencion/fig-019>

Actividad 1

A modo de repaso, reflexione en torno a las siguientes preguntas:

- a) Indique cuáles son los dos aspectos que encierra la prevención del delito.
- b) Señale y explique las tres formas de prevención del delito.
- c) Señale y explique los dos modelos existentes para de prevención del delito.

5. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL FENÓMENO DELICTUAL

Los programas de prevención de la delincuencia deben planificarse y ejecutarse sobre la base de conclusiones fiables que sean resultados de una investigación científica, a partir de diagnósticos representativos y actualizados, y periódicamente deben ser supervisados, evaluados y readaptados en consonancia con esas conclusiones.

Asimismo deberá difundirse entre la comunidad profesional, administrativa, institucional y cívica en general información científica acerca del tipo de comportamiento o de situación que pueda resultar en la victimización de los ciudadanos considerando todas las variables correspondientes (lugares físicos, tipificación de los delitos, frecuencia de comisión delictual, género, edad y situación socioeconómica de víctimas y victimarios, horarios y fechas-calendario en que ocurren los ilícitos, etc.)

A los estamentos gubernamentales les corresponde analizar de manera permanente la información arrojada de los estudios, formulando y aplicando políticas, medidas y estrategias dentro y fuera del sistema de justicia penal para prevenir las acciones delictivas.

De los estudios realizados en diversos países y realidades sociales varias, se desprende que indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no sólo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países.

Tales acciones, producen beneficios a largo plazo, al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia.

En las presentes directrices se esbozan los elementos necesarios para una **prevención eficaz del delito**.

5.1. Objetivos de la aplicación preventiva

La prevención del delito comprende diversos enfoques y objetivos:

a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización. Ejercer la

prevención mediante el desarrollo social

b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito, mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).

c) Prevenir los delitos reduciendo las oportunidades de que éstos sean cometidos, aumentando para los delincuentes el riesgo de detención y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito)

d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

Figura 4



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
http://www.pazciudadana.cl/centro-de-documentacion/graficos_019/

5.2. Estrategias de prevención

Los organismos gubernamentales y las instituciones correspondientes, deben implementar la prevención como aspecto permanente de sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia, asegurando el establecimiento de responsabilidades y objetivos claros dentro de la administración, concretamente:

- a) Estableciendo centros o puntos de coordinación con experiencia y recursos.
- b) Estableciendo un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros.
- c) Estableciendo vínculos y coordinación entre organismos o departamentos pertinentes del gobierno.
- d) Fomentando las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, las empresas, los sectores privado y profesional, y la comunidad en su conjunto.
- e) Buscando la participación activa de la población en la prevención del delito e informándola sobre las necesidades, los medios y los organismos operativos de acción implicados, con sus funciones específicas.

De tal modo comprendemos que la prevención es un trabajo colectivo e integral, pero planificado, administrado y supervisado por los estamentos institucionales correspondientes. Estos organismos deben apoyar el desarrollo de conocimientos y competencias de prevención del delito, facilitando el desarrollo profesional de los funcionarios de categoría superior de los organismos pertinentes, alentando a las universidades, academias y otras entidades educativas pertinentes a impartir cursos básicos y avanzados, incluso en colaboración con especialistas, asimismo trabajando con los sectores profesional y docente para desarrollar calificaciones profesionales y de certificación que garanticen una formación estandarizada.

De igual manera es preciso promover y potenciar la capacidad de las comunidades para determinar sus necesidades en el ámbito de la seguridad y satisfacerlas.

El fenómeno delictivo debe ser estudiado constantemente, adaptando las necesidades de la sociedad. Cabe mencionar que en los países desarrollados, con una orientación marcadamente socializante, la importancia principal se orienta a los programas dedicados al bienestar de la población, educación, salud, la asistencia social, etc. lo que corresponde a un criterio de gobierno sobre las necesidades que deben de ser atendidas con mayor urgencia.

Por tanto, la estrategia que se aplique debe considerar todos aspectos geográficos y socioeconómicos de las personas implicadas (víctimas y victimarios efectivos, víctimas y victimarios potenciales).

Figura 5



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencion/fig-024>

5.3. Análisis y aplicación de un procedimiento de prevención

El análisis delictual es el estudio de todas las partes o elementos involucrados en la ocurrencia de un hecho delictivo. Su principal objetivo es buscar, organizar y analizar datos relacionados -delitos, infractores, víctimas y lugares- para encontrar información significativa que permita a la policía y fiscales esclarecer delitos, aprehender delincuentes, distribuir sus

recursos de forma eficiente y prevenir la ocurrencia de delitos futuros.

El análisis delictual se centra en el estudio de los incidentes delictivos para identificar, en ellos, patrones, tendencias y problemas subyacentes. Analiza los factores que intervienen y de qué forma se pueden abordar para disuadir, detener o prevenir un delito. El resultado de este análisis es utilizado por la policía para el desarrollo de estrategias específicas que den solución a estos problemas.

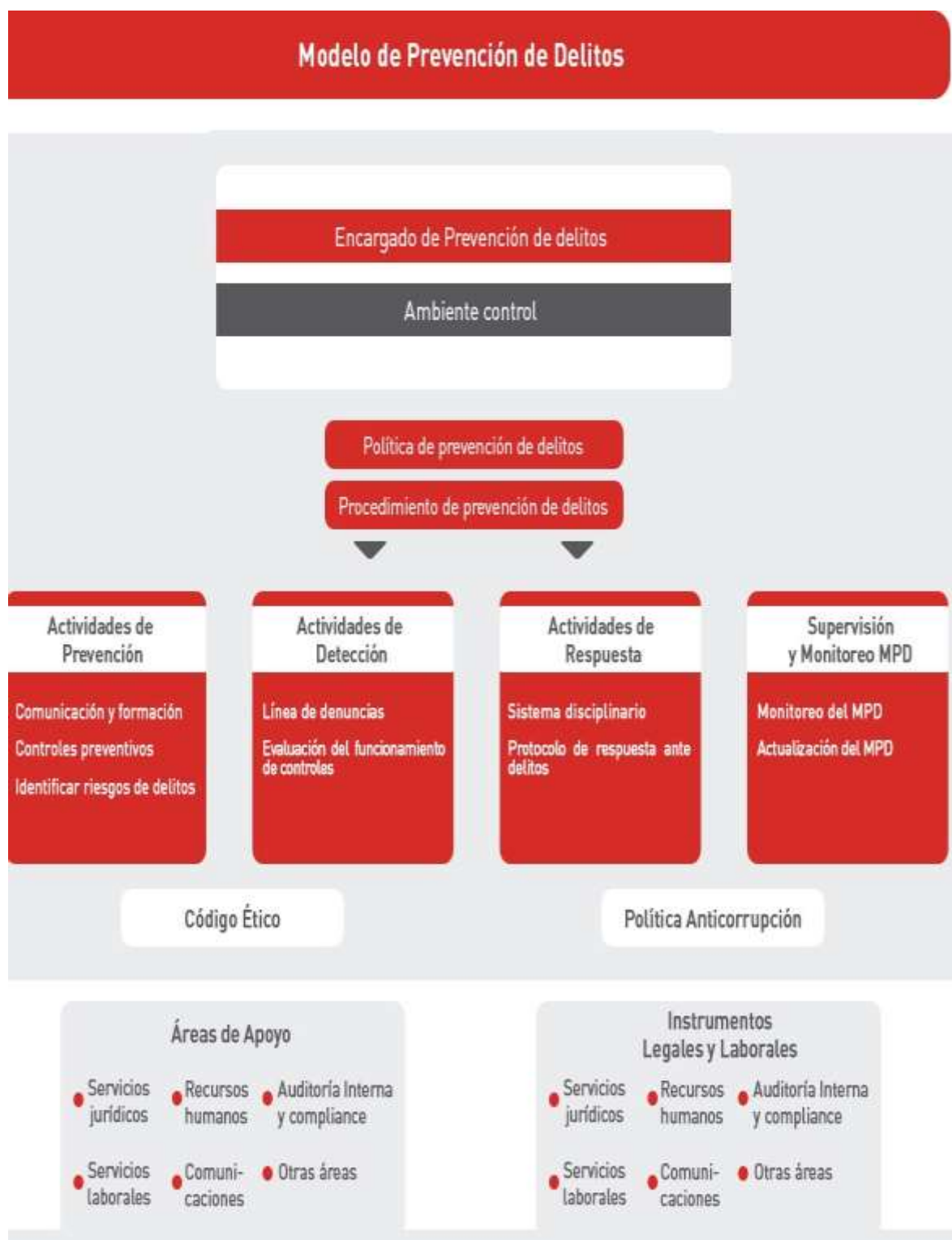
Este análisis es realizado por una o más personas, tanto civiles, policías o una mezcla de ambos, que a su vez deben estar formados en una serie de conocimientos y habilidades: conocimiento de las leyes, de los procesos investigativos, de las estrategias policiales, de las técnicas y métodos usados en análisis delictual, que tenga habilidades analíticas, estadísticas y comunicacionales.

El análisis de reportes policiales respecto de los hechos tiene como objetivo mejorar la eficiencia policial para aprehender infractores, reducir delitos, identificar patrones delictuales o delitos en serie, así como predecir futuras ocurrencias de éstos. Se busca identificar el perfil o características de las víctimas, sugerir líneas de investigación y esclarecer casos.

En la figura siguiente observamos la estructuración de un modelo de prevención del delito, con sus respectivos componentes, funciones y actividades y jerarquías internas. De esta figura inferimos que las cuatro acciones fundamentales que implica un **Procedimiento de Prevención** son:

- Actividades de Prevención.
- Actividades de Detección.
- Actividades de respuesta.
- Supervisión y Monitoreo permanente del Modelo de Prevención Delictual.

Figura 6



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<http://www.cge.cl/modelo-de-prevencion-del-delito/>

5.4. Modelos de prevención del delito

Existen 3 modelos de prevención del delito que son posibles de ser aplicados simultáneamente:

- **Prevención social del delito**

Engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas. Implica un estudio de las condiciones sociales de los individuos y entorno físico y la aplicación de estrategias de índole informativa y sanitaria.

Actúa sobre factores de riesgo personales o psicológicos y sociales, éstos últimos muchas veces de carácter estructural como son la pobreza y marginalidad. Estas iniciativas pueden estar dirigidas a grupos de alto riesgo social y van desde el ámbito familiar (prevención temprana de la violencia intrafamiliar) hasta la educación (mediación de conflictos en la escuela) o la salud (programas de nutrición infantil). La prevención social puede ser un tanto inespecífica en su dimensión de seguridad, debido a que la seguridad sería un efecto a largo plazo del esfuerzo concertado de diversas políticas públicas.

- **Prevención comunitaria del delito**

Agrupar diversas formas de trabajo que incluyen gobiernos locales, policías, instituciones públicas (salud, educación, etc.) y actores de la sociedad civil, bajo el principio de prevenir la violencia y la actividad delictual. Ellos obedecen a la urgencia por enfrentar de manera innovadora las altas demandas de seguridad de las últimas décadas a nivel mundial.

La prevención comunitaria combina elementos de ambos ámbitos, el social y el situacional, y su característica más definitoria ha sido la participación local, especialmente definida como el barrio. Se incluyen, por ejemplo, las experiencias de policía comunitaria, la creación de comités de vigilancia, así como el involucramiento en proyectos de corto alcance enfocados a la prevención social o situacional.

▪ **Prevención situacional del delito**

Es un sistema clasificado de métodos de prevención para reducir la oportunidad del delito. Se fundamenta en el triángulo del delito y las teorías antes analizadas.

Un delito puede ser prevenido usando alguna de estas cinco estrategias:

- Incrementar el esfuerzo del infractor, hacer que le cueste más.
- Aumentar el riesgo percibido por el delincuente, mayor probabilidad de detección y detención.
- Reducir las recompensas esperadas o disminuir el beneficio esperado de la comisión de delito.
- Reducir o evitar las tentaciones que pueden incitar a las personas a cometer un delito.
- Eliminar las excusas que los infractores pueden utilizar para “racionalizar” o justificar sus acciones.

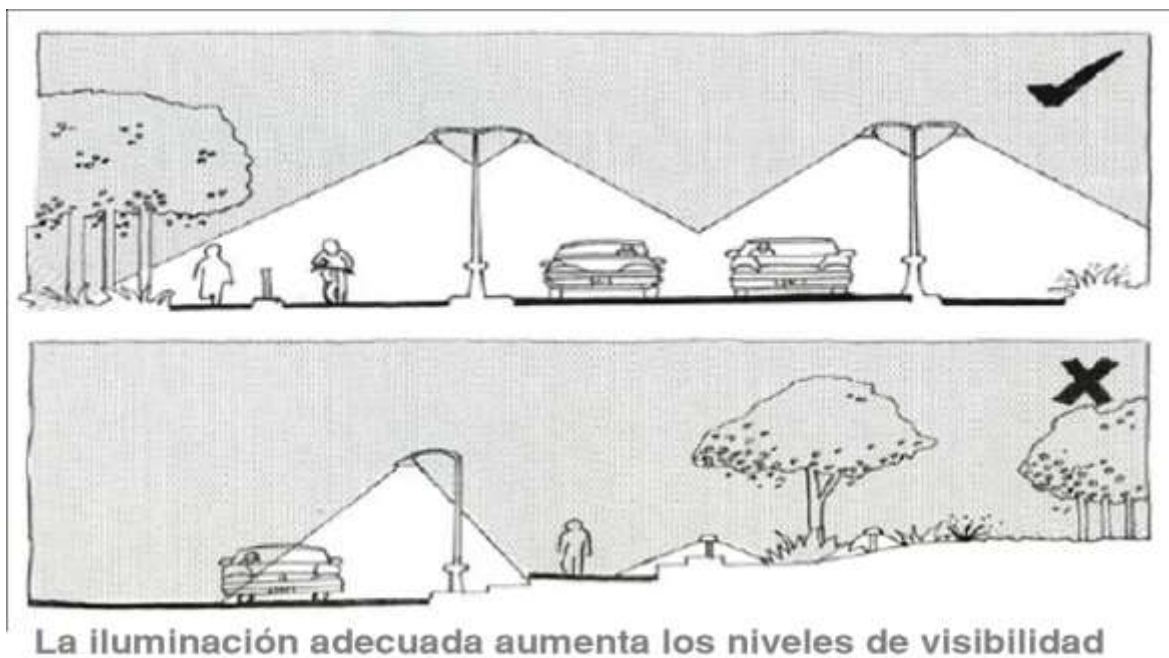
Actúa sobre factores de proximidad o ambientales en estrecha relación con las situaciones gatillantes de la violencia y la actividad delictual. Ellos cubren el ámbito urbano (recuperación de espacios públicos, mejor iluminación), los programas de desarme y de vigilancia, y pueden beneficiar a la población en general como estar dirigidos a grupos específicos. La prevención situacional opera anticipándose al razonamiento del agresor, estableciendo mayores dificultades para su accionar, como, por ejemplo, la utilización de rejas y alarmas. Sin embargo, el accionar del agresor es siempre dinámico, buscando las formas de sortear los obstáculos, por lo que las medidas situacionales deben estar en constante revisión y actualización.

Figura 7

MODELOS DE PREVENCIÓN			
MODELOS DE INTERVENCIÓN, ÁMBITOS DE ACCIÓN Y FACTORES DE RIESGO	SOCIAL	COMUNITARIA	SITUACIONAL
	ESTRUCTURALES		DE PROXIMIDAD
Primaria Prevenición	➤ Prevención temprana de violencia intrafamiliar. ➤ Educación y socialización. ➤ Vigilancia vecinal.	➤ Policía Comunitaria ➤ Organización de vecinos. ➤ Comunidad participativa.	➤ Urbanismo ➤ Focalizar puntos críticos ➤ Reducción de oportunidades ➤ Alarmas, rejas etc.
Secundaria ↓ Tratamiento	➤ Trabajo con grupos de riesgo. ➤ Resiliencia de la comunidad.	➤ Comunidad como agente ejecutor. ➤ Mediación comunitaria	➤ Diseño de medidas dirigidas a grupos de alto riesgo.
Terciaria ↓ Rehabilitación	➤ Reparación de consecuencias. ➤ Programas de reinserción social del delincuente		

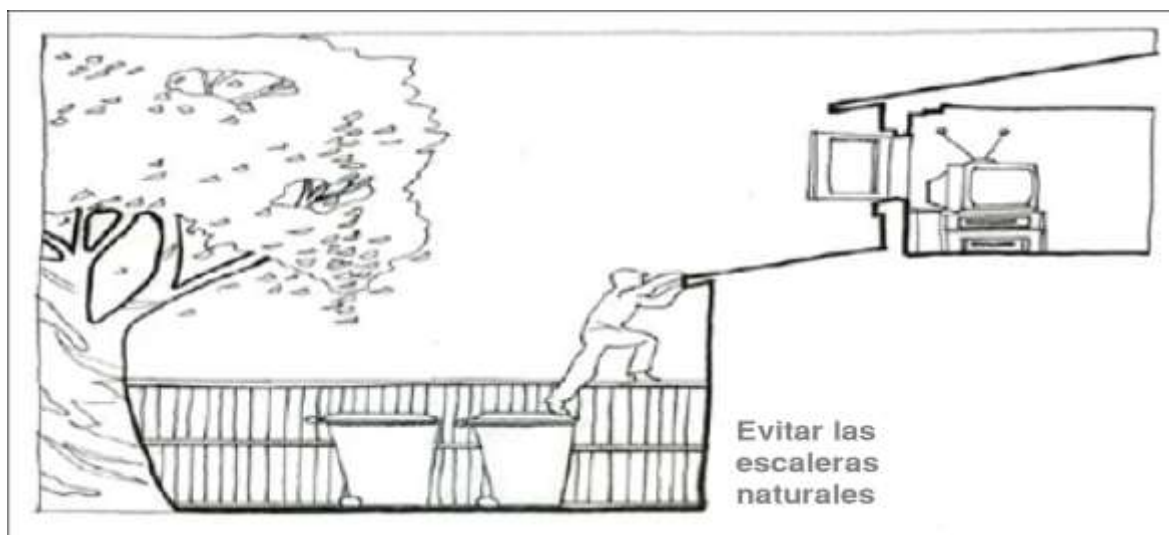
Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
http://cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_01.jpg

Ejemplo de acción institucional (municipal) para la prevención del delito:



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<https://www.windowssystem.com/prevencion-ciberdelitos/drwg022>

Ejemplo de acción personal o comunitaria para la prevención del delito:



Fuente: Extraído en noviembre del 2016 de la World Wide Web:
<https://www.windowssystem.com/prevencion-ciberdelitos/drwg026>

Actividad 2

A modo de repaso, reflexione en torno a las siguientes preguntas:

- a) Señale y explique con sus propias palabras al menos 3 estrategias para la Procedimiento de Prevención.
- b) Señale y explique con sus propias palabras las cuatro acciones fundamentales que implica un Procedimiento de Prevención.
- c) Enumere y explique los modelos de prevención del delito.

Conclusiones

De la clase final podemos concluir lo siguiente:

- Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos.
- Los organismos gubernamentales deben asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a niños y jóvenes en riesgo social y suministrar recursos suficientes de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol
- Deben existir instancias encargadas de recibir, discriminar, clasificar y analizar los datos generados en el estado en materia de Seguridad Pública, con el objeto de proveer información que sirva para la toma de decisiones, planeación y ejecución de programas de prevención y seguridad social.
- Cada situación delictual implica el diseño y la implementación de un modelo exclusivo de prevención, el cual debe incorporar aspectos y elementos propios del contexto en que la situación delictiva se produce.
- Si bien es necesario mejorar la política de seguridad pública, también se debe incluir una perspectiva de mirada más amplia que entienda que la delincuencia es la manifestación de un amplio entramado de violencia necesario de atacar a través de educación y políticas culturales e inclusivas.
- Poner el énfasis en la prevención, requiere un trabajo continuo y de largo plazo.

Bibliografía

Guía de Prevención del Delito en zonas Residenciales. Subsecretaría de prevención del delito. Gobierno de Chile. Consultado en octubre del 2016 de la World Wide Web:

[http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/Guia_para_la_Preencion_del_Delito_en_Zonas_Residenciales%20\(2012\).pdf](http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/Guia_para_la_Preencion_del_Delito_en_Zonas_Residenciales%20(2012).pdf)

Mertz, C. (s/f) Estudio de Trasfondo Grupo Res Pública Chile. Capítulo 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos. Consultado en octubre del 2016 de la World Wide Web:

<http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>

Fundación Paz Ciudadana: Congreso Nacional de Investigación sobre VIII Violencia y Delincuencia. Consultado en octubre del 2016 de la World Wide Web:

<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/06/congreso-tomo-1-alta.pdf>

Sepúlveda Escarpa, M. (s/f). Introducción al análisis delictual. Consultado en octubre del 2016 de la World Wide Web: Consultado en octubre del 2016 de la World Wide Web:

<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2009/05/conceptos-7-introduccion.pdf>

