

# La (in)seguridad ciudadana

Jaume Curbet

*Director del Máster en Políticas públicas de Seguridad de la UOC y el Institut de Seguretat Pública de Catalunya*

Hernando Gómez Buendía

*Director del Informe PNUD sobre la seguridad ciudadana Centroamérica (2009). Director de la Escuela Virtual de PNUD.*

## Índice

### **1. LA INSEGURIDAD CIUDADANA (Jaume Curbet)**

- 1.1. La localización de la inseguridad
- 1.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva

### **2. LA SEGURIDAD CIUDADANA (Hernando Gómez Buendía)**

- 2.1. ¿Qué significa “seguridad”?
- 2.2. Desarrollo humano y seguridad humana
- 2.3. Seguridad humana y seguridad ciudadana
- 2.4. Conceptos afines
- 2.5. Seguridad ciudadana y desarrollo humano
- 2.6. Valores y seguridad ciudadana

## **Bibliografía**

### **1. LA INSEGURIDAD CIUDADANA<sup>1</sup>**

La globalización contemporánea, ciertamente, presenta rasgos que ya estaban presentes en otras etapas anteriores, pero se distingue por algunos elementos específicos y da lugar a un mundo cada vez más condicionado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la dimensión mundial de la economía, el desarrollo de estructuras de gobernanza regionales y globales o las nuevas formas de regulación internacional.

Pero también, en lo que vendría a constituir la *globalización negativa*, por el despliegue mundial de un capitalismo que, liberado de todo compromiso con la justicia y la

---

<sup>1</sup> Este apartado se corresponde, básicamente, con el capítulo 1 de CURBET (2009).

ecología, estaría desatando las fuerzas del caos social y el desastre ecológico, a través de la diseminación planetaria de los riesgos más graves de la industrialización y del consumo energético, así como por la producción de problemas sistémicos planetarios: crecientes desigualdades, volatilidad de los mercados, blanqueo de dinero, tráfico internacional de drogas, terrorismo a gran escala, calentamiento global y sida, entre otros (Held, 2005). De manera que, en el marco de este capitalismo global, las dinámicas sociales contradictorias de la inclusión y la exclusión favorecen la alienación y el conflicto y la emergencia de un sentimiento de inseguridad ontológica (Young, 2003).

Asimismo, otro de los rasgos característicos de esta *globalización negativa* es que, tal y como lo expresó Graham (Bauman, 2007), cada vez somos más dependientes de sistemas complejos y distanciados para el sustento de la vida y, debido a ello, hasta los pequeños trastornos y discapacidades pueden tener enormes efectos en cascada sobre la vida social, económica y medioambiental, sobre todo en las ciudades, donde la mayoría de nosotros vivimos la mayor parte de nuestra vida, y que son lugares sumamente vulnerables a los trastornos externos.

«La mitad de los habitantes del planeta vive actualmente en ciudades de más de 500.000 habitantes. 300 ciudades superan el millón de habitantes. Las más grandes ciudades occidentales acumulan riquezas, recursos e innovaciones, dirigen el planeta y se benefician de la internacionalización de las economías, de los flujos financieros y de los crecimientos de todo tipo que de ellos se originan. La mundialización –en el sentido amplio del término, referido a los cambios en las comunicaciones y la información, a las nuevas relaciones de poder en las ciudades y entre las ciudades, así como al estrechamiento de los contactos internacionales– no sólo actúa en el *ciberespacio*. Bien al contrario, la mundialización, requiere infraestructuras, centros de dirección y de planificación concentrados y enraizados en un mismo espacio a fin de obtener economías de escala y beneficios en términos de tiempo y de riquezas.

Las ciudades globales, las *megaciudades*, constituyen centros de decisión política y económica, así como emplazamientos estratégicos para las industrias de punta, para las redes financieras y para la subcontratación especializada destinada a las empresas multinacionales. Estas *megaciudades* son entre ellas más complementarias que rivales, lo cual explica la imagen de un archipiélago mundial de metrópolis vinculadas entre sí a través de eficaces redes entrelazadas. Sin embargo, esta centralidad conlleva la contrapartida de nuevas marginalidades, fuentes potenciales de desórdenes, de violencias, de desafíos a este nuevo orden planetario. (...) Bajo los efectos de fuertes presiones centrífugas, la ciudad se deshace, se aleja de su centro. Las familias más afortunadas se alejan, se refugian y agrupan en residencias fuertemente protegidas».

**Sophie Body-Gendrot, 2001**

Y, por si todo ello fuera poco, la humanidad, como bien lo describe Dupuy en sus estudios más recientes (2004, 2005), ha alcanzado, en el transcurso del último siglo, nada menos que la capacidad de la autodestrucción.

Lo que amenaza actualmente al planeta, por consiguiente, no es una ronda más de daños autoinfligidos (una característica, por cierto, bastante constante de la historia humana) ni otro eslabón más de la larga cadena de catástrofes que ha sufrido reiteradamente la Humanidad en el camino que ha recorrido hasta su situación actual, sino un desastre que ponga fin a todos los desastres: una catástrofe que no dejaría ningún ser humano tras de sí para documentarla, para reflexionar sobre ella ni para extraer lección alguna de la misma (ni, por supuesto, para aplicar dicha lección).

Efectivamente, la Humanidad dispone hoy en día de todos los recursos necesarios para perpetrar (ya sea deliberadamente o bien por defecto) un suicidio colectivo: es decir, para aniquilarse a sí misma llevándose consigo el resto de la vida sobre el planeta. Por consiguiente, la paz se ve amenazada, en el mundo contemporáneo, de una forma nueva aunque no por ello menos inquietante.

Indudablemente, la paz civil se ha visto amenazada, en todas las épocas, por tiranos, dictadores o demagogos de todo tipo. Sin embargo, antes era posible identificar al verdadero o supuesto causante del desorden y combatirlo. Actualmente, la paz se ve amenazada por el sistema mismo. Este anonimato del sistema y la ausencia de una alternativa viable convierten esta amenaza ancestral en sustancialmente más peligrosa.

El hombre moderno se siente amenazado por circunstancias externas difusas e inaprensibles. Basta con considerar las desigualdades humanas existentes, las injusticias espantosas, la inseguridad individual, social y política, cosas que no han mejorado en los últimos treinta años. De tal forma que fenómenos indeseables como puedan serlo el “terrorismo”, pero también el “crimen organizado” o la “inseguridad ciudadana” son acogidos –aunque por razones muy distintas– por los defensores del *status quo* como los responsables que se pueden *nombrar* de un mal anónimo, endémico y mucho más profundo. Y lo hacen, ni siquiera necesariamente por mala fe, sino por exigencia intrínseca del sistema de defenderse desplazando la atención hacia problemas que suscitan un mayor consenso social (Panikkar, 2002).

Esto mismo apunta Renner (2005) al considerar el “terrorismo” como un mero síntoma de una serie más amplia de preocupaciones que han desembocado en una nueva era de desasosiego. De manera que los actos de terrorismo, pero también las peligrosas reacciones que desencadenan debieran ser descifrados como los efectos trágicamente

visibles de profundas presiones socioeconómicas, ambientales y políticas, unas fuerzas que en conjunto crean un mundo más tumultuoso y menos estable. Pero no es así como los gobiernos occidentales han querido entender el llamado “terrorismo”.

Así pues, la “guerra contra el terror” amenaza con dejar de lado la lucha contra la pobreza, las epidemias en el campo de la salud y la degradación ambiental, y sustrae los escasos recursos económicos y el capital político de las causas que están en la base de la inseguridad social global. Ahora bien, son precisamente estos factores subyacentes –y la forma en qué se traducen en dinámicas y tensiones políticas– los desencadenantes clave de buena parte de la inestabilidad en el mundo.

«Ahora vemos, con una claridad espeluznante, que un mundo en el que muchos millones de personas padecen una opresión brutal y una miseria extrema no será nunca del todo seguro, ni siquiera para sus habitantes más privilegiados».

Kofi Annan, ex-secretario general de Naciones Unidas (Renner, 2005)

La inseguridad propia de esta era de globalización no sólo se manifiesta, pues, a través del conflicto violento sino también mediante desastres de todo tipo. Renner aporta un dato revelador al respecto: si bien en el año 2000 murieron 300.000 personas en conflictos armados, por ejemplo, cada mes se produce la misma cifra de muertes debidas a la contaminación del agua o de la falta de condiciones de salubridad.

Entonces, tanto si se centra en los *riesgos que se materializan en desastres* como en los *conflictos que estallan en violencia*, la guerra moderna contra los temores humanos parece producir más bien una *redistribución social* de éstos que una *reducción de su volumen*.

De tal forma que, sea cual sea el lugar en el que aterricen, los *riesgos y conflictos globales* se instalan allí como *desastres y violencias locales* y arraigan con rapidez, se *interiorizan*, y como no vienen precedidos de solución global alguna, buscan blancos locales en los que descargar la frustración resultante.

Sin embargo, los peligros que más tememos son los inmediatos; y, por consiguiente, no admitimos otra cosa que no sea *soluciones rápidas*, que nos aporten un alivio instantáneo (aunque inevitablemente efímero) a unos síntomas enojosos. No nos importa que las causas del peligro puedan ser complejas, lo único que deseamos es que los remedios sean simples y estén disponibles para ser empleados de inmediato.

Lo cual conlleva que, como dice Bauman, nos irrite cualquier solución que no prometa efectos rápidos y fáciles de alcanzar, y que, en cambio, precise de mucho tiempo antes de que puedan apreciarse sus resultados.

*«Más aún nos molestan las soluciones que requieren que prestemos atención a nuestros propios defectos y faltas, y que nos instan –al más puro estilo socrático– a conocernos a nosotros mismos. Y aborrecemos por completo la idea de que, en ese sentido, son pocas o nulas las diferencias entre “nosotros”, los hijos de la luz, y “ellos”, la camada de la oscuridad» (Bauman, 2007).*

Tampoco el miedo es, por supuesto, un rasgo exclusivo de la época actual: en una secuencia larga de traumatismo colectivo, Occidente ha vencido la angustia *nombrando*, es decir, identificando, incluso *fabricando* miedos particulares (Delumeau, 2002) que puedan resultar, tanto en el plano psicológico como en el social, *manejables*.

Aunque sí llama poderosamente la atención que, a pesar de que vivimos (al menos en los países desarrollados) sin duda en algunas de las sociedades más seguras que jamás hayan existido, aún así, contra toda evidencia objetiva, también seamos nosotros –las personas más consentidas de todos los tiempos– los que nos sentimos más amenazados, inseguros y asustados, los más inclinados a ser presa del pánico, y los más apasionados por todo lo relacionado con la protección y la seguridad, de todos los miembros de cualquier sociedad de la que se haya tenido noticia jamás (Bauman, 2007).

Hasta el punto que esa *obsesión por la seguridad* termina generando, paradójicamente, justo lo contrario de lo que pretende: máxima inseguridad (Trías, 2005). De tal forma que nuestra intolerancia a admitir la más mínima inseguridad no asumida voluntariamente acaba constituyéndose en una auténtica, y quizás la principal, fuente autoabastecida del temor y la ansiedad que tan insidiosamente nos afligen.

No hubiera cabido esperar que, esta masa autopropulsada de inseguridad global, no cristalizase en las correspondientes expresiones en el ámbito de la política y de la economía.

En el plano político, Pavarini (2006) advierte que la *inseguridad* se convierte en la preocupación política central cuando una cultura neo-liberal de gobierno se impone hegemonícamente; de tal forma que el gobierno de la seguridad está estructuralmente conectado con el gobierno de los nuevos procesos de exclusión social.

Incluso, para Bauman, queda más allá de toda duda razonable que la especial atención recientemente centrada en la inseguridad asociada, de forma directa y exclusiva, a la delincuencia predativa y la violencia interpersonal está estrechamente relacionada con la creciente sensación de vulnerabilidad social, y que sigue muy de cerca el ritmo de la desregulación económica y de la sustitución (paralela a dicha desregulación) de la solidaridad social por la independencia individual (Bauman, 2007).

En este mismo sentido, Lagrange (2003) remarca el desarrollo importante del recurso al encarcelamiento en aquellos países en los que el Estado social se ha desarrollado en menor medida (España, Portugal, Grecia) o bien está más debilitado (Reino Unido y Estados del sur y el oeste de los Estados Unidos). De manera que, en Europa, las tasas de detención en 2001, en tanto que expresión del fuerte aumento del encarcelamiento registrado a finales del siglo XX, se correlacionan inversamente con la proporción de prestaciones sociales independientes del mercado, e inversamente también con el porcentaje de dichas prestaciones con relación al PIB.

#### Prestaciones sociales y tasas de detención en Europa

|                    | Tasa de detención<br>por 100.000 habitantes<br>(Consejo de Europa) |      | % de prestaciones sociales<br>independientes del Mercado | Porcentaje de gasto social<br>en % del PIB |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                    | 1983                                                               | 2001 | 1980-1990                                                | 1995                                       |
| Dinamarca          | 61                                                                 | 59   | 38.1                                                     | 33.5                                       |
| Noruega            | 46                                                                 | 59   | 38.3                                                     | –                                          |
| Suecia             | 54                                                                 | 69   | 39.1                                                     | 34.5                                       |
| Países Bajos       | 28                                                                 | 95   | 32.4                                                     | 30.0                                       |
| Alemania           | 100                                                                | 96   | 27.7                                                     | 28.0                                       |
| Francia            | 70                                                                 | 77   | 27.5                                                     | 29.0                                       |
| Italia             | 73                                                                 | 95   | 24.0                                                     | 23.5                                       |
| Inglaterra y Gales | 87                                                                 | 126  | 23.4                                                     | 26.0                                       |
| España             | 35                                                                 | 117  | 20.0                                                     | 21.0                                       |
| Grecia             | 36                                                                 | 80   | –                                                        | 19.0                                       |
| Portugal           | 62                                                                 | 132  | –                                                        | 18.0                                       |

Fuente: Lagrange (2003).

Casi inevitablemente, por lo tanto, la inseguridad y su correlato –la obsesión por la seguridad– acaban monopolizando la agenda política mundial tanto como la de los estados y, progresivamente también, la de los gobiernos locales.

*«La agenda mundial la dicta el miedo, lo que genera inseguridad, intolerancia y el menoscabo de los derechos humanos en nombre de la seguridad. El miedo al “otro”, al terrorista, a las armas de destrucción masiva, fomentado por dirigentes sin escrúpulos, nos aboca al callejón sin salida de la conculcación del Estado de derecho y los derechos humanos, de las desigualdades, de la xenofobia y de la violencia. La política del miedo se justifica por la amenaza de grupos armados que también conculcan los derechos humanos. Unos y otros se retroalimentan y el miedo paraliza las mentes y otorga el poder a quienes lo saben manipular»*

Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional (Citada en Segura, 2007).

Aunque no sólo está clara la sinergia perversa que, en el plano político, convierte a la inseguridad social en el mejor combustible para la locomotora neo-liberal. También, en el ámbito económico, *«el mercado prospera cuando se dan condiciones de inseguridad; saca buen provecho de los temores humanos y de la sensación de desamparo»* (Bauman, 2007).

Efectivamente, la economía de consumo depende de la producción de consumidores y los consumidores que hay que producir para el consumo de productos *contra el miedo* tienen que estar atemorizados y asustados, al tiempo que esperanzados de que los peligros que tanto temen puedan ser eliminados y de que ellos mismos sean capaces de hacerlo (con ayuda pagada de su bolsillo, claro está).

De hecho, reconfigurar y reenfocar los miedos nacidos de la inseguridad social global para convertirlos en preocupaciones locales por la seguridad personal parece ser la estrategia más eficaz y, prácticamente, infalible; cuando se aplica sistemáticamente, reporta grandes beneficios con, relativamente, muy pocos riesgos asociados.

### **1.1. La localización de la inseguridad**

Las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana –centradas casi exclusivamente en el riesgo de ser víctima de la delincuencia predativa y la violencia interpersonal– han copado, en las dos últimas décadas, los primeros puestos en las encuestas de opinión sobre las cuestiones que más preocupan a la *opinión pública*, obteniendo el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por consiguiente, también la prioridad en las agendas políticas de los gobiernos, ya sean estatales, regionales o locales.

Sin embargo, nuestro competir, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones *mejores* sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos a las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002) relega, con demasiada frecuencia, el análisis del problema y, por consiguiente, su debida comprensión. Hasta el punto que, en la práctica, el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* se ha convertido en uno de los recursos, cuando no en el principal, más usados –sin excluir la demagogia más descarnada– en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). De manera que se hace difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno sobre las dimensiones del problema, sus causas y, sobretudo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta carencia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Ya sea como resultado de la existencia de importantes intereses (corporativos, políticos y económicos) vinculados directamente a la existencia de unos niveles sostenidos de inseguridad ciudadana, o bien como consecuencia de la predisposición psicosocial a descargar las ansiedades difusas y acumuladas sobre un objeto visible, cercano y fácilmente alcanzable (*efecto del chivo expiatorio*), o aún con una mayor probabilidad, como la sinergia perversa de ambos factores (es decir, la conjunción entre los intereses creados en la inseguridad y la necesidad psicosocial de descargar la ansiedad acumulada), la cuestión es que el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* constituye, ante todo, un *problema mal formulado*; y, los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando (inútilmente, pues) a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y del todo necesaria para poder hallar el camino de salida de este auténtico *cul de sac*.

Son dos, a mi entender, las razones principales que explican este (sólo en apariencia) despropósito.

En primer lugar, como hemos visto, el *problema de la inseguridad ciudadana* se construye –debido a la falta de compromiso económico y social por parte del Estado (Wacquant, 2006)– desgajando una parte específica de las preocupaciones por la seguridad (la *inseguridad ciudadana* –que se materializa en la esfera *local*) del resto (la *inseguridad social* –la cual se genera a escala *global*).

En segundo lugar, la formulación del *problema de la inseguridad ciudadana* se sustenta en la confusión (en buena parte interesada) entre la *dimensión objetiva* (la probabilidad de ser víctima de una agresión personal) y la *dimensión subjetiva* (el temor difuso a la delincuencia); de manera que, sin apenas necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido —que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados—, las *demandas de seguridad* (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección ya sean públicos o bien privados) se apoyan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real a ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de delincuencia.

Es decir, sin un incremento real de la actividad delictiva, la percepción de inseguridad no parece aumentar significativamente. Sin embargo, una vez que la victimización incrementa la sensación de inseguridad, ésta adquiere una dinámica autónoma y diferenciada en la que pueden intervenir muchos más elementos que, únicamente, la expansión real de la delincuencia, como veremos más adelante. Hasta el punto, por ejemplo, que una encuesta Gallup de 1998 reveló que la violencia homicida seguía ocupando el primer lugar entre las preocupaciones de los norteamericanos, a pesar del descenso sostenido de las tasas de criminalidad en los últimos años (Body-Gendrot, 2001).

Cabe, pues, insistir en la aparente obviedad: una cosa es el hecho (*dimensión objetiva*) y otra la percepción (*dimensión subjetiva*).

## **1.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva**

La *dimensión objetiva* del fenómeno de la inseguridad ciudadana se basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima de alguno o varios tipos de delito, es decir en el *riesgo real*. De manera que puede hablarse, en puridad, de la existencia de una vulnerabilidad —es decir una exposición al peligro— que no siempre ni necesariamente se corresponde con nuestro temor a la delincuencia (basado en el *riesgo percibido*).

A diferencia de lo que ocurre en la *dimensión objetiva* del fenómeno de la inseguridad ciudadana, lo que prevalece en la *dimensión subjetiva* es el temor a la delincuencia, es decir el *riesgo percibido*. En el bien entendido que, este temor a la delincuencia, puede presentarse, por un lado, en una relación razonable entre el *miedo* que experimenta el

ciudadano y su nivel de exposición cierta y directa a una o diversas formas concretas de agresión delictiva, es decir como temor a un *riesgo real*; pero, por el otro, también como un *miedo difuso* a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con el *riesgo real* al que se halla expuesto el ciudadano que experimenta esta inseguridad. Aunque, tanto en un caso como en el otro, el malestar en el sujeto que experimenta alguna de estas formas de temor resulta evidente y, en muchos casos, traumático, no se trata, de ninguna manera, de una distinción intrascendente.

La primera vertiente de la inseguridad –el temor a un *riesgo real*– se entiende sin una mayor dificultad: la alerta instintiva que nos anticipa un peligro inmediato para nuestra integridad (en una función vital equiparable a la que cumple el dolor), en la medida que nos dicta acciones inmediatas y apropiadas de prudencia, constituye un elemento imprescindible para nuestra supervivencia.

*En el sentido estricto y restringido del término, el miedo (individual) es una emoción-choque, frecuentemente precedida de sorpresa, provocada por la toma de conciencia de un peligro presente y agobiante que, según creemos, amenaza nuestra conservación. (...) Manifestación exterior y experiencia interior a la vez, la emoción de miedo libera, por tanto, una energía inhabitual y la difunde por todo el organismo. Esta descarga es en sí una reacción utilitaria de legítima defensa, pero que el individuo, sobre todo bajo el efecto de las repetidas agresiones de nuestra época, no siempre emplea en el momento oportuno. (...) Los comportamientos multitudinarios exageran, complican y transforman las desmesuras individuales. Entran, en efecto, en juego factores de agravamiento. El pánico (...) será tanto más fuerte cuanto más débil sea la cohesión psicológica entre las personas dominadas por el miedo. (...) El miedo tiene un objeto determinado al que se puede hacer frente. La angustia no lo tiene, y se la vive como una espera dolorosa ante un peligro tanto más temible cuanto que no está claramente identificado: es un sentimiento global de inseguridad. Por eso es más difícil de soportar que el miedo. (...) La angustia, fenómeno natural en el hombre, motor de su evolución, es positiva cuando prevé amenazas que, no por ser todavía imprecisas, son menos reales. Estimula entonces la movilización del ser. Pero una aprensión demasiado prolongada también puede crear un estado de desorientación y de inadaptación, una ceguera afectiva, una proliferación peligrosa de lo imaginario, desencadenar un mecanismo involutivo por la instalación de un clima interior de inseguridad.*

Jean Delumeau, 2002

Por el contrario, la segunda vertiente de la inseguridad –este *miedo difuso* a la delincuencia que no se corresponde con el *riesgo real*– depende de un esquema explicativo más complejo. Y es que el hecho de anunciar públicamente esta preocupación por el *problema de la inseguridad ciudadana* forma parte de una estructura ideológica muy estable, que incluye también otros elementos como la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la pena de muerte, así como el sentimiento de un exceso de inmigrantes, inquietud por el orden, o por lo menos

preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia, o, por lo menos, miedo a perder la identidad colectiva (Robert, 2003).

No es raro, pues, que quienes más experimentan esta sensación de *inseguridad ciudadana* no sean, necesariamente, aquellos sectores sociales que se hallan más directamente expuestos al *riesgo real* a la agresión personal, sino aquellos que no disponen ni de los recursos ni de la expectativa de tiempo de vida requeridos para adaptarse a los vertiginosos cambios económicos, sociales y culturales que sacuden la denominada era de la globalización. Así se explica que en la configuración de este sentimiento de inseguridad aparezcan mezclados, con el miedo difuso a la delincuencia, otros temores (propios, en definitiva, de la *inseguridad social global*) que nada tienen que ver con el *riesgo real* para la seguridad personal.

En cualquier caso, resulta indudable que el problema de la inseguridad ha adquirido una importancia crucial en la agenda de las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía y, por consiguiente, contribuye decisivamente a alimentar el clima de incertidumbre y malestar que perturba, en las últimas décadas, la vida social de nuestras sociedades.

Más grave aún: la persistencia de este clima de incertidumbre, asociado con mayor o menor razón, a la existencia de unos altos niveles de delincuencia, parece reflejar –a los ojos de los ciudadanos– ya sea una falta de voluntad de acometer el problema o, peor quizás, una incapacidad para hacerlo.

De manera que la extensión de los signos de desorden social lleva a los individuos a sentirse en riesgo (real o percibido) en el territorio en el que viven e, incluso, a tomar medidas particulares a fin de protegerlo. Llegados a este punto, parece operar un doble mecanismo de adaptación: por una parte, los sectores sociales que disponen de recursos para hacerlo abandonan los lugares que amenazan con entrar en la espiral del desorden social y el declive urbano (Skogan, 1992); por otra, entre los sectores que no disponen de esa capacidad, el crecimiento del sentimiento de inseguridad alimenta no sólo las quejas sino también las actitudes y las reacciones punitivas.

El desarrollo de los sentimientos de seguridad o bien de inseguridad en una persona respondería pues, básicamente, a su posición social o, mejor dicho, a su nivel de *vulnerabilidad* ante la *inseguridad social global*. En el estadio actual del proceso de globalización, como observa Hebberecht (2003), la población se divide en una parte

competitiva (un 40% aproximadamente), una parte amenazada con la marginación (un 30%) y una parte marginada (un 30%).

Así, el sector de población que mantiene una posición competitiva en la economía global tiene la posibilidad de desplegar nuevas formas de relacionarse socialmente, se siente muy identificada con la nueva cultura global; en el plano ideológico está muy influida por la moral neoliberal y se siente políticamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regla general y en diferentes planos, sentimientos de seguridad y raramente sentimientos de inseguridad, y, asimismo, puede obtener protección, tanto ante los efectos negativos de la globalización como ante los delitos que estos generan, comprando en el mercado privado de seguridad. Por ello, percibe los delitos como riesgos que se pueden controlar.

Otra parte de la población se halla en una posición amenazada por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Ésta experimenta, en diferentes planos, sentimientos de inseguridad y afronta los efectos negativos de la globalización con una creciente sensación de vulnerabilidad ante diversos tipos de delitos. Sus sentimientos de inseguridad respecto a su posición económica, social y política vienen provocados por estos diferentes tipos de delincuencia. Esta parte de la población se siente abandonada por el Estado y, en concreto, por la policía y la justicia, que ya no le pueden garantizar la seguridad ante la delincuencia:

*«Casi todos añoran seguridades pasadas, claman por atajos que les permitan sentirse menos inseguros, y buscan en la autoridad y la policía respuestas que sólo de manera colectiva y paciente podremos conseguir» (Subirats, 2007).*

Finalmente, la tercera parte de la población se halla marginada y excluida en los planos económico, social, cultural y político. Es este tercer sector el que recibe el mayor impacto de los efectos negativos de la globalización. Además, una parte de esta población resulta aún más marginada por la intervención de la policía y de la justicia penal.

A pesar de ello, la *demandas de seguridad* constituye una cuestión social que no puede, finalmente, ser reducida a la mera agregación de experiencias individuales o grupales y que, por consiguiente, requiere una respuesta política —en el contexto de una gestión integrada de la ciudad y de sus disfunciones; lo cual nos corresponderá examinarlo más

adelante— que sea capaz de trascender las respuestas meramente técnicas y represivas (Chalom y Léonard, 2001).

Llegados a este punto, todo indica pues que las *demandas de seguridad*, en nuestra sociedad, se configuran a partir del *riesgo percibido* a la delincuencia considerada como un todo indiferenciado —más que en base al *riesgo real* a ser víctima de un tipo específico de agresión—, prioritariamente, por parte de aquel sector de la población que se halla amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política y ideológica.

Al hablar de delincuencia, inevitablemente, incurrimos en una generalización poco esclarecedora. No hay duda que poco tienen que ver los homicidios (si es que tiene algún sentido explicativo juntar en una misma categoría los ajustes de cuentas de la criminalidad organizada y los crímenes pasionales) con los robos en automóviles: ni en las causas que los originan, ni en los efectos que se derivan de cada uno de ellos, ni tampoco, por consiguiente, en las correspondientes estrategias de prevención (situacional o bien social). Puede ser de utilidad, por tanto, distinguir, tal y como lo hace Robert (2003), entre las depredaciones (conjunto de robos y hurtos que se caracterizan, en la mayor parte de los casos, por la ausencia de enfrentamientos entre autor y víctima y que amenazan a todos por igual) y la violencia física. La distinción resulta relevante, especialmente, porque las instituciones penales parecen interesarse cada vez más por las agresiones que por las depredaciones.

Ello explica que las políticas públicas se orienten, prioritariamente, a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada (*políticas de seguridad*) más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (*políticas sociales*).

El círculo vicioso está servido: conflictos desatendidos que generan inseguridad en los sectores sociales más vulnerables; demandas de seguridad que responden al *riesgo percibido* antes que al *riesgo real*; políticas de seguridad que pretenden tranquilizar la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, por consiguiente, inseguridad cronificada.

## 2. LA SEGURIDAD CIUDADANA<sup>2</sup>

Existen varias definiciones de “seguridad ciudadana” y cada una tiene implicaciones distintas para el análisis y para el diseño de políticas en este campo. Comencemos entonces por notar que una definición como tal no es verdadera ni es falsa, sino que es más o menos útil para entender determinado fenómeno. Salvo en el caso de las llamadas

---

<sup>2</sup> Este apartado se corresponde, básicamente, con el capítulo 3 de PNUD (2009).

tautologías<sup>3</sup>, nadie puede pretender que su definición sea *la* correcta y que por tanto excluye otras definiciones. Eso sí: quien no define con claridad el objeto de su análisis incurre fatalmente en vaguedades, en equívocos y en falacias. Y quien propone una definición tiene que usarla en forma consistente a lo largo de su texto.

Este texto se ocupa, pues, de:

1. Aclarar el concepto de (in)seguridad ciudadana, sus principales características y su relación con conceptos similares.
2. Identificar las conductas que van a ser analizadas y justificar porqué se seleccionan.
3. Precisar las implicaciones del enfoque de desarrollo humano para la seguridad ciudadana.
4. Explicar cómo el paradigma de desarrollo humano implica respeto por el estado de derecho y por la equidad social –los cuales son por tanto parte esencial de nuestro enfoque.

Confiamos en que el concepto propuesto en este capítulo compruebe su utilidad para entender, explicar y actuar eficazmente ante el desafío de la inseguridad ciudadana.

## **2.1. ¿Qué significa “seguridad”?**

Vivimos rodeados de incertidumbre. En parte por ignorancia y en parte porque quizás la realidad es en sí misma impredecible, tenemos –si acaso– unas pocas certezas acerca del futuro. Y aun cuando supiéramos el qué y el cuando, hay demasiadas cosas que no dependen de nosotros y por lo mismo no podemos controlar. Algunos de esos muchos eventos posibles nos serían favorables y otros más nos serían indiferentes; pero infortunadamente también hay otros que nos harían daño. A estos últimos eventos, que usualmente llamamos *riesgos* o *amenazas*<sup>4</sup>, alude en general la idea de *(in)seguridad*: ¿qué tan probable es que ocurra el evento indeseable?, ¿cuándo?, ¿qué tanto me afectaría?, ¿qué puedo o qué debo hacer para protegerme frente a esa contingencia?

---

<sup>3</sup> Una tautología es una repetición o redundancia, como al decir “novedosa innovación”. La definición tautológica repite el concepto definido en la expresión usada para definirlo (“número par es el número entero cuya mitad es también un número entero”). Dicho con más rigor, una tautología es una expresión lógica que es verdadera para todos los posibles valores de verdad de sus componentes atómicos.

<sup>4</sup> Aunque suelen usarse de manera indistinta, hay una diferencia de matiz entre estas dos palabras: según el Diccionario de la Real Academia Española, riesgo es “la contingencia o proximidad de un daño” y amenaza es “el *indicio* de la proximidad de algún daño o peligro. De alguna manera pues, el riesgo corresponde a la inseguridad objetiva y la amenaza a la inseguridad subjetiva, una distinción que introducimos más adelante.

La noción de (in)seguridad es intuitivamente obvia, pero su manejo correcto en realidad exige un tipo especial de razonamiento, el probabilístico o aleatorio, que no es parte del sentido común, que a veces contradice el sentido común, y que requiere la formación especial de un estadístico o de un actuario. El razonamiento probabilístico se basa en un hecho contundente: aunque no sabemos qué va a pasar en un caso determinado, sí podemos estimar con bastante certeza la proporción de los casos en los cuales se dará el resultado.

*No sabemos si Ana morirá este año, pero sí sabemos que cada año han muerto dos de cada mil personas que llegan a la edad de Ana, y por tanto con bastante confianza podemos afirmar que la probabilidad de que Ana muera este año es dos en mil.*

Este manejo riguroso de la (in)seguridad no es mera ciencia ficción; es la base de la industria multimillonaria de los seguros que, apoyada en modelos matemáticos, puede *garantizarle* a usted la protección contra el riesgo asegurado. Las compañías de seguros compilan y analizan las estadísticas históricas o registros de cómo se ha comportado el riesgo en el pasado, para proyectar, con un nivel de confianza matemáticamente definido, cómo se comportará el riesgo en el futuro. Esta medición, basada en datos comprobados, refleja el grado de seguridad o de inseguridad que podemos llamar (in)seguridad *objetiva*.

Pero además de la (in)seguridad objetiva, existe la (in)seguridad *subjetiva*, o estimación que cada quien hace sobre el grado de riesgo al que está expuesto. Esta estimación puede estar basada en datos estadísticos, puede coincidir con la medición objetiva, y hasta puede ser más confiable que la que usa la compañía de seguros (por ejemplo, si Ana sabe que padece de cáncer pero su asegurador lo ignora). Sin embargo, la (in)seguridad subjetiva es una percepción o sensación influida por múltiples factores conscientes e inconscientes, racionales e irracionales, entre los cuales cabe mencionar el temperamento, la experiencia, los prejuicios, la información “objetiva” y las opiniones de los demás.

Por eso mismo, *la inseguridad percibida* o el grado de (in)seguridad subjetiva puede y suele ser muy distinto del grado de (in)seguridad objetiva. Esta diferencia es irremediable y es además un hecho cardinal para cualquier análisis tocante a la (in)seguridad, especialmente en tanto el diseño de estrategias privadas o de políticas públicas para enfrentar el problema no depende sólo de la (in)seguridad objetiva sino

también –y aún a veces, principalmente– de la (in)seguridad percibida por los sujetos del riesgo. La gran importancia de distinguir entre (in)seguridad objetiva e (in)seguridad percibida se hará evidente en los próximos capítulos de este primer módulo.

También importa notar desde un principio que la (in)seguridad como tal no existe sino que existen *(in)seguridades* o sea grados específicos de (in)seguridad de distintos individuos frente a distintos riesgos. Esto da lugar a un problema de agregación, o sea de identificar modalidades de (in)seguridad lo suficientemente comunes, “típicas” o relevantes como para justificar su análisis o su tratamiento mediante políticas especiales:

- Por un parte, y puesto que la (in)seguridad objetiva o subjetiva puede referirse a cualquier situación de incertidumbre, es habitual añadirle un adjetivo que precise a qué tipo de amenazas nos estamos refiriendo (“seguridad social”, “seguridad industrial”, “seguridad ciudadana”...). Pero aún entonces hay lugar a discusión sobre los riesgos exactos que, por ejemplo, deberían cubrir nuestros sistemas de seguro social.
- Por otra parte hablamos de (in)seguridad “personal”, “familiar” o “nacional” -como también hablamos de seguridad “de las viviendas” o “de las cosechas”- para aclarar la *clase* de unidades o sujetos expuestos a cada tipo de riesgo. Pero aún dentro de una misma sociedad y para un mismo tipo de (in)seguridad existen diferencias considerables en el grado de riesgo objetivo y de riesgo percibido por distintos individuos: tanto el peligro como el temor de quedar desempleado, por ejemplo, dependen de si usted vive en la ciudad o en el campo, de su sexo, su edad, el color de su piel o su nivel educativo. Y de aquí surgen preguntas fundamentales, como son: ¿de qué tipo de persona hablamos cuando hablamos de “la” (in)seguridad?; ¿cómo escoger los sujetos y los riesgos prioritarios?; ¿cómo escogen las autoridades?; ¿cómo esa selección afecta la (in)seguridad de las demás personas? Estas cuestiones empíricas y políticas no se esfuman por el hecho de ignorarlas, y por eso a lo largo de este curso las iremos abordando en forma explícita.

Por lo dicho hasta aquí se entenderá que existan muchas definiciones de la (in)seguridad, que ellas sean más o menos rigurosas y que difieran tanto en el tipo de riesgo contemplado como en la identidad del sujeto expuesto al riesgo. Pero además las

definiciones difieren en incluir o no alguna precisión acerca de la causa de la amenaza o de la mejor manera de afrontarla -caso en el cual la definición deja de ser meramente descriptiva (cómo son las cosas) y se convierte en una definición explicativa (a qué se deben las cosas) o en una definición normativa (cómo deben ser las cosas).

Estas diferencias a veces son obvias pero, dentro de un campo particular –por ejemplo, la seguridad ciudadana– es más frecuente que sean sutiles y que no se hagan explícitas sino después de cierta reflexión. Por eso los párrafos que siguen intentan una precisión inicial sobre el concepto de (in)seguridad ciudadana en el contexto del desarrollo humano, de sus características, y de su relación con otros conceptos usuales en este campo.

## **2.2. Desarrollo humano y seguridad humana**

Durante muchos años se creyó que el desarrollo consistía en aumentar la riqueza o el ingreso promedio de un país. Pero los habitantes de dos países con un ingreso *per cápita* similar, como decir Suecia y Arabia Saudita, pueden tener una calidad de vida sumamente diferente. Por eso fue necesario replantear el concepto de desarrollo, hasta llegar a la idea del “desarrollo humano” entendido como *«un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos»*<sup>5</sup>. El ingreso es una fuente importante de oportunidades –u opciones, o libertades concretas, como también se las llama–; pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas.

El ingreso, igual que la educación, la democracia o la protección del ambiente no son entonces fines en sí mismos, sino medios para que las personas puedan disfrutar de más opciones: *el objetivo del desarrollo es la gente*. Al desarrollo pueden contribuir muchos factores, como la geografía o los recursos naturales; pero son las acciones u omisiones humanas las que en efecto explican el avance (o el atraso) de los países: *el desarrollo es hecho por la gente*. El desarrollo implica muchas cosas materiales y muchos cambios sociales, pero el desarrollo *consiste* en que la vida de las personas mejore: *el desarrollo es desarrollo de la gente*. Y así, evocando una frase clásica, el desarrollo humano viene a ser: *el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente*.

---

<sup>5</sup> PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores, p. 33.

El desarrollo humano se refiere a todas las cosas que una persona puede ser o puede hacer para llevar una vida plena. Para efectos de medición, sin embargo, este concepto amplio se ha concretado en las tres oportunidades básicas que incluye el conocido *Índice de Desarrollo Humano*:

- La oportunidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable.
- La oportunidad de acceder a la educación.
- La oportunidad de tener un nivel de ingreso “decente”.

Ahora bien, una condición fundamental para disfrutar del desarrollo humano es que las oportunidades u opciones no desaparezcan de un momento a otro, o en otras palabras, que ellas sean seguras. Tan importante es esta condición, que uno de los primeros Informes Mundiales de Desarrollo Humano acuñó la expresión “seguridad humana” en los términos siguientes:

*«El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente; la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre»<sup>6</sup>.*

Aunque el concepto “seguridad humana” en principio es tan amplio como lo es el propio desarrollo humano, el Informe citado destacó dos fuentes principales de inseguridad humana: los *riesgos crónicos* –tales como el hambre, la enfermedad o la represión– y las *alteraciones súbitas y dolorosas en la vida cotidiana* –ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad. Más específicamente, aunque la lista de amenazas a la seguridad humana es muy extensa, la mayoría de ellas puede agruparse en siete categorías principales: la inseguridad económica, la alimentaria, la de salud, la del medio ambiente, la personal, la comunitaria y la política<sup>7</sup>. De esta manera, en su formulación inicial, la seguridad humana aludía a una gama muy amplia de amenazas, incluyendo los desastres naturales, los conflictos armados, las hambrunas, las epidemias, la recesión económica, el desempleo, la criminalidad, la pobreza extrema, la contaminación ambiental o las dictaduras.

Dado el interés que despertó el concepto, la ONU convocó una Comisión de Seguridad Humana que propuso una definición más precisa:

---

<sup>6</sup> PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores, p. 26.

<sup>7</sup> *Ibid*, p.28

*«La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo»<sup>8</sup>.*

Comparada con la noción inicial antes citada, ésta definición deja en claro que no se trata de prevenir todos los eventos que puedan perjudicar el desarrollo humano, sino sólo las amenazas *graves y previsibles* contra las *oportunidades básicas* (o *el núcleo central de las vidas humanas*); y la Comisión añade el elemento normativo según el cual *la prevención debe ser congruente con la realización humana de largo plazo*.

De lo anterior podemos concluir que la seguridad humana es una *condición necesaria* para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano. La relación entre los dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; la una mira al riesgo, el otro a las oportunidades; la seguridad alude al núcleo central de la vida humana, el desarrollo a todas sus posibilidades; éste piensa más en las libertades positivas, aquella en las libertades negativas; la seguridad si se quiere es más apremiante, pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.

### **2.3. Seguridad humana y seguridad ciudadana**

Tal como la entendemos aquí, la seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente<sup>9</sup> como la *protección universal contra el delito violento o predatorio*:

*Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas.*

Pero la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana, porque:

---

<sup>8</sup> ALKIRE, S. (2003). “A Conceptual Framework for Human Security”, *CRISE Documento de Trabajo núm. 2*, Queen Elizabeth House, University of Oxford [en línea], disponible en: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf> [Recuperado: 8 de mayo de 2009].

<sup>9</sup> Decimos “inicialmente”, porque la definición de un concepto complejo en realidad no se reduce a su primer enunciado, sino que se va dilucidando o construyendo a lo largo del discurso y a medida que van siendo “descubiertos” sus alcances, sus relaciones con otros conceptos y su funcionamiento en sucesivos contextos.

1. Se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado Informe de Desarrollo Humano incluye en la seguridad humana (la que llama “seguridad personal”<sup>10</sup>).

Bajo el rubro “seguridad personal”, el Informe en cuestión alude al riesgo de “violencia física súbita e impredecible”, que incluye amenazas provenientes del Estado (tortura), de otros estados (guerra) de otros grupos humanos (tensiones étnicas), “de individuos o pandillas” (crimen, violencia callejera), amenazas contra la mujer (violación, violencia doméstica), contra los niños (abuso infantil) y contra uno mismo (suicidio, consumo de droga).

2. Excluye los daños causados por la naturaleza, y tercero, porque considera sólo un tipo particular de acción humana –los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio.

Con todo, y sin negar la importancia de otras dimensiones de la seguridad humana, vale destacar seis características de la seguridad ciudadana que le dan una centralidad, una urgencia y un cariz muy especiales:

- a. *La seguridad ciudadana está en la base de la seguridad humana.* En efecto: el hecho de estar vivo es la oportunidad más básica que puede disfrutar un ser humano; y el patrimonio, que le es necesario para adquirir casi cualquier bien o servicio, es fácilmente la siguiente oportunidad en importancia. La violencia o el despojo criminal sin duda califican como amenazas graves y previsibles contra estas dos oportunidades fundamentales, cuya protección viene a ser el objeto de la seguridad ciudadana.
- b. *La seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana.* Pudimos y aún hoy podemos vivir indefensos frente a la naturaleza –frente a los terremotos, la enfermedad y la muerte– pero nuestra supervivencia como especie depende de un “contrato social” que nos impida destruirnos a nosotros mismos. Lo contrario sería aquella “guerra de todos contra todos”, el hipotético estado previo a la sociedad donde “el hombre es un lobo para el hombre”, donde se roba y se mata para vivir y

---

<sup>10</sup> PNUD (1994). *op. cit.*, p. 34.

dónde, para seguir con las palabras clásicas de Hobbes, “la vida humana es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve”<sup>11</sup>.

- c. *La seguridad ciudadana garantiza derechos humanos fundamentales* los cuales, recordemos, «son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limitan la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles»<sup>12</sup>. Por ende el fundamento de las políticas de seguridad ciudadana no es otro que proteger los derechos humanos “universales, inalienables e indivisibles” de las víctimas actuales o potenciales de la delincuencia.
- d. La protección contra el crimen viene a ser el deber más inmediato del Estado –y en la opinión de muchos<sup>13</sup>– la razón misma de ser del Estado. Lo cual en todo caso implica que *la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía* y un derecho fundamental del ciudadano o ciudadana, vale decir: que no sólo cabe la reivindicación *moral* sino que existe una base *jurídica* para exigir la protección del Estado contra el crimen. Este carácter de obligatoriedad jurídica (que es el rasgo distintivo de la ciudadanía) por supuesto tiene implicaciones de fondo para las políticas de seguridad humana.
- e. El problema del crimen y el castigo *tienen raíces muy hondas en la psique humana*, raíces que provienen de la “mente primitiva”, del mundo perturbado e inquietante que se ha explorado con las luces de la antropología y del psicoanálisis: tabú, mito, diferencia, expiación, redención, superego, sublimación, instinto de la muerte, son palabras que expresan ese mundo que convive y compite con la racionalidad y con las fórmulas conscientes que empleamos en pro de la “seguridad” y de su media hermana, la “justicia”. Conviene no olvidarlo.
- f. *La seguridad ciudadana atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano*. En efecto: un delito es un acto deliberado de un ser humano en

---

<sup>11</sup> HOBBS, T. (1979). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Madrid, Editorial Nacional, pp. 47-48.

<sup>12</sup> PNUD (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores, p.16.

<sup>13</sup> Aludimos aquí al “contractualismo” con sus variantes, debates y matices, desde Hobbes, Locke o Rousseau hasta Schmidt, Rawls o Habermas.

perjuicio abusivo de otro ser humano. El delito es una “opción” o una oportunidad para quien lo comete, pero es precisamente la opción que un ser humano debe descartar porque destruye injustamente las opciones del otro. El delito, si cabe la expresión, es una opción patológica y su mejor antídoto es la existencia de alternativas legítimas.

## 2.4. Seguridad ciudadana y desarrollo humano

Al atentar contra la vida, la integridad o el patrimonio de sus víctimas, este tipo de delitos impiden el ejercicio de una libertad concreta, sacrifican una opción legítima o destruyen una oportunidad de realización humana: *la inseguridad ciudadana es una negación flagrante del desarrollo humano*. Pero además de este impacto inmediato, estos delitos afectan negativamente otras variables o procesos económicos, sociales y políticos que a su vez facilitan el desarrollo humano.

La evaluación de los daños del delito ha sido tema de numerosos estudios, la mayoría de los cuales pretende *medir sus costos*, pues este dato es crucial para saber la eficacia de invertir en distintos programas o estrategias de seguridad ciudadana. Es común agrupar dichos daños o costos bajo diversas categorías, y en especial: daños directos y daños indirectos; costos monetarios y daños no monetarios; costos de corto plazo y de largo plazo; costos o daños para la víctima, para la hacienda pública y para la sociedad.

Pensando en términos de desarrollo humano, y partir de las clasificaciones propuestas por otros autores<sup>14</sup>, el cuadro siguiente quiere ilustrar sobre los muchos modos como los delitos violentos y predatorios perjudican el proceso de ampliación de las oportunidades humanas.

### Clasificación de los daños causados por los delitos violentos y predatorios

#### Daños humanos

Vida, integridad física, autonomía sexual, libertad personal, traumatismo de la víctima y de sus allegados.

#### Costos económicos directos

Para las víctimas potenciales (primas de seguros y otros gastos en seguridad privada).

Para la víctima o sus allegados (gastos médicos e ingreso perdido por el daño o daños).

Para el delincuente (ingreso perdido por estar en la cárcel).

Para el Estado (costos de salud y costos del sistema de seguridad y justicia).

#### Daños o costos económicos indirectos

Menor productividad laboral (incapacidad, ausentismo, emigración).

---

<sup>14</sup> BECKER propuso una tipología inicial en su clásico “Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice,” *Criminal Justice*, Vol. 4, 263-315. Para versiones más elaboradas: ANDERSON, “The Aggregate Burden of Crime,” *Journal of Law and Economics* Vol. 42, No. 2, 611-642, o COHEN, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 169-217.

Menos ahorro (y fuga de capitales).  
Menos recaudo fiscal y mala asignación del gasto público.

*Daños sociales*

Pérdida de confianza y disminución del “capital social”.

*Daños políticos*

Pérdida de confianza en las instituciones.  
Desconfianza en el estado de derecho.

Resulta pues claro que, además de cegar las opciones de sus víctimas (“daños humanos”) los delitos contra las personas o contra el patrimonio tienen efectos nocivos para el crecimiento económico (daños económicos) para la integración social (daños sociales) y para la democracia (daños políticos) que vienen a ser los tres motores fundamentales del desarrollo humano. Ésta, si falta hiciera, es razón suficiente para justificar la definición de seguridad ciudadana que adoptamos en este material docente.

Pero aquí valen dos observaciones:

- a. La primera es sustantiva: aunque el crimen perjudica al desarrollo humano, hay por supuesto quiénes se benefician del crimen (se beneficia su autor presumiblemente, y también se benefician ciertos grupos de interés); y aunque “contablemente” habría que restar este beneficio de los costos del delito, desde la perspectiva del desarrollo humano insistiríamos en que estas son opciones inauténticas y por ende no valiosas.
- b. La otra es una observación metodológica: algunos de los daños mencionados no se pueden medir, y aún la medición de los más “duros” se enfrenta a grandes dificultades –aunque existen métodos imaginativos para calcular los “costos del crimen”<sup>15</sup>.

Dicho que la inseguridad ciudadana perjudica el desarrollo humano, queda por ver la relación inversa –o sea si el desarrollo humano incide sobre la seguridad ciudadana. En el plano conceptual ya dimos la respuesta, y es un sí: el delito, dijimos, es una opción patológica y su mejor antídoto es la existencia de alternativas legítimas. Traducido a un lenguaje más concreto, este aserto significa que una política inteligente de seguridad ciudadana debe subrayar la creación de oportunidades valiosas o legítimas para disminuir el riesgo del delito (prevención) para resarcir a las víctimas (compensación) y para llevarle desarrollo humano también al infractor (rehabilitación).

---

<sup>15</sup> Entre estos métodos podemos mencionar la medición del costo del delito por la disposición a pagar de los encuestados, el uso de tablas de vida para calcular los años equivalentes que se pierden por lesiones personales, o los ejercicios de regresión o de simulación sobre datos de distintos países o períodos para estimar impactos “de largo plazo”.

Eso en el plano normativo, porque la relación empírica entre nivel de desarrollo humano e incidencia de la criminalidad no ha sido examinada con suficiente rigor. Existen, sí, numerosos estudios históricos o estadísticos que miran al impacto del *crecimiento económico* sobre las tasas de criminalidad, y estos estudios en general confirman que al aumentar la riqueza del país disminuye la rentabilidad del delito –tanto porque hay mejores alternativas como porque es más probable ir a la cárcel. Por otra parte sin embargo, se sabe que la *modernización social* –sobre todo si es acelerada, si implica desarraigos masivos (urbanización) y si agrava la desigualdad– debilita los controles tradicionales y eleva, por esta vía, la incidencia del delito<sup>16</sup>.

## 2.5. Valores y seguridad ciudadana

De regreso al aspecto normativo, repitamos que la seguridad humana consiste en proteger las opciones básicas de una forma congruente con la realización humana de largo plazo. Para que exista de veras seguridad ciudadana, su protección debe respetar y fomentar ciertos valores éticos y políticos; no todas las formas de protección contra el delito son aceptables, y algunas de hecho aumentan la inseguridad ciudadana.

Esta es una restricción consustancial al paradigma del desarrollo humano. Al decir que el desarrollo no se reduce a elevar el ingreso sino que abarca todo el espectro de las opciones humanas, se está diciendo que la eficiencia económica no es el único valor sino que hay varios valores igualmente valiosos o deseables: la libertad política, la equidad social, la participación de la comunidad, la sostenibilidad ambiental... o la seguridad humana. Por eso mismo la escogencia y evaluación de políticas o programas enderezados al desarrollo humano debe atender a esa serie de valores, y favorece las alternativas que logran más sinergias o que más contribuyen al logro simultáneo de los varios valores.

Viniendo a nuestro caso, lo anterior significa que las políticas de seguridad ciudadana deben por supuesto proteger, pero de modo tan eficiente, libre, participativo, sostenible y equitativo como sea humanamente posible. Y entre estos valores, es necesario destacar precisamente los dos que más peligro tienen de ser sacrificados o pospuestos en aras de la seguridad ciudadana: la libertad y la justicia o equidad. En efecto, algunas de las políticas o medidas *en apariencia* más eficaces para aumentar la seguridad (objetiva o

---

<sup>16</sup> El clásico en este caso es Durkheim (1893) *La División el Trabajo Social*. Akal, Madrid, 1995. El estudio tal vez más completo es el de SHELLEY (1981) *Crime and Modernization: The Impact of Industrialization and Urbanization on Crime*. Southern Illinois University Press. Un repaso actualizado de la evidencia puede verse en CULLEN y AGNEW (2003) *Criminological Theory Past to Present*. Roxbury, Los Angeles.

percibida) implican desconocer o comprometer los derechos civiles o las garantías procesales que están en la base de la libertad. Y algunas otras estrategias o acciones de seguridad que *parecen* eficaces en efecto desconocen o hasta deterioran la seguridad de los más vulnerables.

Subrayamos el adjetivo “aparente” porque, una vez que las políticas o acciones efectistas se evalúan a la luz de la experiencia, resulta ser que no reducen la inseguridad, o que lo hacen transitoriamente, o que de hecho acaban por agravar el problema que querían resolver. Así que en este texto, a falta de una invocaremos dos razones para abogar por una seguridad ciudadana que respete el estado de derecho y promueva la equidad social: una razón *a priori* o de valores, y otra razón *a posteriori* o de eficacia.

Dicho de otra manera, una política de seguridad ciudadana inspirada en el desarrollo humano tiene que entender que la seguridad no es el único valor, ni es un valor que pueda ser asegurado prescindiendo de la equidad y de la libertad.

- a. Porque la seguridad es para proteger las opciones –o sea las libertades– de todas las personas –es decir, de manera equitativa.
- b. Porque la seguridad de todos implica libertad para todos y justicia para todos: libertad para las víctimas potenciales, que somos todos (*libertad frente al miedo*); libertad para los presuntos o probados autores del delito (*libertad frente a la arbitrariedad*); justicia para las víctimas del crimen (*resarcimiento, o justicia conmutativa*) y justicia para que las personas más vulnerables estén mejor protegidos (*justicia distributiva*).

## 2.6. Conceptos afines

Ya dijimos que en una definición hay matices y detalles que sólo se hacen explícitos cuando avanza el análisis –y en este sentido cualquier definición es, paradójicamente, inagotable. Sin embargo, con las precisiones hechas hasta ahora y para arrojar alguna luz adicional sobre el foco del material docente, es útil aludir muy brevemente a ciertos conceptos afines o cercanos al de (in)seguridad ciudadana –según acá la entendemos. De estos otros conceptos también existen formulaciones más o menos diversas; pero nos atendremos a su significado más común o más obvio:

- a. Se habla de *seguridad pública* para aludir, también, a la protección del ciudadano frente al crimen; y la Organización de Estados Americanos utiliza este concepto en

un sentido bastante similar a nuestra “seguridad ciudadana”<sup>17</sup>. Pero en otros contextos la “seguridad pública” tiene un deje impersonal y estatizante que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad “ciudadana”.

- b. La *seguridad comunitaria* agrega un saludable énfasis sobre la solidaridad, pero abarca amenazas al bienestar de la comunidad de muy diversa índole, no sólo la del crimen, y en cambio baja el énfasis sobre el papel del Estado.
- c. La *vulnerabilidad* subraya o alude a la capacidad relativa del individuo o de la sociedad para prevenir o controlar determinado riesgo; la *segurabilidad* es un neologismo que describe esa capacidad respecto del delito.
- d. La *convivencia ciudadana* y sus análogos van más allá del respeto a los códigos penales para apuntar al civismo o a la cooperación; estos son fuentes vitales de la seguridad ciudadana pero no son parte de su definición.
- e. La noción de *orden público* pone la tilde sobre la paz o la tranquilidad colectivas, no sobre los delitos comunes u ordinarios que producen la inseguridad ciudadana.
- f. La *defensa nacional* atiende a la seguridad colectiva frente a las amenazas de un estado extranjero.
- g. La *seguridad de estado* es un concepto político alusivo a determinado tipo de amenazas contra las instituciones.
- h. La *seguridad nacional* evoca el tiempo de la Guerra Fría y la dudosa existencia de un “enemigo interno” dentro del propio país.
- i. La “*securitización*” es otro neologismo para denotar el sobrepeso de la seguridad (mejor dicho, el del miedo) en el debate público, en el manejo de las luchas sociales y en las relaciones internacionales.
- j. La *seguridad democrática* y la seguridad ciudadana comparten el sentido y los valores esenciales, pero la primera abarca más amenazas y entra en terrenos que van más allá de la seguridad ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, el *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas* aprobado en la séptima sesión plenaria establece que «la seguridad pública (...) tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos» (2008); los documentos de la OEA suelen referirse a las distintas modalidades del delito bajo el rubro de “seguridad pública”.

- ALKIRE, S. (2003). "A Conceptual Framework for Human Security", *CRISE Documento de Trabajo* núm. 2, Queen Elizabeth House, University of Oxford [en línea]. Disponible en: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf> [Recuperado: 8 de mayo de 2009].
- ANDERSON. "The Aggregate Burden of Crime," *Journal of Law and Economics* Vol. 42, No. 2, 611-642.
- BAUMAN, Z. (2007). *Miedo líquido: La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona, Paidós.
- BECKER. "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice," *Criminal Justice*, Vol. 4, 263-315.
- BODY-GENDROT, S. (2001). *Las villes: La fin de la violence?* Paris, Presses de Sciences Po.
- CHALOM, M. y LEONARD, L. (2001). *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*. Paris, L'Harmattan.
- COHEN. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 169-217
- CULLEN y AGNEW (2003). *Criminological Theory Past to Present*. Los Angeles, Roxbury.
- CURBET, J. (2009). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona, Editorial UOC. [Edición en italiano: (2008). *Insicurezza: Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*. Roma, Donzelli].
- DELUMEAU, J. (2002). *El miedo en occidente*. Madrid, Taurus.
- DUPUY, J-P. (2004). *Pour un catastrophisme éclairé: Quand l'impossible est certain*. Paris, Le Seuil.
- DUPUY, J-P. (2005). *Petite métaphysique des tsunamis*. Paris, Le Seuil.
- DURKHEIM (1893). *La división del trabajo social*. Akal, Madrid, 1995.
- HEBBERECHT, P. (2003). "Sociedad de riesgos y política de seguridad", pp. 353-364, en AGRA, Cândido da et al. (eds.). *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*. Barcelona, Atelier.
- HELD, D. (2005). *Un pacto global*. Madrid, Taurus.
- HOBBS, T. (1979). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Madrid, Editorial Nacional.
- LAGRANGE, H. (2003). *Demandes de sécurité*. Paris, Éditions du Senil et La République des Idées.
- PANIKKAR, R. (2002). *Paz y desarme cultural*. Madrid, Espasa Calpe.
- PAVARINI, M. (2006). "Políticas de seguridad y conflictos metropolitanos. Algunas reflexiones críticas sobre la experiencia italiana (Vivida de cerca e intensamente)". En BERGALLI, R. y RIVERA, I. coords. *Emergencias urbanas*. Barcelona, Anthropos Editorial.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores.
- PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Tercer Mundo editores.
- PNUD (2009). *Informe sobre la (in)seguridad ciudadana en América Central* (En proceso de edición).
- RENNER, M. (2005). "Una nova definició de la seguretat". En WORLDWATCH INSTITUTE. *L'estat del món 2005: Redefinir la seguretat mundial*. Barcelona, Unescocat / Angle Editorial.
- ROBERT, P. (2003). *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona, Atelier.
- SEGURA, A. (2007). "La política del miedo". *El País* nº 10.955 (9 junio 2007).
- SHELLEY (1981). *Crime and Modernization: The Impact of Industrialization and Urbanization on Crime*. Southern Illinois University Press.
- SKOGAN, W. (1992). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- SUBIRATS, J. (2007). "El pim pam pum de la seguridad". *El País* nº 10.953 (7 junio 2007).
- TRÍAS, E. (2005). *La política y su sombra*. Barcelona, Anagrama.

- WACQUANT, L. (2006). *Castigar els pobres: El nou govern de la inseguretat social*. Barcelona, Edicions de 1984.
- YOUNG, J. (2003). *La sociedad "excluyente": Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía* Barcelona, Marcial Pons.