Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

Fernando Carrión y Johanna Espín, editores

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

FLACSO ECUADOR

ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

QUITO Alcaldía Metropolitana

Entidades gestoras
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)

FLACSO, sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador
Tel.: 593 2 323 8888
Fax: 593 2 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador
1.ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación 7

Introducción
Las cifras de la violencia:
un lenguaje colectivo en construcción 9
Fernando Carrión y Johanna Espín

Registros institucionales de información
en violencia y seguridad ciudadana

Sistemas de información en violencia y seguridad
ciudadana: fuentes y métodos 35
Rafael Espinosa

Registro de datos en temas de seguridad ciudadana:
el caso del OMSC 49
Paco García

Métodos alternativos para el registro de información

El uso de los métodos cualitativos
para comprender la violencia 73
Alfredo Santillán

Elementos para la elaboración, implementación,
monitoreo y evaluación de planes municipales
de seguridad pública: el caso de Barra Mansa, Brasil 89
Ludmila Ribeiro y Luciane Patricio

Los cuentos mediáticos del miedo 117
Omar Rincón y Germán Rey

Ojos de Águila: una primera aproximación al
sistema de video vigilancia en Quito 137
Sara Löfberg

Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana

Observatorios de la Seguridad:
El caso de Barcelona 161
Jaume Curbet

Observatorios de Seguridad Ciudadana en la
Frontera Norte Ecuatoriana 179
Johanna Espín

El Observatorio Regional de Paz
Cauca, Nariño 195
Gildardo Vanegas

Las encuestas de victimización

Encuestas de victimización por muestreo:
el caso de Venezuela
Alberto Camardiel 211

¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y
comparativo de las encuestas de victimización 225
Máximo Sozzo

La prevención de la (in)seguridad en Barcelona 261
Joseph Lahosa

Breve reseña de los autores 283

Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana

Observatorios de la Seguridad: el caso de Barcelona

Jaume Curbet[1]

Comprender es actuar

Las preocupaciones locales por la seguridad personal –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.

Lo cual supone, en la práctica, que el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* se haya 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, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta caren-

1 Director del Proyecto Seguridad Ciudadana de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Observatorio del Riesgo de Catalunya (IDES).

Curbet, Jaume (2009). **Observatorios de la Seguridad: el caso de Barcelona.** En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia,* ed. Fernando Carrión y Johanna Espín, 161-178. Quito: Serie Foro FLACSO.

cia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Valga un ejemplo, para nada extraordinario sino más bien ilustrativo, de hasta qué punto la precipitación en buscar soluciones al *problema de la inseguridad ciudadana* forma parte del problema en lugar de la solución.

Brasil es considerado como uno de los países más violentos del mundo, y Sao Paulo una de las capitales más violentas de América Latina. El indicador principal que permite sostener este dudoso privilegio, como es sabido, es la tasa de homicidios consumados: 57 por cada 100 mil habitantes, en 2001, en la ciudad de Sao Paulo (20 millones de habitantes). Sobre la base de ese dato, juntamente con la tasa de robos (995 por cada 100 mil habitantes, en 2002), se sustenta, en buena medida, la creencia colectiva generalizada que afirma que las víctimas predilectas de los homicidios son los miembros de los sectores más acomodados de la población, principalmente de sexo femenino; la causa principal, los atracos con violencia, y el perfil del homicida, un desconocido.

No puede sorprender, pues, la reacción de los sectores sociales afectados: la inseguridad ante el delito se constituye en problema social de primer orden; se intensifica la segregación urbana entre barrios acomodados (fortificados) y barrios excluidos; la obsesión por la seguridad acapara el primer lugar en la agenda política y, consecuentemente, surge el fenómeno de políticos que construyen su carrera sobre la base de la promesa de ser duros contra los delincuentes; la industria privada de la seguridad progresa de una forma inaudita; y los medios de comunicación dedican una atención sistemática a todos aquellos hechos que vienen a confirmar el imaginario colectivo sustentado en el miedo al delito.

Sin embargo, un estudio de los homicidios consumados en 2001 (57 por cada 100 mil habitantes) vino a desvelar una realidad bien distinta a la configurada por el imaginario colectivo: el 93% de las víctimas eran hombres pertenecientes a las capas sociales más bajas; la mitad de esos homicidios ocurren durante los fines de semana y, en más de la mitad de esos casos, la víctima había ingerido una cantidad sustancial de alcohol o estupefacientes.

De manera que ni las clases acomodadas son las víctimas predilectas de los homicidios ni son las mujeres las más vulnerables, ni son perpetrados por desconocidos, ni están asociados a la comisión de un robo (Sabadell y Dimoulis, 2006). Es decir, todo el edificio construido sobre la base del mito del rico como víctima de la criminalidad callejera debería venirse abajo de no ser por la inusitada fortaleza que muestran las creencias –especialmente cuando están forjadas en el miedo, alimentadas por intereses económicos colosales, magnificadas por los medios de comunicación y manipuladas por la demagogia política–, ante las evidencias que pretenden, en vano, desmentirlas.

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), lo cierto 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 tres, a mi entender, las razones principales que explican este (solo en apariencia) despropósito descomunal.

En primer lugar, 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 personal* –que se materializa en la esfera *local*–) del resto (la *inseguridad social* –la cual se genera a escala *global*–).

Inseguridad objetiva, inseguridad subjetiva

En segundo lugar, la formulación del *problema de la inseguridad ciudadana* se sustenta en la confusión 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. Cabe, pues, insistir en la aparente obviedad: una cosa es el hecho (*dimensión objetiva*) y otra la percepción (*dimensión 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 intranscendente.

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.

Por el contrario, la segunda vertiente de la inseguridad –este *miedo difuso* a la delincuencia que no se corresponde, ni siempre ni exactamente, 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.

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*) que nada tienen que ver con el *riesgo real* para la seguridad personal.

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*. 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 rara-

mente 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.

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 (bien poco tienen que ver un fraude fiscal o un delito ecológico con un homicidio pasional o el robo en un automóvil) –más que sobre la base del *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. 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*).

De manera que 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.

Y, cuando esta inseguridad viene de la mano, como acostumbra a ocurrir, de crispación entorno a la identificación por la nacionalidad o la etnia –que se traduce en resentimiento contra *invasores* considerados como inasimilables–, entonces se puede confundir, fácilmente, al ladrón o al carterista, a quienes no hay forma de encontrar, con el extranjero, bien visible, por su parte. De esta forma, delincuente e inmigrante pueden confundirse en una figura absolutamente exterior a *nosotros*, de manera que no merecen sino la exclusión.

> Cada colectividad organiza, sin mucho esfuerzo, la percepción de los peligros dotándose de un contrario irreductiblemente hostil, proyectando toda la adversidad de la naturaleza y de los hombres sobre un adversario al cual considera absoluto (Glucksmann, 2002).

Y es que la acumulación de ansiedad en una colectividad necesita, periódicamente, descargarse de tal forma que no ponga en peligro la supervivencia de la propia comunidad: esta es precisamente, desde tiempo inmemorial, la función atribuida al *chivo expiatorio*.

Resultan, pues, tan lejanas, tan difusas y, sobretodo, tan inalcanzables las causas y los causantes de la *inseguridad social* que aflige a este sector de la población, que se hace imprescindible poder descargar esta angustia sobre algún objetivo claro y concreto y, por supuesto, alcanzable.

La necesidad de indicadores fiables

En tercer lugar, el *problema de la inseguridad ciudadana* resulta indisociable de la ausencia generalizada de indicadores fiables que pudieran permitir dimensionar correctamente las distintas formas de delincuencia y de violencia, seguir su evolución comparándola a la de otras ciudades, países o regiones, y, finalmente, medir el impacto real de las distintas políti-

cas de seguridad. Entonces, la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que una cuestión meramente académica, se ha convertido ya en una exigencia política de primer orden.

En la actualidad se dispone, como describe Torrente (2007), de tres fuentes de información para dimensionar los riesgos a la *seguridad personal* que afectan a una comunidad: los controladores (Policía, tribunales, inspecciones, entre otros), las víctimas y los transgresores. Para recoger datos de cada una de ellas se puede recurrir a distintas técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos encontrar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculpación. Los controladores ofrecen, claro está, exclusivamente datos relativos a los problemas que gestionan y normalmente se trata de cifras sobre infracciones o delitos procesados. Las víctimas pueden relatar sus experiencias, sus temores y sus demandas de seguridad; ofrecen, por tanto, un abanico de datos acerca de la inseguridad tal y como es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, tratándose de transgresiones o delitos reconocidos.

Cada una de las fuentes y las técnicas empleadas, en tanto que miden cosas distintas, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen siquiera al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerrepresentar *delitos de calle* –en detrimento de los de *cuello blanco*–, cometidos por jóvenes, hombres y de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los sucesos con víctima colectiva; pongamos por caso, los delitos contra el medio ambiente, los cometidos por organizaciones y profesiones. Finalmente, las encuestas de autoinculpación presentan problemas graves de no respuesta.

En su conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerrepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás; por lo que no existe una fuente ni una técnica ideal para evaluar la *seguridad personal*. Debido a ello, tanto los sociólogos como los criminólogos acostumbran a utilizar, en sus análisis, diversas fuentes. Con

todo, las encuestas de victimización son, aun con las limitaciones señaladas, la técnica que ofrece una visión más cercana a la realidad de la población; por lo cual tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de *inseguridad subjetiva*, es decir, para medir el *riesgo percibido*.

Una dificultad añadida en el análisis de la inseguridad personal radica no sólo en la falta de indicadores adecuados (como ya hemos dicho), sino también en sus propias limitaciones; dado que su elección siempre implica una selección y, por consiguiente, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas esas limitaciones, por otra parte inevitables, entiendo que la tarea prioritaria consiste en reformular la problemática de la *inseguridad personal* (asociada exclusivamente al peligro de la criminalidad callejera), en el contexto de la *inseguridad social*, en unos términos que hagan posible afrontarla sin costes insostenibles para la libertad y la justicia; ya que, como advierte Borja,

> sólo si se saben explicar los miedos sociales podrán implementarse políticas y acciones colectivas destinadas a satisfacer lo que tienen de "legítimo" y a destruir todo lo que puedan contener de autoritarismo e intolerancia. Hay que reducir los miedos a sus mínimas expresiones, o a lo más misterioso y profundo. De no hacerse así, los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes harán desaparecer las libertades (Borja, 2003).

Para ello, el Observatorio del Riesgo de Catalunya, en su Informe 2007 (Torrente, 2007), ha propuesto un sistema de indicadores (cuadro 1), a partir de los datos y las fuentes disponibles, destinado a facilitar el seguimiento tanto de la *dimensión objetiva* como de la *subjetiva* del *problema de la inseguridad ciudadana*, así como de las *demandas de seguridad* y los posibles efectos de las *politícas de seguridad*.

Cuadro 1. **Sistema de indicadores sobre la seguridad ciudadana**

Seguridad objetiva:
Ámbito de delincuencia común:
Índice de prevalencia global de vandalismo.
Índice de prevalencia e incidencia global delictiva.
Índice de prevalencia por ámbitos o categorías de hechos.
Media de los costes económicos por delito.
Media de los costes psicológicos por delito.
Ámbito de delincuencia organizada:
Media de detenidos por detención policial.
Ámbito de delincuencia de cuello blanco:
Sanciones fiscales.
Sanciones sobre consumo.
Sanciones laborales.
Sanciones medio ambientales.

Seguridad subjetiva:
Evaluación global de la inseguridad ciudadana en el municipio y barrio.
Evaluación global del civismo al barrio.

Tolerancia:
Valoración sobre las minorías.
Porcentaje de incidentes sufridos que no se consideran delitos.

Desigualdades en seguridad y vulnerabilidad:
Sentimiento de inseguridad según el nivel de renta familiar.
Impacto económico del hecho según el nivel de renta familiar.
Tasa de victimización según la nacionalidad de origen.
Sentimiento de inseguridad según la soledad, salud y satisfacción vital.
Sentimiento de inseguridad según la valoración del entorno urbano.

Demandas de seguridad:
Imagen social:
Prestigio social de las instituciones de seguridad.
Demanda:
Índice de contactos informales con instituciones de seguridad.
Índice de comunicación y denuncia de delitos a las autoridades.
Satisfacción:
Valoración de los servicios recibidos de instituciones de seguridad.

Políticas públicas de seguridad:
Recursos:
Presupuesto público en seguridad ciudadana.
Plantillas policiales.
Policías por cada 1.000 habitantes.

Actuaciones:
Intervenciones policiales.
Programas iniciados.
Leyes promulgadas.
Eficacia:
Valoración de las políticas públicas de seguridad.
Porcentaje de delitos y faltas resueltos sobre el total de denuncias.
Detenciones por cada 100 denuncias.
Eficiencia:
Delitos y faltas resueltos por cada policía.
Detenciones por cada policía.
Delitos y faltas resueltos por cada millón de euros de presupuesto.

Fuente: Observatorio del Riesgo de Catalunya (Torrente, 2007).

El *sistema de indicadores de la seguridad ciudadana* del Observatorio del Riesgo de Catalunya, elaborado por Diego Torrente (2007), consta de seis grupos. En primer lugar figuran los indicadores relativos a las tres dimensiones básicas de la *inseguridad personal*: el *riesgo objetivo*, el *riesgo percibido* y el *riesgo tolerable*. A continuación, los indicadores concernientes a los niveles de *vulnerabilidad*, a las *demandas de seguridad* y, finalmente, al funcionamiento de las *políticas de seguridad*. Cada uno de estos seis grupos de indicadores da cuenta, respectivamente, de seis elementos relativamente autónomos aunque completamente interrelacionados en la configuración conjunta del fenómeno de la *inseguridad personal* asociada a la delincuencia.

En el primer grupo, los indicadores relativos al *riesgo real* (u *objetivo*) miden el número y características de los incidentes registrados que afectan a la *seguridad personal*. Se calculan con base en datos objetivos, u objetivados, frecuentemente recogidos por un observador externo y de acuerdo a unos criterios establecidos previamente. Las fuentes pueden ser institucionales (Policía, juzgados, inspecciones, entre otros) o populares (encuestas de victimización). Estos datos, siguiendo la fórmula clásica de R=PxD, deberían dar cuenta tanto de la incidencia como del daño producido. De hecho, la inseguridad personal puede estar generada tanto por incidentes no tipificados como delito (los actos de vandalismo o incívicos), como por los delitos comunes, por la delincuencia organizada o por los *delitos de cuello blanco*. El problema consiste en que la visibilidad de los hechos, así como la disponibilidad y calidad de la información, varía

según el tipo de incidente de que se trate y de la fuente. Para los hechos incívicos y la delincuencia común se utilizan los datos de la *Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya* (ESPC)[2]. Para los *delitos de cuello blanco* se utilizan datos procedentes de agencias especializadas y para la delincuencia organizada datos policiales.

No cabe duda de que las conductas incívicas y vandálicas contribuyen a la sensación de *inseguridad personal*. La extensión del vandalismo se calcula con base en el porcentaje de personas que declaran en la ESPC que han sufrido, por lo menos, un incidente de destrozos en alguna propiedad. Existen, sin embargo, diversos problemas con este indicador. En primer lugar los destrozos constituyen tan sólo una parte de las conductas incívicas. En segundo lugar, se refieren exclusivamente a propiedades privadas y no públicas. En este último caso, dado que las víctimas son colectivas, no se pueden evaluar mediante una encuesta de victimización. Por el contrario, sí pueden producirse apreciaciones subjetivas por parte de las personas encuestadas. Un tercer problema radica en el hecho que, a pesar de que en la mayoría de los casos se trata de pequeños destrozos, a veces pueden llegar a constituir delitos de daños.

La extensión de la delincuencia común (es decir, la que se produce en el espacio público y la que genera más conciencia de víctima) se calcula en base al índice global de incidencia y prevalencia. Dado que se trata de un indicador global y que mezcla delitos diferentes, se desglosan los datos en seis ámbitos delictivos (vehículos, domicilio, segunda residencia, comercios, rural, y personal). Los daños se expresan en forma de pérdidas y costes económicos ocasionados a las víctimas, así como el impacto psicológico declarado por éstas.

La delincuencia organizada y la de *cuello blanco*, evidentemente, causan un gran daño a la sociedad, pero, generalmente, resultan poco visibles

2 Las Encuestas de Victimización cuentan con una cierta tradición en Catalunya. La Encuesta de Victimización del Área Metropolitana de Barcelona (actualmente realizada por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona), precursora de la Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya (iniciada en el año 1998), funciona desde 1983 (Sabaté, 2005). Ofrece datos sobre vandalismo, delincuencia común, percepción de seguridad, valoración de la policía. En cambio, no profundiza en otras cuestiones como los *delitos de cuello blanco*, los valores y la tolerancia, las incertidumbres vitales de los ciudadanos, sus niveles de vulnerabilidad o las demandas de seguridad.

para los individuos. Por ello, las encuestas de victimización no pueden ofrecer buenos datos al respecto. Por otra parte, las estadísticas policiales no distinguen qué delitos son considerados como delincuencia organizada, cuáles de *cuello blanco* y, finalmente, como delincuencia común. El indicador propuesto por el Observatorio del Riesgo a fin de medir la extensión de la delincuencia organizada –a pesar de que mide más la eficacia de la policía que la dimensión real de este tipo de actividad delictiva– se basa en el promedio de detenidos por cada acto de detención policial. Lamentablemente, esta información no aparece en las memorias de los *Mossos d'Esquadra* (la Policía Autonómica de Catalunya). La delincuencia de *cuello blanco* se refiere a los delitos cometidos por profesionales y organizaciones legales, así como a las conductas punibles de personas que desempeñan un cargo público (ya se trate de personal designado o bien de cargos electos). La dificultad para desvelar indicadores radica, obviamente, en la extremadamente baja visibilidad y percepción social de dichas conductas, incluso para la propia policía. El único indicador factible lo constituyen los datos de inspecciones especializadas como las de la hacienda pública o las inspecciones de trabajo o consumo, entre otras. El problema consiste en que, por una parte, la capacidad para detectar estos casos es limitada y, especialmente, en ciertos tipos de situaciones; y, por la otra, que las estadísticas producidas por estas agencias registran tan solo los casos que han sido procesados y, por lo tanto, no permiten desvelar el número total de casos producidos.

Los indicadores del *riesgo percibido (inseguridad subjetiva)* reflejan la percepción de inseguridad o amenaza que siente la población. Una dificultad es que cuando una persona declara sentirse insegura no queda claro qué entiende exactamente por ello. Es decir, no se sabe a ciencia cierta que es lo que refleja su declarada inseguridad: pánico, miedo o bien prudencia. Atendiendo a esta limitación, se proponen dos tipos de indicadores de seguridad percibida: por un lado, la evaluación del nivel de seguridad en el barrio y en el municipio, y, por el otro, el nivel de civismo que percibe en el lugar en el que vive. Ambos indicadores se extraen de la ESPC.

Los indicadores de *tolerancia al riesgo* miden las actitudes y las conductas de las personas en respuesta a aquellos hechos y aquellas personas que se asocian con la inseguridad. Estas respuestas pueden llegar a ser muy

diversas. Las personas pueden experimentar mayor o menor empatía hacia los demás y sus conductas. También pueden adoptar conductas que consideran apropiadas para mejorar su seguridad (instalar medidas de protección, cambiar de hábitos, etcétera). Los indicadores pueden reflejar, por lo tanto, valoraciones subjetivas acerca de la gravedad o bien la inaceptabilidad de ciertos hechos, la percepción de amenaza procedente de ciertos colectivos, o la confianza en las medidas de autoprotección adoptadas, entre otras. La ESPC, desafortunadamente, no recoge mucha información acerca de ello; de manera que en el sistema de indicadores propuesto por el Observatorio del Riesgo se incorporan los dos únicos indicadores disponibles. El primero se refiere a la tolerancia hacia las personas y el segundo ante las conductas. El primero refleja la valoración del encuestado sobre la inmigración. El segundo consiste en el porcentaje de incidentes padecidos que no fueron considerados como delictivos por las personas encuestadas.

Asimismo, figuran otros indicadores que miden las *desigualdades en seguridad* o, si se prefiere, las diferencias en los niveles de protección y vulnerabilidad de las personas. Este tema es importante porque la seguridad objetiva y subjetiva de los ciudadanos se correlaciona con la presencia o ausencia de incertidumbres y vulnerabilidad existentes en los diversos ámbitos de la vida de estas personas. No se trata únicamente del hecho que diferentes grupos se hallen más expuestos que otros a ciertos riesgos, si no que los incidentes que les ocurren tienen un impacto distinto en las personas en función de su nivel de vulnerabilidad. De esta forma, la salud, la soledad, la situación económica, la estabilidad en el empleo o la exclusión o integración de las personas resultan determinantes; tanto como el nivel de bienestar y de protección social que reciben por parte del Estado. Asimismo, tanto el nivel de agresiones padecidas como de temor experimentado son mayores en las personas socialmente excluidas. Sin embargo, lamentablemente, la conexión entre la *inseguridad social* y la *inseguridad personal* (inseguridad ciudadana) es uno de los aspectos de los que se dispone de menos información rigurosa.

Por su parte, los indicadores de *demandas de seguridad* recogen las solicitudes dirigidas a agencias y organizaciones especializadas, ya sean públicas o bien privadas. Algunas de estas *demandas de seguridad* son formales

–como es el caso de las denuncias o los contratos de servicios privados– y otras informales –cuando se trata de simples contactos–. Se distingue, en este grupo de indicadores, los que dan cuenta de la satisfacción con el servicio recibido, de aquellos que permiten inferir la "predisposición a la demanda" a partir de la imagen social de las instituciones de seguridad. La limitación de estos indicadores es que, a excepción de la denuncia penal, no dan cuenta de la naturaleza del servicio solicitado. En cualquier caso, las *demandas de seguridad* son múltiples y no todas requieren una respuesta penal.

Finalmente, cabe resaltar que los indicadores sobre *políticas públicas de seguridad* suministran los parámetros básicos en lo que concierne a los objetivos y las prioridades en las actuaciones de las instituciones públicas en materia de seguridad, así como el volumen de recursos financieros y humanos asignado a este ámbito, y el grado de eficacia y eficiencia logrados. Las prioridades se obtienen analizando los programas y las normativas desplegadas, pero sobretodo identificando en qué se emplean los recursos públicos. Dichos recursos pueden ser humanos y materiales, pero también organizativos e informacionales. Las plantillas de las organizaciones policiales y las liquidaciones presupuestarias constituyen los indicadores relativos a los recursos humanos y materiales; dimensionar los recursos organizativos e informacionales, obviamente, resulta bastante más complejo. Por otra parte, la cantidad y la naturaleza de las intervenciones acostumbran a considerarse como indicadores de eficacia, aunque ello no sea del todo cierto, dado que miden más la actividad realizada que los resultados obtenidos. Así pues, los mejores indicadores de eficacia miden los resultados y no las actividades de las organizaciones. El problema radica en saber qué nivel de responsabilidad cabe atribuir a las actuaciones de las organizaciones en la variación de los resultados registrados. Ante esta dificultad, habitualmente, se opta por usar unos indicadores de eficacia y eficiencia en los que se relacionan datos sobre la actividad de la policía con los recursos existentes.

A modo de conclusión: seis propuestas

La experiencia de la ciudad de Barcelona –y posteriormente también del Área Metropolitana de Barcelona y de Catalunya– acumulada en más de veintitrés ediciones de la Encuesta de Victimización permite, claro está, identificar no sólo ciertos elementos que resultan indispensables para la consecución de un sistema eficaz y eficiente de diagnóstico de la seguridad ciudadana, sino también la existencia de lagunas que resulta conveniente cubrir.

De todo ello se pueden desprender, a modo de conclusión, algunos elementos que, a nuestro entender, los responsables locales deberían tomar en consideración:

1. *Observatorio de la seguridad ciudadana*
   La aportación de los Observatorios locales a la comprensión de los problemas que configuran el fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere que, aquellos, reúnan ciertas condiciones básicas: independencia, dotado de recursos y capacidades para recoger y tratar información fiable y completa, así como para analizarla correctamente y elaborar diagnósticos precisos y rigurosos de los problemas de inseguridad que requieren ser tratados.

2. *Fuentes de información*
   Aún con sus inevitables limitaciones, resulta necesario disponer de una Encuesta de Victimización: bianual, combinando métodos cuantitativos y cualitativos, alternándose con encuestas específicas sobre las violencias que afectan a las mujeres y a los jóvenes, y diseñada para ser completada con estadísticas policiales y judiciales reguladas y verificadas.

3. *Indicadores*
   Una de las primeras funciones del Observatorio, además de implementar la Encuesta de Victimización, debe consistir en el diseño de un sistema de indicadores que permita –con base en la información aportada, principalmente, por la Encuesta de Victimización– identificar, por una parte, el *riesgo objetivo*, el *riesgo percibido* y el *riesgo tolerable*, y, por la otra, los niveles de *vulnerabilidad*, las *demandas de seguridad* y el funcionamiento de las *políticas de seguridad*.

4. *Informes*
   Con base en el sistema de indicadores, el Observatorio deberá producir regularmente informes en un doble formato: por una parte informes completos y detallados que faciliten a los investigadores el estudio en profundidad de las distintas formas de delincuencia y violencia que contribuyen a producir los problemas de inseguridad ciudadana; y, por la otra, informes que aporten diagnósticos ajustados del estado de la seguridad ciudadana orientados a desvelar las claves de interpretación de los problemas y a vislumbrar líneas de actuación.

5. *Encuentros*
   Los informes producidos por el Observatorio deberían servir de base para la celebración periódica de encuentros, en distintos formatos (grupos de trabajo, seminarios, jornadas, cursos) que permitan a los distintos actores de la seguridad ciudadana (líderes políticos locales, técnicos de seguridad ciudadana, policías, fiscales y jueces, líderes barriales, periodistas…) examinar, contrastar y completar los diagnósticos y las propuestas de actuación elaboradas por el Observatorio.

6. *Redes*
   Finalmente, aunque no por ello lo menos importante, los Observatorios locales deberían interactuar, de forma estable, en el marco de redes regionales e internacionales de Observatorios que permitan la creación de las condiciones requeridas tanto para la comparabilidad de los indicadores locales, como para el intercambio de las mejores prácticas.

Bibliografía

Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada.* Madrid: Alianza Editorial.

Generalitat de Catalunya (2006). *Enquesta de seguretat pública de Catalunya 2006*. Barcelona: Departament d'Interior. Documento electrónico: http://www.gencat.net/interior/docs/int_espc06.htm (Consulta: 16 de octubre de 2007).

Glucksmann, André (2002). *Dostoievski en Manhattan*. Madrid: Taurus.

Hebberecht, Patrick (2003). "Sociedad de riesgos y política de seguridad", en: AGRA, Cândido da y otros, (Eds.)., en: *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*. Barcelona: Atelier, pp. 353-364.

Panikkar, Raimon (2002). *Paz y desarme cultural*. Madrid: Espasa Calpe.

Sabadell, Ana Lucia y Dimitri Dimoulis (2006). "Criminalidad urbana y espacio público: El caso del PPP en la ciudad de Sao Pablo", en: Bergalli, Roberto e Iñaki Rivera, (Coords.) *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos Editorial, pp. 109-132.

Subirats, Joan (2007). "El pim pam pum de la seguridad", en: *El País,* n.º 10.953, 7 de junio de 2007, p. 40.

Torrente, Diego (2007). "El risc d'inseguretat ciutadana", en: *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: Istitut d'Estudis de la Seguretat.

Wacquant, Loïc (2006). *Castigar els pobres: el nou govern de la inseguretat social*. Barcelona: Edicions de 1984.