

LA SEGURIDAD CIUDADANA

LA INSEGURIDAD CIUDADANA HA CAMBIADO NUESTRAS VIDAS¹

Jaume Curbet

1. La glocalización de la inseguridad

Las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana han copado, en las dos últimas décadas, los primeros lugares en las encuestas sobre las cuestiones que más preocupan a la opinión pública, y han obtenido el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por tanto, también la prioridad en las agendas políticas.

Sin embargo, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones mejores sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos con las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002), relega con demasiada frecuencia el análisis de ese problema y, por tanto, su comprensión. Esto es así hasta el punto de que, en la práctica, el llamado «problema de la inseguridad ciudadana» se ha convertido en uno de los recursos, si no el principal, más empleados –sin excluir la demagogia más descarnada– en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). Por tanto, resulta difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno acerca de las dimensiones del problema, sus causas y, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta carencia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colossal.

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, próximo y fácilmente asequible (mecanismo del chivo expiatorio), o todavía con más 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 la inseguridad ciudadana constituye, sobre

todo, un problema mal formulado, y los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y absolutamente necesaria para hallar la salida de este auténtico *cul-de-sac*.

En mi opinión, las razones principales que explican este despropósito son dos. 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 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 modo que, casi sin 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 sean públicos o privados) se basan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real de ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de criminalidad.

1.1. Entre el riesgo y el temor

Es decir, sin un incremento real de la actividad delictiva, la percepción de inseguridad no parece aumentar significativamente. Aun así, una vez que la victimización incrementa la sensación de inseguridad, ésta adquiere una dinámica autónoma y diferenciada en la que pueden intervenir muchos elementos y no únicamente la expansión real de la delincuencia. Por tanto, una correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere tener muy presente lo siguiente:

«Una vez consolidada, esta visión del mundo no cambia rápidamente. No está afectada por los cambios que ocurren año tras año en las tasas del delito, aunque éstas impliquen reducciones en las tasas reales de victimización delictiva.

Esto explica la aparente ausencia de una relación entre las tendencias del delito y el sentimiento de temor al mismo. Nuestras actitudes ante el delito –nuestros miedos y resentimientos, pero también nuestras narrativas y formas de comprensión típicas del sentido común– se convierten en hechos culturales que se sostienen y son reproducidos por guiones culturales y no por la investigación criminológica o los datos empíricos oficiales» (Garland, 2005).

No es extraño, pues, que quienes más experimentan esta sensación de inseguridad ciudadana no sean, necesariamente, los sectores sociales que se hallan expuestos más directamente al riesgo real a la agresión personal, sino quienes no disponen ni de los recursos ni de la esperanza 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, la persistencia de este clima de incertidumbre, asociado a la existencia de altos niveles de delincuencia, parece reflejar –a los ojos de los ciudadanos– una falta de voluntad de afrontar el problema o, lo que es peor, tal vez una incapacidad para hacerlo. Por ello, 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 ello abandonan los lugares que amenazan entrar en la espiral del desorden social y el declive urbano (Skogan, 1992); por otra, entre los sectores que no disponen de esta capacidad, el crecimiento del sentimiento de inseguridad alimenta no sólo las quejas, sino también las actitudes y las reacciones punitivas.

A pesar de ello, la demanda de seguridad constituye una cuestión social que no puede, finalmente, ser reducida a la simple agregación de experiencias individuales o de grupo y que, por tanto, requiere una respuesta política –en el contexto de una gestión integrada de

la ciudad y de sus disfunciones— que sea capaz de trascender las respuestas meramente técnicas y represivas (Chalom y Léonard, 2001).

Al llegar a este punto, todo indica, pues, que las demandas de seguridad, en nuestra sociedad, se configuran a partir del riesgo percibido respecto a la delincuencia considerada como un todo indiferenciado —más que de acuerdo con el riesgo real de ser víctima de un tipo específico de agresión—, de modo prioritario por parte del sector de la población que se encuentra amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Esto 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 conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales).

Entonces, 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 a la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, en consecuencia, inseguridad cronificada.

1.2. Reformular la inseguridad ciudadana

El estudio de la sensación de inseguridad (riesgo percibido) resulta fundamental para la correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana y, para ello, la estructura social y el territorio constituyen dos dimensiones básicas, ya que influyen en la distribución desigual de esta dimensión subjetiva del fenómeno entre la población (Curbet et al., 2007).

Respecto a la estructura social, como hemos visto, la construcción del fenómeno de la seguridad ciudadana no se relaciona sólo con el riesgo real que experimenta la población de ser víctima de la delincuencia, sino que depende de otros muchos factores. Entre estos factores de riesgo, uno de los más importantes es la posición social de los individuos, que los hace más o menos vulnerables ante la inseguridad social. La necesidad de seguridad ciudadana se agudiza en aquellos grupos con una situación social más vulnerable, que experimenta una mayor sensación de inseguridad en todos los ámbitos de la vida y que dispone de menos recursos para afrontar los riesgos. En cambio, las personas dotadas de mayores protecciones otorgan menor importancia a la seguridad ciudadana. Se trata de la población que goza de una posición competitiva en la economía global, políticamente integrada, con capacidad para desplegar nuevas formas de relación social, y que es consciente de que

dispone de recursos suficientes para controlar los riesgos.

Con referencia al territorio, las ciudades y sus barrios son mucho más que simples estructuras urbanas, ya que es allí donde se desarrollan las relaciones sociales de los ciudadanos, se materializan los aspectos positivos y negativos de la convivencia, y también son el lugar en el que se plasman los temores y las seguridades de la población. La percepción de inseguridad en los barrios acostumbra a ser menor que en la ciudad, lo cual se explica por el hecho de que el barrio es el espacio próximo y conocido, mientras que la ciudad es vivida como algo más lejano y desconocido. Los dos argumentos principales que confieren seguridad o inseguridad a un espacio son el lugar en sí, y la gente que lo frecuenta. Ambos factores se traducen en una sola variable: el uso social del espacio, elemento básico para explicar el riesgo percibido en los diferentes territorios.

Otro factor que puede influir en la percepción de inseguridad en el espacio público es el incivismo, porque la estructura de relaciones y la convivencia en el propio barrio es uno de los ámbitos privilegiados en la búsqueda de seguridades. El incivismo es, además, un factor que interviene en la percepción de inseguridad ciudadana a través del deterioro de los espacios públicos que suele comportar. Esto se produce aunque el problema del incivismo pueda quedar reducido también a un simple chivo expiatorio de un problema de mayor entidad y más inquietante: la inseguridad ciudadana.

En todo caso, el problema de la inseguridad ciudadana resulta indisoluble de la falta generalizada de indicadores fiables que permitan dimensionar correctamente las distintas formas de delincuencia, continuar comparando su evolución con la de otras ciudades, países o regiones y, finalmente, medir el impacto real de las diferentes políticas de seguridad. Entonces, la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que un reto exclusivamente metodológico, 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 a fin de dimensionar los riesgos para la seguridad ciudadana que afectan a una comunidad: los controladores (policía, tribunales, inspecciones, etc.), las víctimas y los transgresores. Los controladores ofrecen, naturalmente, con exclusividad 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; muestran, por tanto, un

abanico de datos sobre la inseguridad tal como es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, que se trate de transgresiones o delitos reconocidos. Para recoger datos de cada una de estas fuentes puede recurirse a diferentes técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos hallar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculpación.

Sin duda, cada una de las fuentes y las técnicas empleadas, por el hecho de que miden cosas diferentes, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los actos ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerepresentar los «delitos de calle» —en detrimento de los de «cuello blanco»—, cometidos por jóvenes y hombres de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los acontecimientos con víctima colectiva; pongamos por caso, los delitos contra el medio ambiente o bien los cometidos por organizaciones y profesiones. Finalmente, las encuestas de autoinculpación presentan problemas graves de no respuesta. En conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás, de modo que no hay una fuente ni una técnica ideal para evaluar la seguridad ciudadana.

Por tanto, los sociólogos y los criminólogos acostumbran a utilizar varias fuentes en sus análisis. No obstante, las encuestas de victimización son, incluso con las limitaciones referidas, la técnica que ofrece una visión más próxima a la realidad de la población; por ello, tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de inseguridad subjetiva; es decir, para medir el riesgo percibido.

Una dificultad añadida al análisis de la inseguridad ciudadana reside no sólo en la falta de indicadores adecuados, sino también en sus propias limitaciones, ya que su elección siempre implica una selección y, en consecuencia, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas estas limitaciones, por otra parte inevitables, conviene entender que la tarea prioritaria consiste en reformular los problemas de la inseguridad ciudadana (asociada exclusivamente al peligro de la delincuencia de calle) en el contexto de la inseguridad social global y en unos términos que posibiliten afrontarla sin costos insostenibles para la libertad y la justicia.

2. La gobernanza de la seguridad ciudadana

Sin embargo, la elección e implantación de políticas y prácticas técnicamente viables (es decir, realizables) y políticamente sostenibles (o sea, aceptables socialmente) presupone la existencia de unas determinadas condiciones sociales, políticas y culturales de realización. Por tanto, la interacción, inevitablemente paradójica, entre la libertad de acción individualmente responsable por parte de los actores y la influencia decisiva de las condiciones sociales, políticas y culturales resulta ineludible.

En el último cuarto del siglo XX, en las sociedades industrializadas, el campo del control del delito y la justicia penal sufrió, si no un colapso o una ruptura completa, sí una crisis que hizo tambalear algunos de sus pilares básicos (peligro) y que dio lugar a una serie de respuestas adaptativas cuyos efectos llegan hasta nuestros días (oportunidad). Es en este período cuando, según Garland, se configura el escenario social y criminológico en el que deberán desplegarse las nuevas políticas públicas, que está marcado, especialmente en el último tercio del siglo XX, por dos hechos sociales fundamentales: la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal; los cuales, conjuntamente, darán lugar a un tercer hecho no menos trascendente: la erosión del mito –fundacional del Estado moderno– según el cual el Estado soberano es capaz de generar ley y orden y de controlar el delito en sus límites territoriales.

A principios de los años noventa, cuando en las sociedades industrializadas la progresión de las tasas de delito iniciada en los años sesenta parecía haber llegado a una especie de altoplano, las tasas de delito contra la propiedad y de delitos violentos registrados eran diez veces superiores a las de cuarenta años atrás. No debe olvidarse que las tasas correspondientes a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ya eran el doble o el triple de las registradas durante el período de entreguerras, de manera que entre las décadas de 1960 y 1990 se desarrolló un conjunto de fenómenos alrededor del delito: la expansión de un miedo difuso ante el delito, unos comportamientos rutinarios de evitación, unas representaciones culturales y mediáticas omnipresentes y una «conciencia del delito» generalizada que dejó de considerar las altas tasas delictivas como un desastre transitorio y pasó a contemplarlo como un riesgo normal que se debe tener presente constantemente. Así pues, en primera instancia, la experiencia contemporánea del delito se articula –basándose en una nueva conciencia atemorizada de la inevitabilidad de altas tasas de delito– en un conjunto de supuestos culturales

y representaciones colectivas que ni siquiera un descenso en las tasas de delito parece capaz de alterar.

Vinculado íntimamente a la normalización de elevadas tasas de delito, y prácticamente en paralelo, tiene lugar un segundo hecho determinante en la configuración de la experiencia contemporánea del delito: las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal.

Si hasta finales de la década de 1960 las instituciones de justicia penal parecían capaces de resolver adecuadamente el desafío que planteaba el incremento sostenido de las tasas de delitos registrados, durante la década de 1980 y a principios de los años noventa se observa una clara sensación de fracaso de las agencias de la justicia penal y un reconocimiento cada vez más explícito de los límites estatales para controlar el delito.

Esta visión, más o menos soterrada en los círculos oficiales, resulta mucho más estridente de acuerdo con una opinión pública que no duda en manifestar su posición crítica ante la justicia penal (particularmente ante la acción de los tribunales y los jueces), a la que acusa de aplicar unas penas demasiado indulgentes y de no preocuparse suficientemente por la seguridad pública. En este clima de desconfianza en la capacidad de la justicia penal, las políticas públicas consideran más realista afrontar los efectos del delito que abordar el problema en sí mismo.

2.1. La crisis del control estatal del delito

Aun así, fue preciso esperar a la colisión entre estos dos hechos –la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal– para advertir que «¡el rey está desnudo!». A pesar de que la capacidad del Estado para cumplir debidamente su propósito de gobernar los distintos aspectos de la vida social era cuestionada en varios frentes, faltaba poner de relieve la profundidad estructural de esta incapacidad: ni momentánea ni parcial, la falta de pericia para generar los niveles esperados de control del delito ponía en evidencia la magnitud del fracaso estatal.

La erosión de la capacidad estatal para generar ley y orden y controlar el delito en sus límites territoriales constituye, indudablemente, una verdad extremadamente difícil de asumir por las autoridades gubernamentales, que son conscientes de los enormes costes que supondría abandonar su pretensión de ser los proveedores exclusivos de seguridad pública, ya que la contrapartida de reconocer los peligros es el fracaso de las instituciones, cuya justificación es precisamente la no-existencia de peligros (Beck, 2008).

En realidad, sin embargo, la confianza en el poder público para controlar el delito es –como nos recuerda Robert (2003)– una invención relativamente reciente, y más en las prácticas sociales que en los discursos de los juristas estatales. Por eso, no es de extrañar que se trate de una confianza frágil que, por tanto, necesita muy poco para agrietarse. Y no hay que ser excesivamente sensible para percibir, bajo la fina capa del sistema penal contemporáneo, el latido persistente de los ancestrales resortes del miedo, el poder, la violencia o la venganza.

Tampoco debería sorprender, en consecuencia, la lentitud y la dificultad que marcan el ritmo de avance de las reformas humanitarias en el campo del control del delito y la justicia penal, así como la aparente facilidad con la que se vuelve a principios y estrategias punitivas que, para el espíritu ilustrado, podrían aparecer como definitivamente superadas.

A efectos de identificar los cambios producidos en el control del delito, Garland (2005) propone que tengamos en cuenta dos conjuntos de fuerzas transformadoras. En primer lugar, los cambios sociales, económicos y culturales característicos de la modernidad tardía, cambios que fueron experimentados, de manera desigual, por todas las democracias industrializadas occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, de forma más acentuada, a partir de la década de 1960. En segundo lugar, la combinación de neoliberalismo económico y conservadurismo social que orientó las políticas públicas desplegadas en respuesta a estos cambios y, asimismo, a la crisis del Estado de bienestar.

Siguiendo a Garland, se pone de manifiesto que los cambios producidos en el campo del control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo XX, son debidos ciertamente a la acción combinada de decisorios políticos, diseñadores de políticas públicas, criminólogos y formadores de opinión; pero sólo se explican tomando en consideración además –como condición absolutamente necesaria– los cambios operados tanto en la estructura social como en las sensibilidades culturales que han hecho posible –en sentido técnico– y deseable –para los sectores más influyentes del electorado– este tipo de políticas públicas.

Ciertamente, en este cambio de milenio han convergido, por una parte, la pervivencia de los elementos estructurales propios de la modernidad capitalista y democrática y, por otra, el despliegue de profundas transformaciones –en las esferas económica, política, social y cultural– que han afectado desde a los mercados económicos globales y el sistema de

Estados nacionales hasta las condicionas básicas que rigen la vida de los individuos y las familias; cambio que, tanto por su alcance como por su intensidad, no podían sino alterar sustancialmente el campo del control del delito y la justicia penal.

En todo caso, sea cual sea el resultado, la acción de la justicia penal está condenada, por su propia naturaleza, a generar disgusto, a veces desengaño e incluso franca hostilidad en alguna de las partes implicadas en el proceso: por ejemplo, tiene que tomar medidas sobre individuos peligrosos y liberar a delincuentes que se reincorporan a la comunidad una vez que han cumplido la condena. En estas condiciones, los diferentes actores se miran mutuamente con desconfianza y se muestran, generalmente, escépticos sobre la eficacia global del sistema de justicia penal. No resulta extraño, pues, que para gran parte de la población, el dispositivo estatal de control del delito sea considerado más como parte del problema de la inseguridad ciudadana que de su solución (Garland, 2005).

2.2. La tensión entre políticos y administradores

En ningún caso puede entenderse que esto justifique una reducción determinista de las opciones disponibles –tanto por parte de las agencias como de las autoridades del sistema de justicia penal– para responder a los cambios mencionados y, por tanto, para desplegar estrategias significativamente diferentes. El protagonismo, y consiguientemente la responsabilidad, de los actores en los cambios operados en el control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo, resulta incuestionable en la resolución de los problemas que se van planteando sucesivamente.

Así, los gobiernos despliegan dos grandes estrategias esquizofrénicamente orientadas hacia objetivos opuestos. Por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una forma u otra, a superar los límites evidenciados por la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria). Pero por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades para adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Ciertamente, el aumento y la cronificación de las tasas de delito registrado en niveles altos, a partir de la década de 1960, perturbó notablemente

a las principales agencias de la justicia penal (la policía, los tribunales, las prisiones). Al incremento del volumen de trabajo del sistema de justicia penal (delitos denunciados a la policía, investigaciones realizadas, juicios celebrados, delincuentes encarcelados) se agregó la escasez de recursos para afrontar el incremento de la demanda.

De modo que, como hemos visto, la justicia penal empezó a ser vista como una parte del problema más que de la solución. La ansiedad generada por el temor a perder la confianza del público originó reacciones diferentes y no siempre complementarias en los dos grupos principales de actores institucionales: los políticos y los administrativos.

Para los actores políticos, que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente condicionadas por la exigencia de adoptar medidas efectivas a corto plazo, que resulten populares y que no sean interpretadas por la opinión pública como muestras de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. De esta manera las decisiones políticas en el ámbito del control del delito y la inseguridad tienden inevitablemente a buscar la espectacularidad o el simple efectismo, y a evitar a cualquier precio que puedan ser acusadas, por la oposición política o los medios de comunicación, de alejarse del «sentido común» (Garland, 2005).

En cambio, para los actores administrativos, encargados de la gestión de las agencias del sistema de justicia penal, las exigencias propias de las relaciones públicas y del contexto político son también importantes y actúan como constreñimientos externos de sus decisiones, aunque en la actividad cotidiana no son las consideraciones fundamentales que gobernan la toma de decisiones por parte de los administradores. A pesar de que tienen que obedecer las leyes y las directivas producidas por los políticos, estos últimos son vistos por los administradores como una fuerza externa y problemática, con otros intereses y agendas, más que como una parte integrante de la organización.

Así pues, en este contexto de presión creciente sobre el sistema de justicia penal, se configura una relación conflictiva entre los políticos –que acostumbran a considerar las propuestas de políticas públicas en función de su atractivo político y en relación con las posiciones de otras organizaciones– y los administradores –que están obligados a centrarse en los intereses propios de la entidad que dirigen–, la cual pone de manifiesto la existencia de dos discursos basados en diferentes visiones de la crisis del control del delito, así como en lógicas, intereses y estrategias difícilmente

conciliables, que convierten en muy compleja la elaboración de políticas públicas eficaces.

Esta tensión estructural entre políticos y administradores resulta especialmente visible, incluso con particular virulencia, cuando las situaciones de crisis, por una parte, ponen a las personas bajo una presión inmensa y provocan reacciones emocionales y, por otra, rebasan los diseños organizativos, incluso de las agencias que están llamadas a afrontar diferentes tipos de crisis, como puede ser el caso de la policía, los bomberos o el ejército (Boin, 2007). Aún más, tal vez, en un ámbito de la gobernabilidad tan lleno de conflictos como es el sistema de justicia penal, en el que deben tratarse cotidianamente casos que, en condiciones de alta visibilidad pública y tensión emotiva, ponen a prueba la capacidad estatal para mantener el orden.

2.3. La opinión pública y los medios de comunicación

Este nuevo escenario no sólo ha alterado el papel acordado a los actores institucionales (políticos y administrativos), y en particular a la policía, sino que también ha concedido un protagonismo, hasta hace pocos años inimaginable en el campo del control del delito, a un conjunto variado de nuevos actores. Esto sucede hasta el punto de que, como destaca Roché (2004), la eventual coordinación de estos diferentes niveles de administración y los nuevos actores constituye un aspecto crucial de la gobernanza de la seguridad ciudadana. El efecto combinado de la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal –que explica, como hemos visto, la crisis del control del delito por parte del Estado– impactó no sólo en las agencias de justicia penal, sino, por descontado, también y profundamente en la opinión pública.

No se trata sólo de la pérdida de confianza en el poder estatal para controlar efectivamente el delito, sino, más allá de un mal humor intenso pero pasajero, de la configuración de un nuevo «sentido común», sustentado especialmente en las clases medias, identificado emocionalmente con las víctimas del delito, beligerante contra los derechos del delincuente y profundamente crítico con las actuaciones de la justicia penal.

Pero no conviene olvidar que las actitudes de «sentido común» se caracterizan con demasiada frecuencia por una visión totalitaria que se ampara en una mezcla explosiva de suposiciones frívolas y dogmas ideológicos, y que confluyen en una demanda inflexible de justicia y castigo –que en realidad equivalen a venganza–, así como de protección a cualquier precio.

Planteado así, el problema de la inseguridad ciudadana es indudable que no tiene solución. Cae por su propio peso que la aplicación simultánea de todos y cada uno de estos principios absolutos resulta, simplemente, imposible. Esto puede comprenderse todavía mejor cuando estas exigencias inflexibles se contrastan con la limitación de los recursos puestos a disposición de la justicia penal, las exigencias jurídicas en materia de prueba, la capacidad de acción de la defensa y las posibilidades de acuerdos acerca de la sentencia. Por ello, no resulta fácil evitar que el público, con frecuencia, sea incapaz de entender las decisiones de la justicia penal y que, en muchos casos, simplemente se escandalice.

Pero al referirnos a la opinión pública, en la era de la información, debemos tener necesariamente en cuenta el complejo pero importante papel ejercido por los medios de comunicación de masas y, sobre todo, de la televisión –que en la segunda mitad del siglo XX se consolidan como una institución central de la modernidad– en la formación de este sentido común contemporáneo, relativo al control del delito y la justicia penal, contenido en la opinión pública.

La influencia de los medios de comunicación sobre el fenómeno de la inseguridad ciudadana es objeto de un debate que no presenta síntomas de estar cerca de llegar a una conclusión satisfactoria. Por una parte, no hay elementos que permitan sostener fundamentadamente la tesis que reduce la opinión pública, prácticamente, a una mera creación de los medios de comunicación. En el otro extremo, tampoco puede limitarse la participación de estos medios en la formación de las percepciones populares sobre el delito a una simple función de espejo de la realidad. Ni tanto ni tan poco. Probablemente, hay un poco de cada uno de estos atributos que tan rotundamente se asignan a los medios de comunicación, pero en la justa medida.

Ante todo, no puede olvidarse que los medios de comunicación de masas, en la sociedad mediática, se sitúan en un doble y complementario ámbito de poder: económico (forman parte, cada vez más, de grandes corporaciones comerciales –progresivamente transnacionales– que luchan ferozmente, en el mercado de la información y el entretenimiento, por obtener los máximos beneficios a través de la explotación de máximas audiencias) y político (necesitan al poder político tanto como resultan imprescindibles para el ejercicio de éste). Es decir, por si quedara alguna duda, los medios de comunicación no constituyen, exactamente, lo que parece anunciar la literalidad de su denominación: unos simples medios (desprovistos de interés propio) que se limitarían a informar sobre –como les gusta proclamar– «lo que ocurre» sin añadir ni omitir nada.

Ahora no corresponde considerar la legitimidad de los intereses propios (comerciales y políticos) que los medios de comunicación de masas, en particular los televisivos, puedan defender en cada caso; y aún corresponde menos recurrir a la siempre seductora «teoría de la conspiración» a fin de cerrar con una explicación simple el complejo papel ejercido por los medios en la formación del «sentido común» sobre el control del delito. Sin embargo, sí debe indicarse que, en el crecientemente competitivo mercado del infoentretenimiento, no se trata de atender necesidades materiales, sino psicológicas y, por tanto, el reto consiste en ofrecer productos mediáticos destinados tanto a satisfacer deseos como a canalizar temores. Si se trata de satisfacer deseos y temores, la materia prima del negocio de la comunicación, especialmente en su variedad audiovisual, no puede ser otra que una sucesión constante de novedades (impactantes, sorprendentes, emocionantes, desconcertantes y, aún más, aterradoras) a cualquier precio (Gil Calvo, 2006).

No es preciso insistir aquí en un hecho evidente: los medios de comunicación no producen ni las elevadas tasas de delito ni la erosión de la confianza en la capacidad estatal para controlar el delito. Pero tampoco sería necesario aclarar que no se limitan simplemente a informar de esto, en absoluto. Margaret Thatcher opinaba que «esto de la sociedad no existe» y, en cambio, a juicio de muchos sociólogos –en un «thatcherismo invertido»– no existe nada que no sea sociedad (Beck, 2008). El «sentido común» sobre el control del delito es, pese a unos y otros, una construcción psicosocial; es decir, un proceso a través del cual, un individuo, en interacción con muchos otros, se forma o bien se adhiere a una visión determinada sobre el funcionamiento del control del delito y la justicia penal. En la sociedad actual, el proceso de formación de este «sentido común» incluye, ya indispensablemente, a los medios de comunicación. Lagrange (Robert, 2003) lo formula en unos términos sugerentemente equilibrados: los medios de comunicación reflejan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su influencia acerca de la percepción de inseguridad ciudadana sólo se produce en caso de consonancia entre la vivencia del lector o espectador y el mensaje mediático.

A la revolución mediática que, sobre todo a partir de la década de 1960, cambió las relaciones sociales y las sensibilidades culturales –liderada en primer lugar por los periódicos de circulación masiva, después por la radio y finalmente por la televisión– hay que atribuirle también un doble impacto específico en la configuración del «sentido común» contemporáneo relativo al control del delito y la justicia penal. El éxito global de

los medios de comunicación de masas y la consiguiente perspectiva cosmopolita hicieron estallar los límites que mantenían fragmentados y relativamente estancos a los mercados locales de la información –centrados en realidades étnicas, sociales y culturales particulares– y, con esto, «acercó» en todas partes riesgos y problemas específicos que antes quedaban suficientemente aislados como para no poder alimentar una inseguridad difusa a escala global. Por tanto, en la escenificación territorialmente indiscriminada del delito a escala global –a través de los medios de comunicación de masas–, todos podemos sentirnos expuestos ya no solamente a riesgos reales que se corresponden con la realidad delictiva local, sino también a riesgos percibidos que se alimentan de la narración indiferenciada, a través de los medios globales de comunicación, de problemas que afectan a grupos sociales y territoriales muy distintos y alejados entre sí.

Sin embargo, esta homogeneización del espacio de la comunicación no sólo facilita la propagación global –más allá de la experiencia local y directa compartida– de una inseguridad difusa (la percepción de que todos podemos resultar víctimas de cualquier delito), desterritorializada (la percepción de que todo puede suceder en cualquier parte) y, por tanto, inquietante (la percepción de que incluso los delitos más aberrantes constituyen un problema de todos). Asimismo, la televisión se convierte en el escaparate que muestra a todo el mundo los nuevos estilos de vida y los correspondientes patrones de consumo que a la hora de la verdad, en las posibilidades reales de acceso, quedan limitados exclusivamente a un sector social restringido, con el correspondiente efecto perturbador para amplios sectores de población que se ven, de este modo, atrapados en el cruel despropósito que el biólogo Jean Rostand (1986) atribuía a un falso liberalismo: «Dejar todas las puertas abiertas, pero prohibir ferozmente que se entre».

3. Conclusión

La inseguridad ciudadana no es, como todavía sostienen algunos, una neurosis colectiva. Tampoco se corresponde necesariamente, sin embargo, con un aumento constante y en todas partes de todos los hechos delictivos. Ni tanto ni tan poco.

Hay un hecho crucial que ha marcado a fuego las inseguridades de la sociedad contemporánea: la explosión, en los últimos treinta años, de la mal llamada pequeña delincuencia; es decir, los hurtos y robos, así como las agresiones personales. Esta realidad, que no parece fácil de eludir, explica en buena parte que el miedo al delito se haya situado entre las principales preocupaciones de los ciudadanos y, aún más, que se mantenga tan tenazmente.

Resulta mucho más sorprendente la resistencia persistente de las autoridades y las policías a aceptar este hecho evidente: la delincuencia contra los bienes y las personas ha aumentado al mismo ritmo, prácticamente, que se desplegaba la sociedad de consumo masivo y, en particular, de bienes personales de gran valor económico y simbólico (por ejemplo, reproducidores multimedia, teléfonos móviles, ordenadores portátiles, accesorios para el automóvil, etc.); es decir, exponencialmente.

En el otro extremo, la próspera industria privada de la seguridad no deja de recurrir a un marketing tan alarmista como eficaz: ¡salvese quien pueda! (es decir, quien disponga de los recursos necesarios para pagarse una protección individualizada). Entre ambos hechos, los medios de comunicación no han tardado en descubrir el carácter dramático y espectacular de la delincuencia, la cual, es evidente, ha adquirido un protagonismo creciente en la industria global del infoentretenimiento.

Llegados a este punto resulta prácticamente ineludible incurrir en una obviedad: ¿en qué quedaría la oferta (tanto de la industria privada de la seguridad como de los medios de comunicación) sin la existencia de una demanda (no sólo latente, sino muy activa) de seguridad, si no a casi cualquier precio (tanto en términos económicos como de pérdida de libertad)? Quien no lo vea, podría preguntarse, por ejemplo, qué otra indignidad estamos todavía dispuestos a aceptar en el momento de pasar los controles de acceso a los aviones.

Tal vez resulte más ecuánime adoptar una visión tan integral como sea posible del fenómeno de la inseguridad ciudadana que rehúya la tentación maniquea y simplificadoria, de la que nadie puede quedar exento. Plantearnos algunas cuestiones pertinentes tal vez pueda ayudarnos a ello.

¿Qué fue primero, el huevo (la demanda de seguridad) o la gallina (la oferta de seguridad)? Sabemos que una de ellas no sería nada sin la otra y que, por tanto, comprendiendo una no sólo se entiende la otra, sino que –lo que aún resulta más importante– se ve el conjunto en su funcionamiento completo.

Pero también, ¿qué dimensión resulta más relevante en el fenómeno de la inseguridad ciudadana: la objetiva (la delincuencia) o bien la subjetiva (el miedo a la delincuencia)? Sin unos niveles elevados de delincuencia difícilmente podrían conseguirse unos niveles igualmente tan altos de miedo a la delincuencia. Ciertamente, pero las encuestas de victimización también nos indican que una vez configurado el miedo genérico a la delincuencia (que no es específico a ser víctima de una agresión evidente e inmediata), éste ya no evoluciona en paralelo a la realidad

delictiva. Es decir, que puede y así ocurre en realidad, reducirse la delincuencia en un momento y en un lugar determinados y no por eso producirse la correspondiente y automática disminución del miedo asociado a la delincuencia. Y viceversa, claro está.

Todo esto nos podría llevar a plantearnos, todavía, una tercera cuestión: La inseguridad ciudadana ¿está formada exclusivamente por el miedo a la delincuencia o bien cataliza otros miedos que quizás no hallan un pretexto tan directo que les permita expresarse? Las incertidumbres y las inseguridades globales propias de nuestra era son, no es necesario insistir en ello, descomunales (el cambio climático, sin ir más lejos), pero difusas (parece que, de momento, afecta a otros o bien todavía no se manifiesta en sus efectos extremos) y en muchos casos percibidas localmente como remotas en el tiempo y/o en el espacio (esto no ocurre aquí!). Muy al contrario, el ladrón o el agresor son figuras perfectamente identificables, individualizables, perseguitables, que pueden someterse a juicio y, en último caso, que pueden ser castigadas. En correspondencia, un robo o una agresión es un hecho concreto, tangible, visualizable, registrable, que permite ser contabilizado y tratado estadísticamente. ¡Qué diferencia con este montón de riesgos difusos, de los que sólo podemos tener indicios discutibles y que, a pesar de todo o precisamente por eso, se hallan en el origen no siempre consciente de la incertidumbre y la inseguridad contemporáneas! El miedo a la delincuencia parece inventado para facilitar la imprescindible cristalización en un objeto concreto, cercano y visible de este montón de incertidumbres e inseguridades que amenazan tan gravemente la cohesión social.

En la sociedad del riesgo, la demanda de seguridad ciudadana se configura más bien basándose en la percepción de inseguridad existente en la opinión pública que en la realidad delictiva. Así se explica que los gobiernos, en términos generales, reaccionen esporádicamente a los brotes de miedo a la delincuencia, pero que no respondan razonada y razonablemente a la evolución de la delincuencia. He aquí, pues, la aparente paradoja: por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una manera u otra, a superar los límites evidenciados de la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria) y, por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades de adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Este hecho explicaría la coincidencia entre la opinión pública, los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales en la poca estima manifestada por el análisis de las causas que nos informarían sobre el origen de las diversas manifestaciones delictivas y, consiguientemente, también por la escasa atención a la necesidad de disponer de indicadores bastante más fiables que los actuales. Todo junto nos aboca, ineludiblemente, a persistir en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas más en las variaciones, con frecuencia incomprensibles, de la opinión pública que en un conocimiento fiable y actualizado de la evolución de la delincuencia. A pesar de saber suficientemente bien sus limitaciones e, incluso, los costos y las contraindicaciones, nos obstinamos en esperar a reaccionar en lugar de anticiparnos preventivamente a través de conductas prudentes que, eventualmente, nos permitan minimizar los riesgos de victimización delictiva.

Persistir en esta conducta errática, marcada más por las variaciones en la inseguridad manifestada por la opinión pública que en la realidad delictiva, dibuja un horizonte nada esperanzador para la imprescindible seguridad colectiva y, muy al contrario, abre nuevos interrogantes que cuestionan el carácter de bien público que habíamos convenido en otorgar a la seguridad. ¿No debe de estar transformándose la seguridad en un bien que se compra, en lugar de ser un servicio que se espera de las administraciones públicas?, se pregunta Ulrich Beck. En todo caso, las aparentemente consistentes fronteras entre seguridad pública y privada sí parecen desvanecerse precipitadamente.

1 Una versión muy ampliada de este artículo puede encontrarse en CURBET, J. (2010). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*.

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Francesc Guillén Lasierra

1. El sistema de seguridad ciudadana (la necesidad de que las decisiones políticas articulen un sistema con ramificaciones interdisciplinarias)

La seguridad ciudadana había sido considerada un ámbito reservado a la policía, que debía garantizarla. También se atribuía al sistema de justicia penal alguna función en este asunto: la condena de los delincuentes y la disuasión de los que todavía no lo eran. Así, el código penal, la