

# ADAPTACIONES DE LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Julio Solís Moreira



**FLACSO**  
COSTA RICA

# Adaptaciones de la Política Criminal en la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia en América Latina

Julio Solís Moreira

2018



**FLACSO**  
COSTA RICA

Adaptaciones de la  
Política Criminal en  
la seguridad ciudadana  
y la prevención de la  
violencia en América Latina

Julio Solís Moreira

2018



363.3

S687a **Solís Moreira, Julio**

Adaptaciones de la política criminal en la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia en América Latina / Julio Solís Moreira. – 1ª. edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2018.  
142 páginas ; 24 x 16 cm.

**ISBN 978-9977-68-298-3**

1. Prevención del delito – América Latina.
  2. Seguridad ciudadana – América Latina.
  3. Política criminal.
- I. Título.

Directora de

FLACSO Costa Rica:

Ilka Treminio Sánchez

Autor:

Julio Solís Moreira

Coordinadora editorial:

Rebeca Fonseca Quirós

Producción editorial y portada:

Jorge Chávez-cruz



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Costa Rica.

Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059

[flacso.or.cr](http://flacso.or.cr)

## ÍNDICE

Prólogo .....	9
---------------	---

### PRIMERA PARTE

La organización de la seguridad y la prevención del delito como formas de ordenamiento sistémico .....	15
--	----

I. Reducción del gradiente de complejidad organizativa .....	19
--	----

II. Autonomización organizativa y apropiación normativa ....	21
--	----

III. Aumento de la complejidad organizativa .....	26
---	----

IV. Organización en el entorno dirimida por una integración abierta .....	29
---	----

V. Factores asociados a la emergencia de los enfoques de prevención y seguridad .....	32
---	----

### SEGUNDA PARTE

Ampliación del control social desde las perspectivas criminológicas y la seguridad ciudadana .....	37
--	----

VI. El dilema del control y la prevención en la política criminal .....	43
---	----

VII. La perspectiva criminológica en la lógica organizativa de la seguridad .....	48
Entre una visión estática (etiológica) hacia una dinámica (procesual) .....	50
El movimiento hacia las víctimas y su influencia en la prevención de delito .....	58
VIII. Enfoques de control social subyacentes a la emergencia de la seguridad y la prevención de la violencia delictiva .....	63
Criminologías de la vida cotidiana .....	64
Espacios defendibles, ventanas rotas y tolerancia cero .....	66
IX. La emergencia de la comunidad en el control social .....	73
Relación problemática entre la seguridad y la comunidad .....	78
TERCERA PARTE	
Ampliación del control social desde las estrategias de prevención del delito .....	83
X. El camino hacia la nueva prevención .....	87
Prevención situacional y ambiental: la centralidad del factor espacial .....	89
Prevención social: el dilema de la criminalización de la política social .....	94

Prevención comunitaria: asociacionismo y coproducción de la seguridad .....	99
---	----

#### CUARTA PARTE

El caso de la seguridad comunitaria costarricense a la luz del contexto regional .....	105
--	-----

XI. Transformación en las agendas de seguridad .....	110
--	-----

XII. Implementación del enfoque de la seguridad comunitaria .....	113
---	-----

Conclusiones .....	125
--------------------	-----

Bibliografía .....	129
--------------------	-----



## PRÓLOGO

**E**l campo del control social del delito y la violencia se ha visto enfrentado a numerosas transformaciones en décadas recientes. Emergen reformas en las pautas de intervención de la acción pública, la fundación de discursos en ámbitos antes no explorados por el control social (el factor espacial, la comunidad y la asociación), la ampliación de la influencia de los actores de la sociedad civil y del sector privado, las narrativas del temor e inseguridad en las urbes. Tales mutaciones revelan el contexto social y doctrinario de la reacción social frente a la violencia, condición reforzada mediante la instalación de marcos mentales respaldados por el sector académico, el mundo de los expertos y la esfera de acción del funcionariado especializado.

Ante tal escenario, en este libro, se buscarán presentar los *factores de adaptación de la política criminal y el control social* en el diseño de los modelos de seguridad y los enfoques preventivos o proactivos, de los cuales, a modo de contexto de surgimiento, se pueden evidenciar intervenciones enfocadas en la situación (enfoque multifactorial o ambiental), en la comunidad (prevención

multiagenciada y coproducción de la seguridad) y a través del desarrollo social (prevención social focalizada). De estos factores igualmente se muestra la integración de las víctimas y su rol político, los modelos de defensa comunitaria (espacios defendibles) y diversas reformas institucionales en la nueva gobernanza urbana, condiciones de las que se argumentará hay un proceso de aumento en la complejidad de la organización del control social.

Indicado lo anterior, se destacará la existencia de procesos adaptativos en las actuales políticas públicas de intervención frente al fenómeno de la violencia, influenciadas por múltiples variaciones en la proyección de la política criminal, esto en referencia a la configuración de cometidos sistémicamente dirigidos a movilizar agendas, recursos y expectativas del público en la promoción del control reactivo y también en la prevención de riesgos derivados de factores estructurales y situaciones tendientes a la violencia delictiva.

Parte de los argumentos enfocados a la categoría central de organización, se harán desde una postura o enfoque analítico sistémico, como un esfuerzo por delimitar la relación metafórica del sistema-entorno, que busca ser un puente para comprender los procesos de especialización y organización de las intervenciones dirigidas hacia áreas ambientales o poblaciones específicas. Ante tal decisión surge igualmente la necesidad de problematizar críticamente los condicionantes que subyacen en la configuración organizacional de los ordenamientos institucionales y sus complejas estructuras de dominación y disciplinamiento, frente a la potencia activa de los individuos y los grupos sociales.

Buscando responder los dilemas antes señalados, el análisis sociológico brinda -a partir de la evidencia- un acercamiento a la compleja relación entre los ámbitos institucionales y los relacionales, develando las articulaciones sistémicas y los procesos subyacentes. Toma importancia por su jerarquía analítica, el concepto de *proceso* en la estructuración de la acción, atravesando un problema que radica en el entendimiento y observación de una realidad dinámica en la institución de identidades en permanente

emergencia y decadencia.<sup>1</sup>

A modo de preludio se señala que muchas de las concepciones son un esbozo de una realidad que se presenta difusa y ambigua, de la cual se puede descubrir un ordenamiento preliminar. Así, las premisas que se presentan en un principio se asocian con la analogía del sistema y el entorno, una reflexión sobre los presupuestos analíticos que sustenta la organización de las políticas de seguridad y prevención. Luego se presentarán los factores de instrumentalización y organización de la intervención pública en el marco de los cambios en la perspectiva criminológica (etiología y victimología).

De igual forma, con la intención de clarificar la presentación de los conceptos, se esboza la existencia de una racionalidad<sup>2</sup> que no es excluyente por jerarquía o nivel de análisis, por su motivación u orientación, sino que se conjuga para comprender la acción pública y el entorno social. Así plantea la existencia de una racionalidad sistémica expuesta a partir del concepto de organización, es decir, de lo pautado y proyectado en el proceso de conformación y consolidación de las políticas públicas en particular y de los procesos de la política criminal en general.

Ante el reto de delimitar las adaptaciones en el campo del control social, se presentarán los cambios como amplios y diversos, actitudinales, culturales y estructurales. Así lo expresa Garland (2005) en su texto, “La cultura del control” desde el cual se arguyen diferentes transformaciones sucedidas en el marco de las instituciones de control del delito en la modernidad tardía.

---

1. En una reflexión sobre las dinámicas de cambio y estabilidad, Buckley (1973) ilustra el paso de los modelos sistémicos, mecánicos, orgánicos y procesuales; sobre el último dirige la mirada, en el entendimiento de los sistemas adaptativos, donde el proceso que subyace a la organización se sostiene en el diferenciación y complejidad del entorno, que “[...] se beneficia con las «perturbaciones» y la «variedad» del medio, y de hecho dependen de estas.” (p.68)

2. La racionalidad estaría referida a diversas orientaciones, limitaciones o dilemas de la acción, que serían prácticos y contextuales: organizativos, personales, jurídicos, normativos, partidarios, significativos, entre muchos otros.

*Las transformaciones en la policía, las condenas judiciales, el castigo, la teoría criminológica, la filosofía penal, las políticas penales, la seguridad privada, la prevención del delito, el tratamiento de las víctimas y así sucesivamente pueden ser entendidas más claramente viéndolas como elementos interactivos de un campo estructurado de control del delito y justicia penal. (Garland, 2005, p.14)*

Emergen así, novedosas formas de estructuración, que son objeto de entendimiento y gestión del control del crimen y el castigo moderno. Los insumos de esta reflexión son centrales para la región latinoamericana, así lo señala también Iturralde (2007):

*De manera muy similar a las criminologías de la modernidad tardía de los países centrales, la visión economista del crimen lo desvincula por completo de las causas económicas y sociales, y se enfoca en sus efectos y sus autores. Así en las principales ciudades de América Latina las políticas penales preventivas y situacionales también han cobrado un gran protagonismo; es el caso de la recuperación del espacio público con la ayuda del sector privado, la presencia de más policía en las calles para prevenir delitos menores, o el uso de nuevas tecnologías de seguridad, como las cámaras de circuito cerrado. (p.113)*

Teniendo en cuenta lo expuesto, es vital indicar que el texto está dividido en cuatro etapas. La primera se enfoca a comprender la organización de la seguridad y la prevención como formas de ordenamiento sistémico en el marco de las adaptaciones en el campo del control social. Una segunda parte se enfoca a distinguir la ampliación del espectro del control social basado en los cambios de la perspectiva criminológica en la seguridad ciudadana, el movimiento hacia las víctimas y la victimología, las agendas de tolerancia cero y los espacios defendibles, asimismo se presenta la emergencia de la comunidad como una deriva simbólica y fuente de expectativas renovadas en la seguridad. El tercer apartado busca presentar de forma articulada los cambios expuestos en el

diseño de los recursos extrapenales, los enfoques proactivos en la seguridad, la vinculación de una pluralidad de actores en el desarrollo de la nueva prevención. A modo de cierre en la cuarta parte se presenta el caso específico de la seguridad comunitaria costarricense a la luz de las transformaciones regionales e internacionales.

Finalmente se hace un agradecimiento especial a las y los colegas, Abelardo Morales Gamboa, Paulo Coto Murillo, Isabel Avendaño Flores y Carmen Araya del proyecto de investigación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), “Dispositivos sociales de la gobernanza ante la fragilidad urbana, la segregación y la violencia en el Área Metropolitana de San José”. En este proyecto se ha hecho un arduo esfuerzo por comprender las transformaciones sucedidas a escala territorial en la ciudad de San José y sus efectos en el diseño de dispositivos de acción colectiva.



PRIMERA PARTE

LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD  
Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO  
COMO FORMAS DE ORDENAMIENTO  
SISTÉMICO



**U**n argumento central de este texto parte de una premisa general, la existencia de una relación sistema-entorno.<sup>3</sup> Esta relación se evidenciará mediante el proceso de instrumentalización del enfoque de seguridad y prevención en entornos, disponiendo una lógica organizativa que imparte ciertas reglas a ser interiorizadas por un conglomerado de actores.

Lo anterior hace referencia a la Teoría General de Sistemas, donde la organización se plantea más allá de las clásicas relaciones: la parte y el todo, los medios y los fines, lo analítico y lo concreto. Por el contrario, se comprenderá la relación recíproca, compleja y a veces contingente (riesgo), entre el sistema (integrado estructuralmente por reglas) y los procesos sociales del entorno, donde subyace la acción.

---

3. “La creación de sistemas consiste, pues, en la estabilización de estructuras de sentido relativamente invariantes y con referencia ambiental que reducen la complejidad o que pueden facilitar su reducción por medio de un comportamiento concreto.” (Luhmann, 1983, p.165)

Luhmann (1983, 1997, 1998) en el entendimiento de la relación sistema-entorno <sup>4</sup>, presenta cuatro premisas que introducirán a la lógica de la organización, como un devenir de condiciones comunicativas que posibilitan la acción colectiva y las decisiones en el mantenimiento temporal de un horizonte de autonomía relativa de sistemas que están en dependencia a situaciones exteriores, contextuales o del entorno.

Los fundamentos en los que Luhmann sostiene la analogía sistema-ambiente (1983, p.159) o sistema-entorno (1998, p.172) devienen de enérgicas posturas sobre las racionalidades clásicas de la organización social, premisas que se han centrado en las diferenciaciones, procesos u órdenes internos de las organizaciones (sistemas cerrados o aislados) comprendiendo de forma tangencial la potencia de los efectos surgidos de las relaciones externas y la capacidad adaptativa ante el entorno (diferenciación externa).

*Se debe, pues, entender primeramente los sistemas, de una manera extremadamente formal, como identidades que se conservan en un ambiente complejo y mutante por medio de la estabilización de una diferencia de los planos interior y exterior. A través del trazado de unos límites y de una diferencia entre el exterior y el interior van surgiendo ámbitos de varia complejidad. El mundo es siempre más complejo que cualquier sistema en el mundo; lo que significa que en el mundo son posibles más sucesos que en el sistema, que el mundo puede admitir más situaciones que un sistema. (Luhmann, 1983, p.163)*

---

4. “[...] la realidad social se ha vuelto extremadamente compleja, lo que ha generado sistemas especializados de reducción y profundización de dicha complejidad, autorreferenciales y autopoieticos. El sistema limita la vida de los hombres, y estas limitaciones tienden a convertirse en un a priori para sus conceptualizaciones, expectativas y estrategias. Lo mismo ocurre con el propio sistema, para el que los hombres son un entorno que “gatilla” una serie de decisiones, programas, políticas, etc. El resultado de esto es que la interacción y la comunicación formen parte de órdenes distintos que coevolucionan, pero nunca pierden sus propias “lógicas”. Ello implica que no existe una genuina comunicación entre el sistema de sentido (sociedad según Luhmann) y el sistema de interacción (entorno), lo que ofrece una visión más bien pesimista de la acción social.” (Barba, 1994)

Es vital reconocer que en el análisis sistémico se recupera la categoría de proceso en una línea temporal que enfatiza la sustentabilidad y la confiabilidad de una organización, por ello se enfatiza en la necesidad de comprender las complejas relaciones entre la organización y el entorno, tomando como eje central la comunicación y la apropiación normativa, elementos necesarios para el despliegue de racionalidades sistémicas (enfoques doctrinarios) en entornos específicos mediante formas de organización variada.

## I. REDUCCIÓN DEL GRADIENTE DE COMPLEJIDAD ORGANIZATIVA

El primer proceso para evidenciar la conformación de los procesos adaptativos se refiere al gradiente de complejidad organizativa (Luhmann, 1983, p.164 y Torres, 1999, p.96). Se plantea en tal premisa, como las organizaciones humanas reducen la complejidad comunicativa del entorno, para volver aprehensible un mundo simbólico e informacional hacia los agentes.

*La creación de sistemas consiste, pues, en la estabilización de estructuras de sentido relativamente invariantes y con referencia ambiental que reducen la complejidad o que pueden facilitar su reducción por medio de un comportamiento concreto. (Luhmann, 1983, p.165)*

Añade el autor:

*Cada sistema tiene que afirmarse frente a la complejidad avasalladora de su entorno y cada éxito, cada logro estable, cada reproducción vuelve más complejo el entorno de todos los demás sistemas. (Luhmann, 1998, p.177)*

Se postula que la comunicación en los sistemas se presenta inicialmente a modo de un acuerdo común, de un ordenamiento básico, creando un marco comprensible de comunicación entre unos agentes que ejecutan y otros que reciben las pautas organizativas (reglas), en este caso se propone la seguridad y la prevención como sistemas de reglas doctrinarias desplegadas ante la

complejidad del entorno.

*Puesto que, a diferencia de otras políticas, no puede haber en la práctica «beneficiarios» individuales de las políticas de seguridad, son precisamente las comunidades (por ejemplo, en la forma de colectivos de «vecinos») las que son convocadas a asumir activa y participativamente las responsabilidades que les competen en la gestión de su propia seguridad. Desde luego, el Estado y sus agencias harán también «lo suyo», pero solos no podrán hacerlo razonablemente, se alega. (de Marinis, 2004, p.95)*

Dentro de la lógica organizativa hay un interés latente que es persuasivo, el presentar a los actores involucrados unas reglas generales e impersonales<sup>5</sup>, en donde los operadores públicos (policía, tribunales, funcionarios de gobierno nacional y municipal) se presentan en cercanía al entorno (barrios, edificios, caseríos, urbanizaciones), aun cuando los actores operadores siguen teniendo el mandato en el tema. Lo anterior se da a pesar de la implementación operativa a través de programas y proyectos que aparecen como una decisión de coproducción<sup>6</sup> de los actores públicos.

Lo anterior se profundiza cuando se observa que las estrategias preventivas contienen un importante componente sistémico, evidenciado con la autonomización y retroalimentación de ciertas pautas normativas frente al entorno. Al final de cuentas las es-

---

5. Las reglas impersonales siguiendo a Viet (1973) tienen un objetivo en las organizaciones, el de disminuir la percepción de las relaciones de poder para reducir tensiones frente al control. Pero se da una consecuencia no deseada dentro de esta estrategia de gestión, “[...] la puesta en evidencia de las reglas generales e impersonales de trabajo refuerza la toma de conciencia de un trabajo mínimo, acrecienta la disparidad entre las metas de la organización y el trabajo realizado; el mal rendimiento resultante es percibido por la jerarquía como un factor de desequilibrio para el conjunto de la organización; de ello resulta un estrechamiento del control acompañado de medidas punitivas que dan fuerza a las relaciones de poder, elevan el nivel de tensiones y suscitan un llamado a la subordinación.” (p.123)

6. La coproducción implicaría que diversos agentes del territorio procuran la seguridad enlazándose con los actores institucionales del sector público, el sector privado y la ciudadanía organizada en el espacio barrial. Esto se da en un contexto de transformación, como plantea de Marinis (2004, p.69) con un Estado que redefine sus funciones y las redistribuye a los colectivos comunitarios, a un entramado de actores o a los individuos (premisa básica de la gobernanza).

trategias derivadas de los programas de seguridad y prevención, contienen unas reglas establecidas *a priori* y destinadas a varios fines, mejorar la relación entre las autoridades y los territorios, en algunos casos el fomentar una inteligencia barrial frente a una presupuestada delincuencia (un abstracto universal más que una concreción).

## II. AUTONOMIZACIÓN ORGANIZATIVA Y APROPIACIÓN NORMATIVA

Otro postulado organizativo fundamental se da con el principio de autonomía, mediante la superposición de sistemas organizados frente al entorno, esto sucede porque la comunicación dentro de las organizaciones se especializa y construye una realidad comunicativa improbable al entorno (Torres, 1999, p.98). Ejemplo claro de esto se puede plantear desde dos fuentes, el proceso de instrumentalización e implementación de las políticas públicas, que pueden aparecer extrañas a la cotidianidad de los habitantes<sup>7</sup> debido al lenguaje técnico de los funcionarios. También, siguiendo la jerga de las políticas públicas, esta condición de autonomía sistémica se nota predilecta en los diseños jerárquicos y burocráticos de las acciones públicas de gobernabilidad “top-down”.<sup>8</sup>

La consecución de la autonomía organizativa se advierte a modo de proceso de especialización que dependerá de la *apropiación*

---

7. Hay que señalar que para los fines de este texto esa autonomía es relativa debido a que el proceso de actuación real (político, social, local) del entorno influye en las prácticas preventivas que se supone vienen delimitadas.

8. “El modelo top-down refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta (sic) sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación.” (Bañón y Carrillo, 1997, p.304)

*de las normas o reglas en los entornos y los actores sociales* <sup>9</sup>. Estas reglas son procedimientos prácticos que aseguran las intenciones (medios y fines) institucionales o pautados a lo interno de las organizaciones. Las normas o reglas en este caso emergen “dadas sistémicamente”, es decir, se anteponen a la participación intencional o racional del individuo y hasta cierto punto del grupo de vecinos, esto se puede dar debido a la existencia de unas intenciones institucionales en el mantenimiento de la autoridad, en este caso, en temas de control y seguridad pública. De nuevo se señala, que esto se ha de manejar con cuidado pues los vecinos también retroalimentan al sistema (feedback process), en la medida que lo posibilita la autoridad.

En relación al asunto de la apropiación normativa, se puede apuntar lo que plantea Coleman (1992, p.123), que la acción se daría conforme a ciertas normas, que perpetúan la acción en el tiempo, a través de la constricción o incentivo de los motivos, esto porque la norma o la normalidad se mantienen mediante la sanción externa o la internalización de la norma. Tal condición se ha evidenciado al estudiar el paso del actor individual o personal, al colectivo, último que se constituye mediante sistemas de acción (normativos y organizacionales).

Lo antes señalado manifiesta la gran transformación moderna, el paso de las regulaciones dirimidas por vinculaciones primarias e

---

9. La importancia sociológica de la norma como concepto la expone Coleman (1990) en el apartado “The demand for effective norms”, planteando que: *“Tanto como cualquier otro concepto en las ciencias sociales, la norma es una propiedad del sistema social, no de un actor dentro de tal sistema. Es un concepto que ha pasado a desempeñar un papel extendido en las teorías desarrolladas por algunos sociólogos. La razón es fundamental. El concepto de una norma está vigente en el nivel macro y regula el comportamiento de las personas en un nivel micro-social, proporciona un aparato conveniente para explicar el comportamiento individual, tomando lo social como algo dado.”* (p.241) También pensando en los mecanismos que justifican la autoridad de la norma, el autor argumenta que: *“Una norma puede ser imbricada [embedded] en un sistema social de una manera más fundamental: La norma puede ser interna a la persona, que lleva a cabo la acción, con sanciones que pueden ser aplicadas a la persona por sus propias acciones. En tal caso una norma está hecha para ser internalizada. Un individuo se siente internamente recompensado por realizar acciones que son adecuadas de acuerdo con una norma internalizada o se siente internamente castigado para realizar acciones que son incorrectas, esto de acuerdo con una norma internalizada.”* (p.243)

interpersonales a las organizaciones y los actores corporativos, creándose así un dilema concreto, el de la acción colectiva. Así, el contexto de la acción contemporáneo estaría limitado por sistemas de acción cada vez más complejos, que tienden a la normativización, a los límites, a lo típico.

En el proceso de autonomización normativa emergen interrogantes de corte operativo en cuanto a la implementación de los enfoques de seguridad y prevención de la violencia. Así las reglas presupuestadas condicionan los ámbitos de intervención y actuación mediante una prevención reglamentada y normada por la organización de diversos programas de capacitación y formación del funcionariado en un escenario de reacción social frente al delito con la emergencia de diversas opciones en la implementación de políticas de seguridad enfocadas al entorno.

Lo anterior se ha de reforzar planteando que las lógicas sistémicas no se dan en un universo abstracto, sino que reflejan luchas y conflictos alrededor de la proyección de alternativas para gestionar las cuestiones sociales. En el caso de interés, no se ha de olvidar que la organización de la seguridad y la prevención se enmarca dentro del concepto general de la política criminal, que articula las intenciones instrumentales del poder existentes dentro de un ordenamiento de control social y asociadas a la gestión de la acción pública.

Reforzando la referencia a las relaciones de poder en la autonomización organizativa, Tufro (2009, p.5-6) indica que la vigilancia vecinal en la seguridad tiene dentro de sí una lógica de “dispositivo” en referencia a Foucault, señalando como dentro de la implementación de un *dispositivo de poder* se integran “saber expertos” que legitiman discursivamente la ejecución de las iniciativas.

En el caso de la seguridad y la vigilancia vecinal los expertos pueden fungir como una potencia activa para futuras implementaciones, lo que se presenta como un proceso de legitimación cuya intención es sostener los “enfoques de seguridad y preven-

ción” a modo de intervenciones posibles aun cuando existan muchas otras (política social, provisión social, enfoques de derechos humanos, necesidades humanas, salud pública, entre otros). Al final, la apropiación y la aplicación de las reglas tendrán diversos matices entre los implementadores del dispositivo, cubiertos bajo la investidura y la representación corporativa del funcionariado especializado <sup>10</sup> y los vecinos que asumen estrategias dependientes del entorno y los problemas locales.

En lo expuesto hay que agregar un punto fundamental, a nivel regional aunque se consolida por ejemplo un modelo de “Policía Comunitaria” <sup>11</sup> es central exponer que la implementación de programas de seguridad comunitaria, son solo una parte del amplio espectro de la definición de seguridad comunitaria, última que integra una gama compleja y plural de actores, que están a escala territorial y que intervienen en acciones colectivas asociadas al entorno local, como son, fundaciones, organismos no gubernamentales (ONG), gobiernos municipales, comerciantes, que se unen en la implementación de estrategias de prevención local del delito en la denominada coproducción de la seguridad o la prevención multiagenciada.

En referencia a lo señalado, por definición, seguridad y policía comunitaria, ambos enfoques implicarían una concepción ampliada de la seguridad ciudadana convencional, pero hay que tener en cuenta una premisa crítica, que la organización comunitaria en los temas de seguridad y prevención tendrían un origen concreto. *“En todo caso, la policía comunitaria, es más una Teoría Policiaca que una Teoría de la Participación.”* (Ávila, 2006, p.18)

---

10. Debido a ese límite, el uso de la participación en la seguridad ha de ser tomada con cuidado, aun cuando la población es la que tiene conocimiento de sus necesidades y problemas locales (salud, vivienda, educación, seguridad), hay que ver cuál es el rol de las intervenciones públicas en términos de la organización de esos recursos locales y para qué se organizan.

11. *“Aunque en la literatura académica y profesional se encuentran diferentes definiciones del concepto “policía comunitaria”, existe en ellas un denominador común, y es que esta nueva modalidad de vigilancia se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad con la finalidad última de prevenir el delito, en vez de responder sólo (sic) en forma reactiva, después del hecho.”* (Frühling, Beato, y Chinchilla, 2004, p.XIII)

Con afán de contextualizar lo anterior, de Marinis (2004, p.95) plantea que las “comunidades en la forma de colectivos de vecinos”, son convocados a participar activamente en la gestión de su “propia seguridad”, y claro, el Estado y sus agencias acompañarán el proceso, pero con el señalamiento de que ellos solos no podrán hacerlo razonablemente. Este cambio de subjetividad frente a la seguridad se refleja en la concepción de que la “seguridad es una responsabilidad de todos”, este sería un cambio adaptativo fundamental en la ampliación del espectro de la política criminal preventiva en el campo del control social.

En una línea analítica similar indica Hener (2008), que la promoción de tal participación ciudadana en la seguridad se observa con: *“Los actuales discursos de la “prevención comunitaria” del delito ponen en duda esta distribución de responsabilidades que privilegiaba al Estado como actor exclusivo en el gobierno de la seguridad. Los “vecinos”, la “ciudadanía” y, por último, la “comunidad” son permanentemente convocadas a asumir la parte de responsabilidad que les toca en el nuevo paradigma sobre la confrontación del riesgo urbano delictivo”* (p.18).

Sobre la base de tales responsabilizaciones, la autora Cid (2007) plantea una visión crítica frente a los postulados de la Policía Comunitaria y la seguridad comunitaria, sosteniendo que sus supuestos:

*[...] resultan funcionales para las necesidades prácticas del control social formal, es decir, policial, que se asienta precisamente sobre territorios delimitados. Por otra parte, se promueve una ‘construcción social de la comunidad’ siempre que la vecindad se ve amenazada por presuntos elementos extraños u hostiles a ella. De allí que debemos reconocer que la ‘comunidad’ resulta por veces ocasionalmente construida en su oposición a los ‘otros’ amenazantes.* Cid (2007, p. 13)

Lo anterior advierte los cruces de la política de seguridad y la realidad social en entornos concretos. A partir de tal razonamiento se

abre una línea de investigación relativa al estudio de los límites entre el control policial formal y el control social informal (organización local), la relación entre la política criminal, los entornos barriales y el sustento social (apropiación de normas, capital social), así como el peso de la estrategias preventivas (situacionales, comunitarias y sociales).<sup>12</sup>

### III. AUMENTO DE LA COMPLEJIDAD ORGANIZATIVA

Los dos principios anteriores, decantan en el principio de aumento de complejidad; tal condición implica que la comunicación a nivel general disminuyó su complejidad para aquellos que *fundaron la organización de una acción mediante un sistema de reglas*, terminan creando un nicho de autonomía y complejizando la acción a través de la diferenciación interna del sistema, creando otros subsistemas.<sup>13</sup> El resultado de lo anterior es que la comunicación se especializa a tal punto que aumenta la complejidad legitimando, así, la preservación de la autonomía del sistema (organización) por medio de nuevas unidades.

Como muestra de lo anterior hay que señalar que en las últimas décadas se legitima la existencia de una serie estrategias preventivas, políticas nacionales y locales de seguridad, policías comunitarias. Estos enfoques y procesos organizativos diferenciados se expresan en el diseño de diversas unidades de gestión (subsecretarías, viceministerios, gobernanzas, prefecturas) para implementar diversos programas con altos niveles de especialización a través de procesos de: territorialización, profesionalización policial, rendición de cuentas, nuevas doctrinas de seguri-

---

12. Gabaldón (2007) plantea que algunos comportamientos delictivos -estructuras criminales vinculadas a mercados ilegales- van más allá y terminan por imponerse sobre las relaciones comunes y locales. “*Cual sea el efecto de este desarrollo comunitario sobre la violencia está aún por determinarse*” (p.123).

13. “*La diferenciación no conlleva sólo (sic) el aumento de complejidad; posibilita, también, nuevas formas de reducción de complejidad. Cada sistema parcial, si se puede decir así, asume parte de la complejidad global al orientarse solamente según su propia diferencia sistema/entorno; sin embargo, reconstituye con ello al sistema global para sí mismo.*” (Luhmann, 1998, p.184)

dad (COMPSTAT, Policía orientada a la resolución de problemas [POP], Territorialización, CPTED [Crime prevention through environmental design]). Se plantean así constantes reformas que tienen el matiz de renovaciones “alternativas” a los enfoques securitarios de control.

Se ha de puntualizar que estas agendas de reforma son influenciadas por programas que históricamente han evolucionado y promueven la implementación de la prevención del delito, así se observa en los modelos de Policía comunitaria<sup>14</sup> y seguridad comunitaria. Ha de señalarse que estas estrategias o enfoques tampoco son fortuitos o específicos al entorno local o nacional, ya que son influenciadas por un conglomerado de actores regionales<sup>15</sup>, tal condición se reafirma en el cuadro 1 (p.11).

*El número de estrategias específicamente consagradas a la prevención es más limitado, pero, igualmente, presenta algunos avances. En 1999, el CIPC identificó 9 países que habían adoptado una estrategia global de prevención. En 2010, 24 países disponen de tal estrategia y 21 países han constituido un órgano nacional de coordinación o de elaboración de estrategias específicamente dedicadas a la prevención (CIPC, 2010, p.IX).*

---

14. “La policía comunitaria comenzó a desarrollarse hacia fines de la década de 1960, en gran medida como una respuesta frente a los estilos de actividad policial reactivos y distantes que se adoptaron previamente en esa misma década. Frecuentemente impulsada por desórdenes urbanos o el quiebre de la relación entre el público y la policía en vecindarios de las minorías, la policía comunitaria intenta mejorar la imagen policial trabajando más cerca de y siendo más sensibles a las organizaciones y líderes de la comunidad local. Rondas policiales, agentes de policía encargados de la vinculación con las escuelas, mecanismos de consulta al público e incluso un cierto grado de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas a escala local: todos estos métodos son visualizados como importantes vías para asegurar un adecuado nivel de cooperación por parte del público y para eludir la imagen de la policía como un hostil ejército de ocupación.” (Garland, 2005, p.210)

15. Se pueden evidenciar en la región la intervención de diversos actores destacados en la región latinoamericana: CESC-Chile (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana), CRISP-Brasil (Centro De Estudos De Criminalidade E Segurança Pública), GCST-Chile (Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad), OSCC-Colombia (Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana), ILANUD-Costa Rica (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente).

El sustento social en el que se apoya la promoción de los enfoques de seguridad y prevención no se pueden obviar, por su magnitud y por sus consecuencias sociales, ya lo plantea Garland (2005) con la emergencia de una compleja “cultura del control”. Tal complejización se observa en un juego interfronteras, así plantean Garrido y Redondo (2006, p.689) exponiendo que la línea que divide la actuación institucional y la labor policial (disuasiva) y los temas sociales (disputas vecinales y domésticas, riñas, delitos in fraganti, convivencia) se dan difusamente en entornos concretos, en los barrios y en la cotidianidad.<sup>16</sup>

En esas líneas difusas del control social (informal y formal) conforme se van desarrollando las organizaciones a escala territorial se revela el tipo de promoción de las intervenciones gubernamentales, la gobernación y su poder, se observan las cualidades de los recursos humanos y sus insumos materiales, así como las “renovadas” estrategias de acción.<sup>17</sup> Esa relación ambiental o contextual ha sido aprovechada por las entidades de control formal (del sistema judicial y policial), llamando a las organizaciones locales a favorecer el aumento de la intervención pública, en el caso de la seguridad tal situación se enfoca a un fin, mejorar la relación de

---

16. En la práctica preventiva subyace una apuesta por los vínculos primarios, los círculos de protección cercana que se reflejan a modo responsabilización en las policías. “*Las actividades policiales, ¿se podrían concentrar más en la delincuencia, dejando los problemas sociales y de salud mental a las administraciones que les corresponda? Es una separación difícil de realizar, ya que en muchas de las intervenciones policiales se realiza un trabajo preventivo importante.*” (Garrido y Redondo, 2006, p.691)

17. La gubernamentalidad como concepto, es central para entender cuáles pueden ser las guías organizativas y la racionalidad colectiva del control. En el texto “Seguridad, territorio y población” Foucault (2009), plantea las complejidades históricas de la gubernamentalidad a través de una revisión del concepto de policía, que es central para sostener la denominada “razón de estado”, en cuanto al gobierno de la ciudad, las mercancías, las cuestiones sociales. “*Tenemos entonces la economía, el manejo de la población, el derecho con el aparato judicial, [el] respeto de las libertades, un aparato policial, un aparato diplomático, un aparato militar. Como ven, es perfectamente posible hacer la genealogía del Estado moderno y sus aparatos, no precisamente a partir de una llamada ontología circular del Estado que se autoafirma y crece como un monstruo enorme o una máquina automática. Se puede hacer la genealogía del Estado moderno y de sus diferentes aparatos a partir de una historia de la razón gubernamental. Sociedad, economía, población, seguridad, libertad: éstos (sic) son los elementos de la nueva gubernamentalidad cuyas formas, creo, aún conocemos en sus modificaciones contemporáneas.*” (p.405)

cercanía entre las organizaciones del sector gubernamental con la población.

El principio de aumento de complejidad, se observa cuando las estrategias de seguridad pública tienen la pretensión de alcanzar mayores niveles de organización y control gubernamental, a razón de los Estados centralistas, en una doble vía; primero se organizan a los niveles locales como comités, foros locales, redes de asociaciones, y luego a partir de la experiencia y la fuerza de las organizaciones, se apuesta por organizaciones a una mayor escala -distritales, cantonales o provinciales- que se relacionarían con otros agentes de la interinstitucionalidad local.<sup>18</sup>

#### IV. ORGANIZACIÓN EN EL ENTORNO DIRIMIDA POR UNA INTEGRACIÓN ABIERTA

Aunado a los procesos de complejización en la conformación de las organizaciones, se da el principio de integración laxa, que se consolidaría en formas de organización heterárquicas (no jerárquicas), donde la comunicación –derivada de los principios anteriores- no logra una integración óptima con el entorno, por la diversificación, diferenciación y especialización cada vez mayor de las lógicas sistémicas y la creciente incertidumbre que cada entorno posee como característica general del mundo (Torres, 1999, p.100).

Hay que tener en cuenta que esa integración laxa (abierta) se evidencia en dos condiciones.

- a) La acción institucional desde el nivel nacional dirigida al nivel local se enfrenta a la diversidad y la morfología

---

18. Pensando en los procesos de diferenciación y especialización, Luhmann (1998): “*Los sistemas sociales pueden también desarrollar las mismas tendencias y preferencias hacia entornos de su mismo género. De esta manera, las organizaciones prefieren la relación con otras organizaciones y tratan a los sectores de su entorno (por ejemplo, la clientela) como si fueran organizaciones capaces de llevar expedientes, tomar decisiones, quejarse... En suma, la selección del esquema de diferenciación igual/desigual puede acarrear determinadas consecuencias para el entorno.*” (p.181)

de los entornos, esto representa un límite adaptativo con el cual han de maniobrar las organizaciones territoriales como entes formales e informales: sus disposiciones jerárquicas y canales de comunicación.

- b) La apropiación normativa se da como un proceso de entendimiento y realimentación entre el aparato público y los entornos, entre las premisas jurídicas sobre el crimen y el orden social y las expectativas de los vecinos u órdenes locales que asumen ciertos problemas locales de inseguridad.

Manteniendo la línea analítica asociada a los procesos organizativos existentes entre los sistemas y los entornos, y en lo referido a las adaptaciones de las políticas de seguridad y prevención, se pasará a mostrar algunos factores contextuales y doctrinarios que evidencian la ampliación del espectro del control social en la seguridad y la prevención de la violencia. En ese escenario se detallan cambios en cuatro ámbitos, el primero relacionado a la perspectiva criminológica, luego uno relacionado a las reformas institucionales que dan soporte a los procesos de adaptación, en un tercer momento se observan los simbolismos políticos en la redefinición de las intervenciones de seguridad, finalmente se problematiza el ámbito de lo comunitario como sustento de la acción.

Cuadro 1 Enfoques y características de policías comunitarias en América Latina				
	<b>Bogotá, Colombia<sup>1</sup></b>	<b>Belo Horizonte, Brasil<sup>2</sup></b>	<b>San José, Costa Rica<sup>3</sup></b>	<b>Montevideo, Uruguay<sup>4</sup></b>
<i>Nombre de la institución coordinadora.</i>	Programa de policía comunitaria en Bogotá. Policía Nacional (Dirección Operativa).	Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP). Policía Militar de Minas Gerais (PMMG).	Programa de Seguridad Comunitaria. Ministerio de Seguridad Pública y Fuerza Pública (Dirección de Programas Policiales Preventivos).	Oficina de Policía Comunitaria de Montevideo. Ministerio del Interior, Dirección de Seguridad de la Jefatura de Policía de Montevideo.
<i>Área de intervención territorial</i>	Ciudad capital del país.	Capital del estado.	Nacional.	Alcance departamental (solamente en los departamentos de Maldonado, Canelones, Montevideo y Florida se cuenta con un reglamento sobre Policía Comunitaria).
<i>Tipo de acción policial y énfasis preventivo</i>	Mecanismos de participación comunitaria. Resolución de problemas asociados a la calidad de vida. La policía como mediadora de conflictos. Organización vecinal para la vigilancia.	Consejos para planificar junto con la policía, las estrategias de vigilancia y los programas de prevención adecuados a las necesidades de la población de su zona. Vigilancia policial comunitaria, programas de instrucción y divulgación de medidas de autodefensa para las comunidades. Atención a problemas sociales y resolución de conflictos locales.	Policía como formador y promotor de la organización comunal a través de comités para crear planes de seguridad en los barrios. Prevención integral (social, situacional, comunitaria). Comunidad como fuente de información y atendiendo la seguridad situacional. Creación de equipos regionales, capacitación.	Fortalecer la relación Policía y comunidad, con el fin de aumentar la eficacia y calidad de la gestión. Coordinar y orientar al ciudadano para generar condiciones de seguridad satisfactorias. Policía recabando en su labor información para la aplicación de planes concretos que permitan la disminución de la actividad delictiva.
<i>Sustento institucional y jurídico (ley o decreto)</i>	Se han creado programas y pautas a nivel de la estructura organizacional policial. Los compromisos siguen siendo informales.	Voluntad política en el apoyo de los niveles superiores para desarrollar el programa; con débil impacto y desconocimiento en rangos policiales menores.	Decretos ejecutivos (n.º 23881-SP, n.º 26839-SP, n.º 32177-SP, n.º 36366-SP).	La dependencia funcional desde la Seccional Policial, que crea el Cuerpo de Policía Comunitaria y el respectivo Reglamento de Policía Comunitaria de Montevideo.
<i>Coordinación interinstitucional</i>	Cámara de comercio y Municipio de Bogotá.	Alcaldía municipal de Belo Horizonte, el Ministerio Público y el Poder Judicial, la Policía Civil.	911, Ministerio de Justicia y Paz, INAMU, PANI, MEP, municipios.	MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), MSP (Ministerio de Salud Pública), IMM (Intendencia Municipal de Montevideo), MDT (Ministerio de Deporte y Turismo).

Fuente: Elaboración a partir de, Fröhling, Beato y Chinchilla (2004, p.65)<sup>1</sup>, Beato (2004, p.139)<sup>2</sup>, CUIDECA (2007a, p.64)<sup>3</sup>, Balbis y Caldeira (2011)<sup>4</sup>.

## V. FACTORES ASOCIADOS A LA EMERGENCIA DE LOS ENFOQUES DE PREVENCIÓN Y SEGURIDAD

Se ha bosquejado la existencia de un enfoque de seguridad y prevención, organizado e influido por un contexto de nuevos arreglos institucionales y sistémicos. Delimitado lo anterior es vital señalar que este contexto emergente de acción social va más allá de la intencionalidad de los ejecutores, pues hay un trasfondo sostenido por varios factores, el primero surgiría desde el saber criminológico y la política criminal, un segundo factor estaría posicionado desde el valor simbólico y político de la relación que establecen las autoridades con los entornos locales a modo de proceso de interlocución en las políticas públicas, un tercer factor supone el estudio de los vínculos sociales-relacionales existentes en el entorno a modo de sustento de la acción.

El factor criminológico se enmarca en un movimiento a lo interno del saber y la práctica *criminológica*, desde una crítica de carácter pragmático a la gestión clásica del control disuasivo (la persecución penal y lo policial-represivo), hacia el surgimiento de una denominada “nueva prevención”<sup>19</sup> buscando evitar la violencia delictiva y anticipándola como acto y situación, también entendiéndola en su origen, en la cuestión social de carácter estructural (exclusión, desigualdad, precariedad, acumulación de desventajas, etc.) que inciden en el surgimiento de ciertos tipos de violencias. En tal escenario toma primacía el estudio de los factores de riesgo que pueden ser considerados como causas de la violencia, y sobre los cuales se interviene con el fin de prevenir de forma proactiva (no represiva).

Los factores de riesgo dichos, abarcan tres tipos de prevención que involucran diversas estrategias, que van desde la organización local, la implementación de programas sociales, hasta el diseño urbano. La prevención situacional se dirige a intervenir sobre los factores que facilitan la violencia. La prevención comu-

---

19. Se podría decir, que la nueva prevención, aparece como una expansión del sistema penal, hacia la sociedad, del “control social formal” a un “control social informal”.

nitaria se refiere a la organización de los pobladores en los barrios para incidir con acciones dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. La prevención social mediante acciones institucionales de la política social focalizada para intervenir frente a los riesgos sociales asociados a la violencia delictiva (exclusión social, desigualdad, precariedad).<sup>20</sup>

Además de los elementos criminológicos, las adaptaciones en los enfoques de seguridad y prevención se mantienen sobre ciertas expectativas organizativas, esto es, sobre *cometidos institucionales* en la acción pública y dentro de diversos entes que asumen la prevención y colaboran con la institucionalización de políticas, programas y proyectos.<sup>21</sup>

También habría un *factor político*, del cual emergen ciertas reglas que demuestran reformas doctrinarias en la intervención pública, por ejemplo, el uso de la gestión de riesgos ha implicado delimitar ciertas variables causales, el diseñar intervenciones basadas en evidencia, la focalización de los proyectos para “maximizar” los recursos. De la misma forma se da la integración del plano comunitario o asociativo local que toma valor con la inserción de la “sociedad civil” para enfrentar las incertidumbres modernas. Desde el campo político se ve la “reinención de la comunidad”<sup>22</sup> como una panacea para la formulación de las políticas públicas (Hener, 2008, p.10).

---

20. Acciones que estarían en el entendido de las protecciones sociales (Castel, 2004). También estas estrategias sociales plantean el dilema de la criminalización de la pobreza.

21. Las expectativas institucionales se sostienen sobre el aumento de las cifras relacionadas a la violencia delictiva y la subsiguiente presión pública por disminuirlas. Esas expectativas se han puesto de manifiesto en Costa Rica con la ejecución de diversas políticas de gobierno, así la Contraloría General de la República (CGR, 2008) señaló en el informe n.º DFOE-PGA-76/2007 como en los últimos cuatro Gobiernos la seguridad ciudadana ha sido un tema prioritario y que políticas planteadas “[...] no han tenido un impacto efectivo, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos.”

22. Se discrepará en sentido estricto de la concepción prescriptiva de “comunidad”, que supone a modo de un *a priori* en el cual la sociedad con base en el territorio genera vecindades y vinculaciones tendientes a la acción colectiva y la organización local. Se optará por entender la organización en una localización-territorial, en relación al barrio, la vecindad y la proximidad como un entramado domiciliario, lugar de relaciones sociales y de recorridos comunes significativas para sus habitantes.

Buscando precisar lo anterior, de Marinis (2004, p.69) señala cinco dimensiones de una sociología del poder para entender algunas de las modificaciones que articulan actualmente un campo específico de políticas de seguridad:

1. La redefinición de las funciones tradicionales del Estado nacional, hacia un complejo proceso de distribución de atribuciones entre el Estado y un entramado de actores (privados, semipúblicos, “sociedad civil”).<sup>23</sup>
2. La irrupción de unos valores asociados a la “eficacia” y “eficiencia” en el diseño y gestión de las políticas.<sup>24</sup>
3. Surgimiento de “analistas simbólicos” o “expertos” que encausan el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas hacia una nueva gerencia social.
4. La constitución de una subjetividad hacia el impulso de la “participación” y las “responsabilidades individuales” en temas de seguridad.
5. La creciente intervención focalizada, de carácter puntual y local, hacia lo que el autor llama una “reinención de la comunidad”.

Tal reinención viene acompañada de potentes simbolismos, así lo local, la descentralización y lo territorial, conducen el viaje de la seguridad hacia las protecciones primarias, cercanas y comunales. Tales presupuestos normativos se muestran con los modelos de seguridad comunitaria y preventivos, enarbolados hacia la organización y la asociación vecinal, buscando una relación cercana de los pobladores con la policía y las autoridades a modo de buena práctica para prevenir el crimen.

---

23. Surgen actores que anteriormente no competían en el tema de seguridad, como son, municipios, asociaciones civiles, corporaciones policiales privadas, cámaras de comercio, gestores urbanos; actores que se han convertido, como señala Silva (2001, p.67), en gestores atípicos de la moralidad, abogando por la gestión del orden público.

24. Lo expuesto se puede relacionar con el carácter estructural de las reformas policiales en América Latina. Señala Frühling (2004, p.5) que estas reformas se han de enmarcar dentro de las transformaciones que ha sufrido el Estado en décadas recientes, en relación a la descentralización de sus funciones hacia gobiernos locales, la privatización de servicios públicos, mecanismos de rendición de cuentas y el uso de criterios propios de la administración empresarial, dirigidos a la gestión policial.

*Desde la década de 1960 hemos visto desarrollarse un programa comunitario tras otro: correcciones comunitarias, policía comunitaria, castigo en la comunidad, prevención comunitaria del delito, justicia comunitaria, persecución comunitaria. «La comunidad» se ha vuelto la solución omniabarcativa para todos los problemas de la justicia penal. (Garland, 2005, p.210)*

El factor político es clave para evidenciar la promoción de los enfoques de seguridad comunitaria y de proximidad, centrados en la potencia simbólica de los vínculos primarios en la producción de confianza con las autoridades (policiales, judiciales, municipales) como ordenadores de lo vecinal.

Tales condiciones han de manejarse con cautela, pueden motivar –a modo de consecuencia no deseada- condiciones normativas como de un deber ser frente a supuestas “incivildades”, “desórdenes”, con miras a “recomponer” los lazos sociales mediante el control (formal e informal), creando un alto grado de cierre ideológico, esto significa, que se logra una legitimidad considerable en la reacción social frente al delito, potenciando las expectativas individuales<sup>25</sup> y mediante la recomposición normativa de agrupaciones sociales de base local (grupos organizados tendientes a sostener la agenda de seguridad ciudadana).

También emerge por su jerarquía un *factor social y relacional*, ligado a la disposición y organización en el entorno como respuesta a las normas tipificadas por los enfoques de seguridad y prevención. La complejidad existente en los entornos revela la diversidad de tácticas preventivas proyectadas según los problemas específicos –reales y percibidos- de los vecinos en sus luga-

---

25. Tal dilema, entre lo personal y lo colectivo, Putnam (2001) lo deja claro a partir de su definición de capital social como una posibilidad normativa, un “recurso moral” en las relaciones sociales, preguntándose por qué ciertas acciones que se implementan con fines virtuosos no logran los fines esperados; a modo de ejemplo expone varios casos, uno referido al interés acá vertido, el por qué: “Los residentes de los guetos de Estados Unidos comparten un interés en que las calles sean más seguras, pero no hay acciones colectivas para controlar al crimen” (p.90).

res de residencia (barrios, comunidades, vecindarios, edificios, entornos locales).

Para entender los elementos señalados, hay que comprender cuáles son las apreciaciones de los pobladores y las expectativas que existen dentro de la organización de diversas formas de organización como son comités, consorcios, coaliciones, redes, alianzas entre actores. Además, sería necesario observar cómo se construye el mundo cotidiano y el entorno en que se implementan los enfoques, lo que implica una mirada sociológica entre el mundo de normativo y el sustento de la acción en el mundo de la vida.

SEGUNDA PARTE

AMPLIACIÓN DEL CONTROL SOCIAL  
DESDE LAS PERSPECTIVAS  
CRIMINOLÓGICAS Y LA SEGURIDAD  
CIUDADANA



**A**vanzando en la discusión y teniendo en cuenta los elementos contextuales y referenciales antes desarrollados, y con miras a explicar los procesos de adaptación de los enfoques de intervención en el control social, en este apartado se va a definir la seguridad ciudadana en dos momentos. Un primer momento en el cual se plantean los escenarios de reforma en el campo del control del delito y un segundo momento alrededor de las actuaciones que dan sustento a la prevención del delito.

Siguiendo la concepción de Escobar y otros (2005, p.5) la seguridad ciudadana es un concepto: “[...] relacionado con la política criminológica y la provisión del orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles”.

La seguridad ciudadana como referente conceptual enfatiza las intervenciones en el ámbito de la criminalidad y su control, se circunscribe al terreno de la defensa de los bienes jurídicos -estatuidos- con el fin de administrar la violencia delictiva desde

el arbitraje del Estado a través de la política criminal como un conjunto de métodos y respuestas frente al fenómeno criminal (Rico, 2006, p.7).

Conceptualizando de una forma comprensiva la seguridad ciudadana, se podría decir, que es una seguridad que está en sintonía con las denominadas “protecciones civiles”. Justamente, Castel (2004) señala que: “*Las protecciones civiles garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de derecho*” (p.11).<sup>26</sup>

El componente de protección civil se puede comprender a partir de lo que señala Marshall (1997) cuando define a la “ciudadanía civil”, como una titularidad que provee las posibilidades de acceso a la justicia (en un nivel jurídico-penal), el derecho a la propiedad y al mantenimiento de integridad física.

*El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual —libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia—. (Marshall, 1997, p. 302)*

Según lo argumentado, la génesis de la seguridad ciudadana se fundaría a partir de la provisión de derechos (jurídicos), como garantía de libertad individual para la apropiación (propiedad privada) y la reproducción del ciclo vital (integridad física). El PNUD (2006, p.38) plantea que la seguridad ciudadana se sostiene en la tutela derechos básicos fundamentales. Es una seguridad que no contemplaría por su especificidad la creación de protecciones sociales y complejos institucionales de seguridad o provisión ampliados, como son, los derechos políticos (sistemas políticos

---

26. También hay otras protecciones que el autor llama protecciones sociales, las cuales cubren contra los riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida. Este tipo de protección es primordial porque tiene que ver con la creación de bienes comunes, como la seguridad social, la legislación laboral o las políticas sociales (Castel, 2004, p.54).

representativos) y los derechos sociales (bienestar económico y seguridad social).

También hay que tener en cuenta que el entendimiento y la implementación de las políticas de seguridad ciudadana dependen de contextos nacionales concretos.<sup>27</sup> Así hay un carácter sistémico condicionado por la dinámica política, entre el orden social (lo instituido) y las formas de intervención gubernamental (lo estatuido en lo jurídico), entiéndase lo anterior como el escenario de la política criminal, en donde se lucha, se intermedia y administran las cuestiones sociales referidas al delito y el crimen.

Ejemplificando lo anterior, Dammert y Salazar (2009, p.9) señalan en su libro *¿Duros con el delito?* cómo desde América Latina se ha apostado tanto en el discurso ciudadano y en la mayoría de las campañas políticas se asocia la seguridad ciudadana a las clásicas soluciones de control penal, como son, las estrategias punitivas, de mano dura y cero tolerancia frente al delincuente, tratando de responder a la presión de la llamada “sociedad civil” (las víctimas).

Costa Rica no escapa a este proceso regional, se demuestra con diversos procesos del control punitivo:

- Aumento de las penas: explica Rico (2010) como con la reforma al Código Penal en 1994 se aumentó el máximo de la pena de prisión, que pasa de 25 a 50 años. “También se observa que los jueces costarricenses no solo recurren, sobre todo, a la pena privativa de libertad (en el 2006, más del 60% de las sentencias condenatorias), sino que lo hacen cada vez con mayor frecuencia.”
- Aumento de las tasas de personas encarceladas: Sánchez (2011, p.451) señala el aumento vertiginoso de las tasas de

---

27. Cabe recordar, hablando de los contextos históricos nacionales, la herencia latinoamericana en relación a la seguridad nacional y seguridad interna, visiones enarboladas para enfrentar las insurgencias y que terminaron en represión, persecución y uso desmedido de la fuerza estatal (Comblin 1988, p.13-28).

encarcelamiento, que ha pasado de 109 encarcelados por 100 mil habitantes en 1994, a 190 en 2002 y a 231 en el 2010. La razones de tal cambio suceden en el marco de la reforma al Código Penal en 1994 (penas más altas en ciertos delitos), así como el aumento en la utilización de la prisión preventiva y la creación de los Tribunales de Flagrancia (en el año 2009).

- Aumento en el número de policías: según el Estado de la Nación (2012), también se ha promovido la contratación de más personal policial en la Fuerza Pública, se ha pasado de 9799 policías en el 2005 a 12 150 en el 2010.

También es necesario reafirmar que el entendimiento de la seguridad ciudadana se define discursivamente dentro de la aplicación del sistema de control formal o penal (jueces, cárcel, policía). Debido a la tendencia anterior, han surgido críticas a la concepción clásica de seguridad.<sup>28</sup> Una de las críticas se da por medio del concepto de seguridad humana, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir del Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994.

*El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. (PNUD, 1994. p.25)*

La apuesta por la seguridad humana se dirige al bienestar del ser humano -como persona- y su vida, hacia el desarrollo y los derechos humanos en todas sus dimensiones<sup>29</sup>, considerando que

---

28. Seguridad que subordina a la persona sobre los intereses nacionales o internos en el territorio, a través del uso de la fuerza que le compete al Estado y a la política criminal (entes policiales y judiciales).

29. Esas dimensiones de la seguridad humana son: seguridad económica, seguridad alimentaria, Seguridad en Salud, Seguridad Ambiental, Seguridad Personal, Seguridad Comunitaria y Seguridad Política.

los factores de la inseguridad están relacionados mutuamente. La seguridad humana es un ejemplo -dentro de muchos-, de una propuesta política que busca crear protecciones ampliadas, dirigidas a las personas frente a amenazas crónicas (el hambre, la enfermedad y la represión), para protegerlas también frente a amenazas súbitas y lesivas rupturas en los patrones de la vida cotidiana (el hogar, el trabajo o la comunidad) (PNUD, 2006, p.30).

Si bien se ha querido ampliar la concepción de seguridad hacia ámbitos sociales (multicausales) y comprensivos, hay una limitante dentro de la seguridad y la inseguridad ciudadana, están en el marco de un concepto más amplio y condicionante, el de política criminal.

## VI. EL DILEMA DEL CONTROL Y LA PREVENCIÓN EN LA POLÍTICA CRIMINAL

El concepto de política criminal es central en esta reflexión, debido a que contextualiza el origen y significado de los temas planteados con anterioridad. Por un lado, imbrica el sistema de relaciones existentes entre el control del delito y la prevención del delito, y por otro, incluye una discusión no abordada acá con claridad: el poder en las decisiones e intervenciones frente a la criminalidad.

En su definición plantean Garrido y Redondo (2006), que la política criminal no es algo aséptico, los bienes jurídicos no se definen en “sí mismos” por catedráticos o miembros del Poder Judicial, sino que están en un escenario más amplio, de discusión y debate público.

*Resulta más realista concebir la política criminal como la lucha entre distintos grupos de presión, igual que sucede, por ejemplo, en la política agraria, las decisiones las toman los partidos políticos que tiene unos determinados programas de gobierno y, además, temen perder votos en las próximas elecciones según cuales sean sus decisiones. (Garrido y Redondo, 2006 p.63)*

Para Baratta (2004b, p.152) el concepto de política criminal tiene una finalidad unívoca, es definible en términos negativos, a través de instrumentos penales (intimidatorios) por un lado e instrumentos no penales del otro (reinserción social y prevención). Señala que en un pasado no muy lejano, la política criminal se entendió con la finalidad de controlar la criminalidad, reduciendo las infracciones delictivas a través de la prevención general, entendida como la disuasión o censura que representa el sistema penal (captura policial, enjuiciamiento y cárcel).

En la definición clásica de política criminal (racional-legal) el Estado mantendría la mayoría de las competencias en la definición de la política criminal y penal, esto a través de la burocratización y administración de distintos cuerpos o dispositivos de control, como son, el derecho penal, el encierro, la prevención general y la seguridad pública. Estos refuerzos institucionales tendrían el fin de “objetivar” la penalidad y el castigo (los delitos y las penas).

De la misma forma Baratta (2004b, p.152-167) señala que, con el desarrollo y la evidencia generada por los estudios victimológicos y sobre riesgos, la concepción de política criminal ha cambiado la forma de intervención pública, que ahora se extiende, desde el control penal hasta la *prevención de las consecuencias y causas asociadas al crimen*. De la misma forma apunta hacia tres tipos de prevención:

- **Prevención negativa general:** acción reactiva que busca la intimidación de los potenciales delincuentes a través del sistema penal y de castigo.
- **Prevención positiva especial:** la reinserción social de los infractores de la ley penal.
- **Prevención proactiva:** es la llamada “nueva prevención”, dirigida hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas (sociales y situacionales), con un acento en la organización local y comunal.

Lo expuesto remite a un problema doctrinario de adaptación sistémica con la transformación de la política criminal, de la reacción basada en el control clásico (penal-policial)<sup>30</sup>, hacia la “nueva prevención”, que tiene como fin, el explicar e intervenir de forma causal y con anticipación el origen del delito (como situación y como consecuencia de riesgos).

*La nueva prevención, en términos de política criminal, implica la puesta en práctica de recursos extrapenales, es decir recursos que no se refieren a la imposición de una pena en tanto castigo legal, en lo que respecta a la prevención del delito. (Pasin, 2009, p.3)*

De la misma forma, hay que asociar el surgimiento de los recursos extrapenales de la nueva prevención, con la lógica de las políticas públicas que plantean la integración de nuevos actores y orientaciones organizativas en la llamada coproducción de la seguridad y la prevención multiagenciada. (ONU-Habitad, 2009). Aparecen así, programas y proyectos de prevención del delito gestionados desde el ámbito estatal y municipal, organizaciones no gubernamentales, hasta cámaras de comercio.<sup>31</sup> Estos son los elementos de una “gobernanza” de la seguridad, donde la intervención frente al crimen se hace más social.<sup>32</sup>

Sozzo (2000) llama la atención frente a estas transformaciones, exponiendo que:

---

30. Crawford (1998, p.45), expone que hasta hace relativamente poco tiempo se veía la prevención del delito como un producto secundario del sistema formal de policía, del procesamiento del delincuente, en virtud de su disuasión.

31. La integración o alianza con otros actores, representa una “estrategia de responsabilización” como lo denomina Garland (2005) “Las expresiones clave de esta nueva estrategia son «asociación», «alianza público-privada», «cooperación interagencial», «enfoque multiagencial», «activación de las comunidades», «creación de ciudadanos activos», «ayuda para la autoayuda» y «coproducción de seguridad». El objetivo fundamental es distribuir responsabilidades en materia de control del delito en agencias, organizaciones e individuos que operan fuera de la justicia penal estatal y persuadirlos de actuar apropiadamente.” (p.212)

32. Esa responsabilización por la seguridad pública, dirigida hacia actores locales, puede ser mirada de una forma crítica, como una estrategia de alejamiento estatal.

*Los recursos extrapenales nacieron y se desarrollaron históricamente asociados a la finalidad de la prevención del delito. Esta conexión teleológica, debería investigarse histórica o sociológicamente, como ha sucedido en el caso del recurso penal en estos últimos años y mientras tanto suspender esa asociación en el terreno de las consecuencias sociales. (p.106)*

Los cambios en la política criminal se dan a nivel instrumental, en la descentralización con un énfasis en la prevención local, la focalización de las intervenciones y la privatización de la seguridad, también en los marcos doctrinarios que sustentan la acción de las administraciones público-judiciales y de las organizaciones policiales<sup>33</sup>, que se ven influenciadas por premisas de corte sociológico y criminológico, que anteriormente no se tomaban en cuenta, un ejemplo de esto es la emergencia de la discusión sobre los controles formales e informales.

*[...] se reconoce cada vez más que los procesos formales de la justicia penal - a través de la detección arresto, procesamiento, condena y castigo de los delincuentes- tiene sólo (sic) un efecto limitado en el control del delito. Por contraste, los académicos y los profesionales empezaron a destacar de forma creciente la importancia de los mecanismos de control social informal y de la intervención temprana del delito. Se volvió cada vez más claro que los controles sociales informales influyen más en la regulación de la conducta que las medidas formales. (Crawford, 1998, p.49)*

Asimismo Garland (2005, p.38) plantea que el campo del control social del delito se caracteriza por dos patrones de acción, los controles sociales formales de la justicia penal, que tienden a ser reactivos y adaptativos, y los controles sociales informa-

---

33. En las organizaciones policiales la disyuntiva se enmarca en la reforma policial, entre los modelos reactivos de policía acuartelada esperando las denuncias y administrando el delito, y los modelos proactivos de resolución de problemas en conjunto y en cercanía a la comunidad.

les, que se articulan en las interacciones y prácticas cotidianas de la “sociedad civil”. El control emerge así, como una forma de “reacción social” e institucional frente al delito, por medio de la consolidación de dispositivos formales de la justicia penal (leyes penales, policía, tribunales, prisiones, etc.) y de dispositivos informales (la familia, el barrio, el vecindario y los medios de comunicación).

<b>Cuadro 2</b>	
<b>Tipologías de control social del delito</b>	
<b>Control social formal</b>	<b>Control social informal</b>
Aquel que ejercen personas que tienen encomendada la vigilancia, la seguridad o el control como actividad profesional (jueces, policías, carceleros, etc.)	Realizado por cualquier persona que actúa sin que el control del delito sea su actividad profesional (vecinos, transeúntes, viajero de un bus, etc.).
Delimitado por la ley	Delimitado por la norma social
Territorio en general	Localidades y comunidades particulares.
Fuente: a partir de Garrido y Redondo (2006, p.74)	

Las tipologías del cuadro 2, representan una disyuntiva reiterada en el campo del “control del delito”, entre el enfoque estatal-formal (seguridad pública y ciudadana), y otro que integra unas lógicas informales de control social, dirigidas hacia la regulación de la vida cotidiana y que buscan reorganizar el orden normativo social y cultural, en la proximidad, lo local y el espacio vivido.

En el contexto del control informal se logran anclar agendas de carácter multiagencial para promover la corresponsabilidad, la cultura ciudadana, la cohesión social y la convivencia, con la idea de incidir en las pautas culturales, tendientes a prevenir los comportamientos violentos y delictivos. Hacia esas áreas se dirigen los esfuerzos contemporáneos o modo de adaptación fundamental de las políticas criminales preventivas, así se posiciona necesario el entendimiento de la prevención del delito en su ámbito extrapenal e informal.

## VII. LA PERSPECTIVA CRIMINOLÓGICA EN LA LÓGICA ORGANIZATIVA DE LA SEGURIDAD

Se ha señalado enfáticamente la importancia de la política criminal como una categoría clave, en un escenario de disputa y debate público, entrelazada por constantes luchas, dirimidas por agentes que buscan posicionar un amplio espectro de reacciones y soluciones frente a la violencia delictiva. Es necesario mostrar que la politización y las agendas que se derivan de la política criminal, devienen de diversas formas de dominación, disciplinamiento, normalización e integración en el campo del control social (formal e informal), y que la criminología es trascendental en ese proceso, dispuesta como una disciplina en una aporía o dilema ambivalente, entre la intervención y la explicación de la cuestión social del delito.<sup>34</sup>

Son diversas las influencias y contextos que afectan los sistemas de organización en el campo de la política criminal. Se observan avances en la deconstrucción de conceptos como la *violencia* (delictiva, institucional, estructural), se comprenden los *factores objetivos de la violencia* (victimización, tasas de delincuencia y criminalidad), se agregan los *factores subjetivos de la violencia* (percepción de inseguridad y temor) y los *riesgos asociados a la violencia* como factores causales. (Solís, 2017)

Lo anterior ha conllevado también a la instalación de diversos procesos funcionales y de gestión incorporados en el ámbito de la innovación social, como son, la *gobernanza* y la *nueva gerencia en la seguridad* (coproducción de la seguridad con énfasis en la pluralidad de actores locales, la seguridad privada, los consor-

---

34. En un sentido sociológico se observa la complejidad de la cuestión social, que estaría fundada en una aporía, el enfrentamiento entre la cohesión y la fractura. El control social se refleja así en la capacidad o incapacidad de una sociedad para existir como conjunto vinculado por relaciones e interdependencias, estas relaciones son reflejo de la estructura social, que puede ser, más o menos equitativa, justa y posibilitadora de la ciudadanía. Castel (1997) plantea sobre tal contexto que hay una metamorfosis de la cuestión social, pues esas relaciones de cohesión se han fracturado por la inseguridad social y civil, el pauperismo, la miseria, la desigualdad, la desafiliación.

cios, las alianzas), la *transferencia de políticas públicas y buenas prácticas*, la integración de *modelos basados en evidencia* (enfoque multifactorial y de riesgos), la emergencia del *control social informal en la seguridad* (ojos en la calle, vigilancia vecinal [neighborhood watch], la seguridad comunitaria, mediación comunitaria, CPTED [Crime Prevention Through Environmental Design]), el *diseño de entornos seguros*, entre otros procesos organizativos.

Teniendo en cuenta lo expuesto y repasando las perspectivas que dan sustento a los enfoques adaptativos, en este apartado se plantea una problematización vinculada al rol del saber criminológico: ¿reproducción del sistema o su entendimiento? Ya algunos elementos se han expuesto con los procesos sistémicos de organización, pero estos elementos no son suficientes para ahondar en los fundamentos analíticos y contextuales del complejo movimiento adaptativo de la seguridad y la prevención, por ello a continuación se abordarán varios dilemas de orden criminológico.

Se propone que la criminología contiene ciertas limitaciones como rama de conocimiento, por dos razones:

1. Plantean Garrido y Redondo (2006) que en la definición del objeto de la criminología suelen adoptarse posiciones extremas, por un lado, una explicación reduccionista plantea que la criminología tiene un objeto idéntico al derecho penal (la tipificación del delito y su control), mientras que por otro lado hay una posición que plantea que tiene diversos objetos, como son: “[...]la delincuencia (como fenómeno social), el delito (como acción individual), los delincuentes (en cuanto actores de los delitos), los sistemas de control (como reacción frente al delito) y las víctimas (como sujetos pacientes del delito).” (p.47-48)
2. El peso de lo político en la definición de la criminalidad se nota en la enunciación de los objetos de un control social esperado o proyectado, el énfasis en las definiciones de los delitos (etiquetamiento criminal), en las desviaciones so-

ciales<sup>35</sup> y en los tipos de penalidades (castigo y punición). Este afán de la criminología por el delito, a modo de consecuencia no deseada, podría quedar en el principio de legalidad (lo estatuido), en la protección de lo jurídico y sus penalidades, situación que Baratta (2004, p.35) definiría con el concepto de la “ideología de la defensa social”.<sup>36</sup>

Las características expuestas manifiestan la disposición práctica que tiene la criminología, entre la explicación (teorías criminológicas) y la instrumentalización de la reacción frente al delito (carcelario, policial, preventivo, judicial). Para profundizar en las consecuencias de tales problematizaciones se pasará a delimitar algunos procesos que decantan en las adaptaciones contemporáneas del control social.

Entre una visión estática (etiológica) hacia una dinámica (procesual)

Para comprender las condiciones del saber criminológico -que sustentan las adaptaciones encaminadas al desarrollo de los modelos extrapenales- se aborda un problema preliminar, el dilema del objeto de estudio de tal campo. Para Bergalli, Bustos y Miralles (1983, p.19-24) el saber criminológico -luego de observar diversas corrientes teóricas- contiene unos rasgos básicos: el ser humano (delincuente), la conducta o el comportamiento social

---

35. “La desviación puede definirse como la falta de conformidad con una serie de normas dadas, que sí son aceptadas por un número significativo de personas de una comunidad o sociedad. Ninguna sociedad puede dividirse sin más entre los que se desvían de las normas y los que las aceptan. Todos transgredimos en alguna circunstancia reglas de comportamiento generalmente aceptadas.” (Giddens, 2001, p.267)

36. Tal ideología se refleja en una serie de principios respetados y compartidos casi ciegamente tanto en “la filosofía dominante en la ciencia jurídica y de las opiniones comunes no sólo (sic) de los representantes del aparato penal-penitenciario sino también del hombre de la calle (es decir, de las every day theories)” y se expresa en varios principios, como son: el de legitimidad (el Estado está legitimado para reprimir la criminalidad), el del bien y el mal (el delincuente es un elemento negativo y disfuncional dentro del sistema social), el de culpabilidad (el delito es reprochable porque contraviene los valores y las normas sociales), el del fin o de la prevención (la pena no solo retribuye, sino que previene el crimen), el de igualdad (la ley se aplica por igual), del interés social y del delito natural (el delito afecta intereses comunes a todos los ciudadanos, intereses que defiende el derecho penal). (Baratta, 2004, p.37-36)

(delictivo) y la organización concreta en que se dan esos comportamientos (sociedad, barrios, zonas urbanas, entornos, empresas, etc.). A su vez, se señala que en la criminología contemporánea es fundamental una mirada dinámica, orientada al *proceso social subyacente* del cual surge el fenómeno criminal.

Manteniendo la mirada hacia lo procesual, y entendiendo la amplitud y complejidad del fenómeno criminal se plantea como requisito el reflexionar sobre los contenidos del quehacer criminológico, más que en definir un objeto estático, por lo que la criminología sería: “[...] *el estudio de la criminalidad y el control considerados como un solo proceso social surgido dentro de los mecanismos de definición políticos y jurídicos de una organización social determinada*” (Bergalli, Bustos y Miralles, 1983, p.23).

De la misma forma, para Garrido y Redondo (2006, p.48-53) la violencia delictiva es fundamental como problema, debido a que es variable en intensidad según los tipos de sociedad. La definen como un proceso en que unos individuos, grupos u organizaciones utilizan la fuerza física o el engaño para conseguir un objetivo, perjudicar a otros individuos o colectivos, y que frente a esos hechos habría una reacción social (de la ciudadanía y el Estado). En esa definición se observan dos momentos del objeto del saber criminológico: el estudio del comportamiento delictivo (conductas desviadas y delitos) y la posterior reacción social frente al delito, como es, la justicia penal o el control formal (leyes penales, policía, tribunales, prisiones, etc.) y los mecanismos informales (la familia, la comunidad, el vecindario y los medios de comunicación).

Así se reafirma la disyuntiva antes planteada en el control social, entre la explicación y la reacción frente al delito, situación que emerge como una demarcación recurrente a tener en cuenta en los temas de seguridad. El límite de un saber que se deriva de la práctica criminal y que busca aplicar formas metódicas de gestión del conocimiento para favorecer la acción en campos colindantes, como son, el análisis criminal, la criminalística, la política criminal, el derecho penal, entre otros.

En tal contexto, Pablos de Molina (1999) presenta una definición comprensiva sobre el saber criminológico, buscando demostrar la articulación entre el conocimiento científico y la práctica:

*Se puede definir la Criminología, provisionalmente, como la ciencia empírica e interdisciplinaria que tiene por objeto el crimen, el delincuente, la víctima y el control social del comportamiento delictivo; y que aporta una información válida, contrastada y fiable sobre la génesis, dinámica y variables del crimen –contemplado éste (sic) como fenómeno individual y como problema social, comunitario-; así como sobre su prevención eficaz, las formas y estrategias de reacción al mismo y las técnicas de intervención positiva del infractor. (1999, p.44)*

El dilema entre la explicación y la reacción frente al delito, fundamentalmente es un problema de origen doctrinario o normativo, y así lo señala desde una mirada crítica Virgolini (2005, p.1-4) cuando apunta, como el saber criminológico es un discurso que organiza la percepción de la realidad, y como discurso o marco mental que es, parte de un ordenamiento social y político, por ello la criminología aparece como una “ciencia del desorden” sobre la cual se mira el crimen como una transgresión, un “residuo vergonzoso” frente a unas reglas de convivencia en el “orden social” vigente, sea cual sea su origen.

La crítica mostrada, se profundiza cuando se interroga sobre los orígenes del orden y la normalidad, en un ordenamiento estructural que en última medida es representado -desde una percepción ingenua o fenoménica- por lo jurídico (lo estatuido) que parece “reformable”<sup>37</sup>, pero que se funda previamente y mediante la institucionalización y reproducción sistémica de la normatividad

---

37. Reforma del Estado, penal, policial, y otras agendas que emergen para solucionar problemas que se topan con los límites del orden social.

social general, que se despliega específicamente en un ordenamiento político tendiente a la regulación de las disputas.<sup>38</sup>

El saber criminológico bajo este argumento sería un *proceso de reacción social* frente al delito, del cual convergerían y se organizarían las respuestas del orden social, y estas tienen un carácter dinámico, al afectar subjetivamente las relaciones sociales, creando un orden establecido o un conjunto de convenciones para la convivencia, que emergen como algo dado (proceso de normalización), esto puede ser presentado de forma persuasiva a modo de consenso o contrato, o de disuasión por el poder de la tradición (la norma estuvo ahí antes que todos nosotros).

*Si en términos sociológicos es posible hablar de la internalización de las pautas de conducta social o de los procesos de socialización, en términos políticos de lo que se trata es de la creación y del aseguramiento de una masa de ciudadanos dispuestos a transformarse en sus propios vigilantes: la coerción estatal a través de la pena se convierte en (o debe ser sustituida por) una autocoerción a través de la introyección de las reglas y de los valores culturales, del mandato y de la autoridad de la ley, de los límites a la libertad individual y, en general, de la eficacia del sentimiento de culpa (o de la conveniencia, según los casos). (Virgolini, 2005, p.14)*

Es importante señalar que la internalización de la norma o normalización están en contraposición o buscan evitar la desviación de

---

38. “Los proyectos de disciplina u orden social siempre han debido ser estructurados sobre la base del ejercicio o de la presencia del poder coactivo del Estado, de su violencia representada en el hecho de la ley. Esta es la debilidad que presentan los intentos de reconstruir de modo no punitivo la resolución de los conflictos sociales abarcados actual o históricamente por el derecho penal, como las propuestas de abolición total del sistema penal o los procedimientos de mediación, ya que finalmente su propia efectividad y aun su existencia dependen de la presencia, silente en algunos casos, pero potente siempre, del Estado.” (Virgolini, 2005, p.10)

la norma<sup>39</sup>, último aspecto sobre el cual se reacciona se prescribe, se exige y se ajusta una regla o un remedio, es decir, una forma de “gobierno de la desviación” a través de la política criminal.<sup>40</sup>

Se ha de advertir que, en el proceso comprensivo, se busca esclarecer los antecedentes criminológicos de las acciones y las intervenciones de control social sobre los hechos de violencia delictiva, los cuales tienen una estructura, una definición de las situaciones, marcos mentales y diversos marcos teóricos, y que estos marcos no son neutrales. Debido a lo señalado, será fundamental enmarcar algunas ramas de la criminología que han buscado estudiar y validar diversas causas o factores que dan origen a la actividad criminal (enfoques etiológicos), para luego encuadrar los cambios hacia los enfoques adaptativos o procesuales.

Bergalli, Bustos y Miralles (1983, p.19-20) exponen algunos antecedentes intrínsecos a los enfoques etiológicos de la criminología positivista, que postula las *causas del delito y su origen en el individuo* mediante la tipificación o construcción de un delincuente “natural”, así la persona sería una fuente ontológica del delito, de la anormalidad, la patología, la locura, del “delincuente nato”.<sup>41</sup> Heredando características de la rama positivista, también estaría la criminología de corte funcionalista (de la desviación y la ano-

---

39. “El concepto de desviación, de raigambre funcionalista, es mucho más general que el de delito. Es más sociológico por su amplitud analítica, ya que no sólo (sic) deriva del conocimiento de la norma jurídica (como lo hace el delito), sino que integra la norma social. A pesar de esa amplitud, plantea una dicotomía entre lo normal (no desviado) y lo anormal (desviado), donde lo diferente es disfuncional al sistema de valores de una sociedad determinada” (Solís, 2012, p.43).

40. “En el nivel pragmático se refiere a la subordinación del discurso a los fines de la política, entendida también reductivamente en función de una sectorización artificial que da nacimiento a la llamada política criminal: se trata de la instrumentalidad del discurso sobre el sistema estatal de penas en dirección a finalidades precisas que consisten en la eliminación, el control o la reducción física del fenómeno criminal -representado por la comisión de delitos o por la reincidencia-, lo que se logra a través de procedimientos técnicos destinados a la normalización del delincuente o de su comportamiento.” (Virgolini, 2005, p.24)

41. “Pero el problema con que topa el positivismo es que frente a la criminalidad surgen infinitad de causas o factores aislados, lo que en definitiva hace estéril toda investigación y, por otra parte, tampoco la simple suma de todas ellas sirve de explicación. Resulta que entre delito y no delito y entre delincuente y no delincuente no existe una diferencia esencial sino simplemente relativa o circunstancial, en último término sólo (sic) de control.” (Bergalli, Bustos, y Miralles, 1983, p.19)

mia), que pone acento en la conducta social delictiva, centrada en la desviación con relación a la norma social y por lo tanto en el control de tales desviaciones presupuestadas. Se busca en el funcionalismo restringir el elemento naturalista de la criminología positivista, para fijar el proceso delictivo y su función dentro de la acción social, la norma y el control, aun así, surge una crítica, pues no son claras las dimensiones que diferencian el concepto de función y el de causa del positivismo.

Habría otras ramas de carácter etiológico, que resaltan al punto de vista político como causante de la criminalidad, entre ellas: el *interaccionismo simbólico* y *constructivismo social*, que estarían en un nivel de análisis microsociales, en los procesos simbólicos sobre los cuales se construye el carácter criminógeno de control social (labeling approach<sup>42</sup>) y los aspectos jurídicos que inciden en la definición de un tipo de etiquetamiento diferenciado (proceso de criminalización). También estaría la *teoría del conflicto* que observaría el problema delictivo a un nivel macrosocial, en las relaciones de poder entre el capital y el trabajo, y las posibilidades de ejercer el poder o ser excluido del mismo, y que esas relaciones sostienen una condición de estatus diferencial en el proceso de criminalización.<sup>43</sup> (Bergalli, Bustos y Miralles, 1983, p.19-20).

Otra línea etiológica se postula desde las teorías radicales, siendo el marxismo una fuente principal de premisas sobre las que se crítica al sistema capitalista como origen de la criminalidad,

---

42. Desde la perspectiva interaccionista el control social crea la criminalidad: “El labeling approach, por tanto relativiza y problematiza el concepto de delito; o si se prefiere, cuestiona la propia «variable dependiente» con lo que carece de sentido el paradigma etiológico. No interesan las causas de la desviación (primaria), sino los procesos de criminalización, porque, en definitiva, según este enfoque, una persona deviene delincuente cuando otras personas muy significativas le etiquetan con éxito como tal.” (Pablos de Molina, 1999, p.777)

43. “La etiqueta «oficial» de la conducta, en todo caso, marca el origen de su carácter delictivo, del «status criminal». Criminalización equivale, por tanto a «atribución de status», lo que desde un análisis conflictual significa que la conducta delictiva no se examina ya en sí misma como fenómeno objeto de explicación, sino que se convierte en una de las diversas variables existentes o vinculadas a la probabilidad de criminalización” (Pablos de Molina, 1999, p.834).

sosteniendo que el conflicto deviene de las contradicciones generadas por el capitalismo, su estructura clasista y un sistema legal reglamentado para proteger la desigualdad como fuente de dominación. La criminalidad sería un “bien negativo”, un estigma que limita la posibilidad de obtener derechos y recursos sociales de forma equitativa, a su vez oprimiendo a las clases situadas en procesos de pauperización, y eso se evidencia con la distribución diferencial de los castigos, así los delitos de los poderosos no se criminalizan, como son, los delitos económicos, ambientales, corporativos y estatales. Pablos de Molina (1999, p.838-841).

Las ramas de la criminología expuestas tienden a estar enfocadas en las causas, la construcción social y las condiciones sociales (individuales y estructurales) que producen el conflicto y el crimen. Señalan Bergalli, Bustos y Miralles (1983), que también surgen otros modelos, situados en el marco del “enfoque multifactorial” o “disposición-medio ambiente” y que vienen a colocar “[...] la idea de que el delito es producto de la singularidad de su autor y de las circunstancias externas que rodean a este (sic), expresadas en el mismo momento del hecho” (p.111).<sup>44</sup>

Para sostener parte de los argumentos de este documento, interesa tal enfoque, ilustrado desde la rama ambientalista, cuyos orígenes radican en los aportes sociológicos de la ecología urbana de la Escuela de Chicago.

*En cuanto teoría de la criminalidad, resaltó la importancia etiológica del factor ambiental (environmental factor) y su estrecha correlación con los índices de delincuencia. Que las características físicas y sociales de determinados espacios urbanos de la moderna ciudad industrial generan criminalidad y explican, además, la distribución geográfica del delito por áreas o zonas es la tesis más relevante de la Escuela de Chicago. (Pablos de Molina, 1999, p.644)*

---

44. Podría decirse que el “enfoque multifactorial” viene a acercarse al enfoque “factores de riesgo asociados a la violencia” expuesto con antelación.

En el enfoque analítico referido se le da relevancia criminógena al factor “espacial”, en analogía a la morfología y composición social de zonas o áreas naturales de la ciudad, en las que aparecen formas diferenciales de distribución del delito causadas por procesos “desorganización” urbana. La premisa de la desorganización deviene de un problema de integración social: la fractura de los vínculos primarios y comunitarios, los problemas del control social informal y los altos niveles de diferenciación urbana. Desde la ecología urbana, el delito aparecería como una actividad posible, universal y abstracta. Se aleja de las perspectivas centradas en el delincuente, y se plantea el estudio de las *situaciones o el ambiente y los entornos que facilitan o aumentan los riesgos de la delictividad*, esta influencia afecta en gran medida los movimientos y corrientes analíticas que buscan sostener y promover la prevención del delito, sobre todo, la prevención situacional.<sup>45</sup>

*Aquí es necesario recordar que en este eclecticismo criminológico se evidencia igualmente un progresivo alejamiento de las cuestiones etiológicas, estructurales, sociales y normativas, produciéndose un desplazamiento hacia las situaciones, los contextos en riesgo y sus potencialidades en la generación o inhibición del riesgo (Hope y Sparks, 2000). En otras palabras: una creciente relevancia de las teorías de las oportunidades en detrimento de las teorías de impostación motivacional o estructural. (Selmini, 2008, p.44-45)*

Un elemento que profundiza los escenarios de adaptación de las políticas criminales se da con el factor espacial, lográndose así una transformación del proceso de entendimiento e intervención criminológica, mediante un enfoque que abstrae el hecho criminal al entorno; esto significa que no sería el actor criminal (su intención) o su contexto social (excluyente o desigual) directa-

---

45. “El sector preventivo, en lugar de concentrarse en los individuos delincuentes, apunta a situaciones criminógenicas que puedan ser alteradas para que se vuelvan menos vulnerables a ciertos eventos delictivos, menos tentadoras para los potenciales delincuentes” (Garland, 2005, p.282).

mente la causa (por etiquetamiento o construcción social), sino que se distinguen las condiciones externas y del entorno como los factores criminógenos. Ante tal escenario, las necesidades y los objetos del control no se enfocarían en intervenir al individuo como actor criminal, sino a uno posible y sus posibles oportunidades de delinquir.

El paso de los modelos etiológicos a los procesuales o vinculados al factor espacial, reflejan una transformación radical en el entendimiento e intervención frente a la violencia delictiva. De estos cambios se derivan mutaciones doctrinarias y normativas, que darán fundamento a una parte importante del pensamiento que sostiene a la prevención del delito y los enfoques proactivos de control social.

### **El movimiento hacia las víctimas y su influencia en la prevención de delito**

El giro orientado hacia la oportunidad y el entorno -como elementos criminógenos- es transcendental, sustenta un hecho, la posibilidad de justificar el control en el espacio (público, íntimo, interno y externo) como fuente de la violencia.

Manteniendo la mirada sobre el rol práctico de la criminología -en cuanto a la reacción frente al delito-, habría otro elemento para identificar las adaptaciones en la seguridad y la prevención del delito, se da con la denominada *emergencia de las víctimas*, como actores afectados de manera diferencial por la violencia delictiva desde diversos procesos, como son, el de la *oportunidad*

*delictiva o la exposición a entornos riesgosos e inseguros.*<sup>46</sup>

Desde la criminología clásica, la víctima tenía un rol pasivo, hasta cierto punto accesorio, pues la mirada estaba centrada en el criminal y los mecanismos de acción del control o persecución (la captura, la acusación, la punición, el castigo), por lo que la víctima en realidad se pensaba marginal o pasiva en el proceso penal, que era retribuida, reparada o resarcida por la pena. Tal situación empieza a cambiar cuando las víctimas asumen un proceso protagónico o activo.

Pablos de Molina (1999, p.105-136) le llama a este proceso activo el “redescubrimiento de las víctimas”, y se fundamenta en varios elementos, entre ellos: el hecho de la “pareja criminal”, en el cual el autor-víctima están relacionados, lo que pone a la víctima como sujeto activo del proceso; también la toma de conciencia del abandono de la víctima en casos de crímenes violentos; a su vez, sucedería el surgimiento de las encuestas de victimización (que buscan objetivar los delitos que no denuncian las víctimas, las llamadas “cifras negras”); los movimientos de mujeres también han puesto en el escenario los procesos de victimización (sexual, física, etc.); por su parte, la vulnerabilidad de la víctima (riesgo diferencial o selectivo) que se da por factores objetivos<sup>47</sup> debido a que los índices de victimización se distribuyen de manera desigual tanto en el espacio, según edad, la profesión y el estrato

---

46. “Un primer criterio de distribución del riesgo de victimización es fundamentalmente objetivo y situacional, porque deriva de las características de ciertas estructuras victimógenas (ambientales, espaciales, urbanísticas, ecológicas, etc.) Hay momentos y espacios en los que determinados grupos de población corren un alto riesgo de convertirse en víctimas de ciertos delitos. Los estudios ecológicos y ambientales, analizados en otro lugar de esta obra han llamado la atención sobre el especial atractivo que tiene para el crimen determinadas zonas de la gran ciudad («áreas criminales») o espacios físicos de la misma (edificios de gran altura, ascensores, pasadizos, etc.) precisamente por el diseño arquitectónico o urbanístico. Factores como el número y clases de accesos al inmueble, puntos de observación del mismo, posibilidad de identificar a los transeúntes como vecinos o extraños, estabilidad del vecindario y conciencia de territorialidad del mismo, funcionamiento de mecanismos de vigilancia y auto protección etc. influyen decisivamente en las tasas de criminalidad. Existen, pues, «estructuras victimógenas», situaciones objetivamente peligrosas” (Pablos de Molina, 1999, p.127).

47. Situaciones criminógenas, cualidades y carencias de los individuos.

social<sup>48</sup>; también afectarían los estilos de vida de las personas en lugares públicos o privados que afectan la exposición a un posible evento de victimización.

*Coherentemente, si el riesgo de victimización se configura según las estadísticas como un riesgo «diferencial»; riesgo que se distribuye no de forma igual y uniforme –ni caprichosa- sino muy discriminatoria y selectiva en torno a precisas variables, parece entonces verosímil la posibilidad de evitar con eficacia muchos delitos dirigiendo específicos programas de prevención hacia aquellos grupos y subgrupos humanos que exhiben mayores riesgos de victimización.* (Pablos de Molina, 1999, p.160)

Ante las distinciones expuestas, surgen múltiples respuestas, como son, los programas de prevención, asistencia, reparación y tratamiento de las víctimas. En una perspectiva proactiva o preventiva la emergencia de las víctimas se evidencia desde el campo de la victimología que aportaría las herramientas para el diseño de un tipo de “prevención victimal”.

Larrauri (1992, p.283) añade algunas indicaciones a este movimiento de la victimología, llamando la atención ante las víctimas que quedan olvidadas, con una preocupación sobre las necesidades y los derechos de la víctima. Se plantea el resurgimiento de las víctimas como una agenda de estudio que se deriva de tres áreas: *“Las encuestas de victimización (información acerca de las víctimas). La posición de la víctima en el proceso penal (los derechos de las víctimas). La atención asistencial y económica a*

---

48. *“Para otros autores (Lea-Young, 1984) de las filas de la criminología crítica, los estudios victimológicos venían a demostrar la gravedad del delito. Por su cantidad, mayor que la registrada en las estadísticas oficiales del delito las cuales no recogen todo el delito acontecido. Adicionalmente se observó que la cifra oscura está también estructuralmente organizada, aparecen menos delitos contra las mujeres, menos delitos contra los trabajadores, menos delitos contra los marginados. Por su calidad, ya que azota fundamentalmente a los sectores sociales más débiles que carecen de otras defensas, y los cuales se enfrentan además con la insensibilidad de las fuerzas públicas para tomarse en serio sus demandas. La conclusión de estos estudios era por consiguiente la necesidad de recuperar a la policía para combatir el delito, incrementar la protección en los barrios más vulnerables y configurar una policía democrática, sensible a las prioridades de la gente”* (Larrauri, 2000, p.233).

*la víctima (las necesidades de las víctimas)” (p.286).*

El movimiento expuesto busca favorecer el acceso efectivo a los derechos de ciertas poblaciones que han visto restringidas sus posibilidades y oportunidades vitales por la vulnerabilidad frente al delito, pero también ha de incluirse una contemplación crítica, desde una mirada sociológica implicaría tomar en cuenta las consecuencias no deseadas de la acción. Es así como surge la posibilidad de observar como los grupos de víctimas también pueden asumirse y organizarse para presionar, buscando afectar las decisiones políticas con el propósito de lograr un mejoramiento en el sentimiento de seguridad, o buscando promover medidas punitivistas y de tolerancia cero.

Pensando en los mecanismos de encuadre discursivo existentes en las expectativas de las víctimas, Hulsman y Bernat de Celis (1984) señalan que:

*Las víctimas de la criminalidad o las personas que se sienten directamente amenazadas piden ayuda y protección eficaces. En esto consiste su reclamación. Y, a este respecto, su relación con el sistema represivo actual es compleja. Muchos saben -algunos han hecho la experiencia de ello- que, en su estado actual, dicho sistema no proporciona ni esa ayuda ni esa protección. Y, por cierto, lo que ellos piden es un cambio de la situación actual.*  
(p.104)

La politización se refleja en respuestas reales desde el Estado buscando saldar el vacío existente con las víctimas de la violencia delictiva. Esta situación tiene una condición contextual a señalar, que es expuesta por Silva (2001, p.26) con lo que él llamaría una nueva política criminal intervencionista reflejo de “la expansión del derecho penal”<sup>49</sup> en ámbitos anteriormente insospechados,

---

49. “Creación de nuevos «bienes jurídico-penales», ampliación de los espacios de riesgos jurídico-penalmente relevantes, flexibilización de las reglas de imputación y relativización de los principios político-criminales de garantía no serían sino aspectos de esta tendencia general, a la que cabe referirse con el término «expansión»” (Silva, 2001, p.20)

cuyas características se sostienen sobre la aparición de nuevos riesgos, la institucionalización de la inseguridad<sup>50</sup> y la configuración de una sociedad de «sujetos pasivos».

*A la sensación de inseguridad se suma, pues, en nuestro modelo social, la existencia de un prototipo de víctima que no asume la posibilidad de que el hecho que ha sufrido sea debido a una «culpa suya» o que, simplemente, responda al azar. Se parte del axioma de que siempre ha de haber un tercero responsable, al que imputar el hecho y sus consecuencias, patrimoniales y/o penales. (Silva, 2001, p.47-48)*

De tal forma las víctimas movilizan las expectativas en un nivel emotivo y político, siendo esto un giro radical, pues potencia a un grupo que se representa, según Silva (2001) con una estrategia discursiva, mediante la “identificación de la mayoría social con la víctima del delito.” Para Garland (2005, p.46-47) este “retorno de la víctima” se refleja a su vez como un novedoso tema cultural y cotidiano, al resignificarse el sentido y el discurso colectivo, un cambio en la mirada, de la víctima como público pasivo del sistema penal un público activo.<sup>51</sup>

---

50. “El ciudadano anónimo se dice: «nos están “matando”, pero no acabamos de saber a ciencia cierta ni quién, ni cómo, ni a qué ritmo». En realidad, hace tiempo que los especialistas han descartado la, por lo demás remota, posibilidad de neutralizar los nuevos riesgos, incidiéndose más bien en que debe profundizarse en los criterios de distribución eficiente y justa de los mismos -existentes y en principio no neutralizables-.” (Silva, 2001, p.29). Pareciera que la esperanza moderna por solucionar la criminalidad se habría perdido, por lo que surgen enfoques asociados a la administración del delito mediante una cultura del control, como se verá con las criminologías de la vida cotidiana, cuyo fundamento está cercano al “nada funciona” al nada se puede hacer con el fracaso del correccionalismo. (Garland, 2005, p.119)

51. “A lo largo de las últimas tres décadas ha habido un claro regreso de la víctima al centro de la escena en la política de la justicia penal. [...] Los intereses y los sentimientos de las víctimas -las víctimas mismas, las familias de las víctimas, las víctimas potenciales, la figura abstracta de «la víctima»- se invocan ahora rutinariamente para apoyar medidas de segregación punitiva. En Estados Unidos los políticos llaman a conferencias de prensa para anunciar leyes que establecen condenas obligatorias y son acompañados en el podio por los familiares de las víctimas del delito. Se aprueba leyes que llevan el nombre de las víctimas: La ley Megan; la ley Jenna, la ley Brady. En Gran Bretaña las víctimas del delito aparecen como oradores en las conferencias de los partidos políticos y se ha creado un «Estatuto de las Víctimas» con amplio apoyo bipartidista” (Garland, 2005, p.46).

En un caso extremo, los actores politizados se convierten en el centro de la reacción de las víctimas frente a los victimarios, con esa definición de la situación lo que se da es, la personalización de las culpas: *“Esta tendencia dicotómica entre la víctima y victimario tiene un efecto aglomerador, que termina creando una relación de suma cero, ciudadanía vs criminales”* (Solís, 2012, p.48).

Tal dimensionamiento individual y colectivo en el surgimiento de las víctimas en asociación con modelos de oportunidades delictivas, es fundamental en la definición e implementación de diversas tácticas de la seguridad ciudadana, que se convierten en un bastión de expectativas y responsabilizaciones, que van desde lo estatal (policial, carcelario y judicial), el sector privado, hasta el llamado a la población activada como reacción social frente al delito.

La emergencia de las víctimas explica en parte, el proceso de politización de las agendas de seguridad, ante la crítica sobre la débil “retribución de la pena”, y con ello la respuesta y los sistemas de servicio, atención y prevención enfocados a las víctimas, buscando su seguridad y mejorar su sentimiento de protección.

## **VIII. ENFOQUES DE CONTROL SOCIAL SUBYACENTES A LA EMERGENCIA DE LA SEGURIDAD Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DELICTIVA**

A continuación, se presentan algunos de los enfoques contemporáneos que fundamentan y ponen en perspectiva la reacción y el control social en el escenario de las intervenciones de seguridad y prevención del delito. Desde estos marcos se pone en perspectiva la instrumentalización de los enfoques en la toma de decisiones que fundamentan en los procesos complejos que sostienen el surgimiento de un conjunto importante de implementaciones en las políticas de seguridad y prevención.

## **Criminologías de la vida cotidiana**

Un aspecto central de las adaptaciones de las políticas criminales preventivas y de seguridad se observa con las transformaciones de las sociedades de la modernidad tardía. Para Garland (2007, p.207) la reconfiguración del campo del control de la criminalidad es producto de varias décadas de cambios que van desde la experiencia del crimen y la inseguridad, hasta las prácticas sociales y las sensibilidades culturales.

Garland (2007, p.210) indica dos respuestas del Estado, las “estrategias adaptativas” que se enfocan en la prevención y las alianzas (comunidades, empresas comerciales, ciudadanos), y las “estrategias del Estado soberano” enfocadas en el castigo. Interesan las respuestas adaptativas desde el Estado frente a las altas tasas de criminalidad, convertidas en un “hecho social normal”<sup>52</sup> por un hecho, que las estrategias penales del Estado de bienestar (Welfare State) entraron en crisis, dejando una percepción de fracaso estatal para garantizar la seguridad y una pérdida de esperanza en el correccionalismo. Ante esto, los actores políticos y una amplia red del funcionariado gubernamental trataron de adaptarse, concentrándose en las situaciones y los efectos del crimen, esto es, en las víctimas, sus costos, el miedo al delito, en lugar de hacerlo frente a las causas.

Como conjunto, las estrategias adaptativas se concentran en las consecuencias del delito, en varios niveles, en las víctimas (políticas sobre las víctimas) y el miedo al delito (políticas para disminuir la sensación de inseguridad), también en la redefinición de responsabilidades, presentándose a la comunidad como una solución (Block Watch o los Neighbourhood Watch). Garland (2005, p.194-216).

---

52. “Lo que alguna vez fue, para la mayoría de la clase media, un miedo pasajero y ocasional, asociado a circunstancias particulares e inusuales, se hizo cada vez más rutinario, parte del habitus de la vida cotidiana, especialmente de las grandes ciudades.” (Garland, 2007, p.238)

Ante los cambios sociales y el acostumbramiento o institucionalización de la violencia delictiva, Garland (2007, p.249-262) señala diversas adaptaciones culturales. Desde el sector comercial esto se evidencia con la seguridad privada, el desarrollo de espacios cerrados y segregados, la introducción de nuevas tecnologías. De parte de los ciudadanos particulares, los hogares y las comunidades, las respuestas vienen del lado de las pólizas de seguro, la compra de dispositivos de seguridad (cerraduras, alarmas, citófonos, radios removibles en automóviles), restringir la conducta en espacios públicos, no llevar dinero, irse a vivir a los suburbios en comunidades cerradas (gated communities).

El sustento de esas respuestas estaría ligado a las denominadas criminologías de la vida cotidiana, como expresión de las adaptaciones culturales y un nuevo tipo de pensamiento criminológico, uno que procede de las respuestas prácticas del control social en un escenario crítico donde habría una pérdida de esperanza en el sistema penal y el correccionalismo, por lo que toman predominancia las estrategias de la oportunidad o situacionales.

*Las nuevas criminologías de la vida cotidiana son un conjunto de marcos teóricos afines que incluyen la teoría de las actividades rutinarias, del delito como oportunidad, del análisis de los estilos de vida, de la prevención situacional del delito y ciertas versiones de la teoría de la elección racional. El elemento que sorprende en estas diversas criminologías es que todas ellas parten de la premisa de que el delito es un aspecto normal y habitual de la sociedad moderna.[...] En contraste con las criminologías precedentes, que partían de la premisa de que el delito era una desviación con respecto a la conducta normal y civilizada que resultaba explicable en función de una patología individual o una socialización defectuosa, las nuevas criminologías consideran el delito como parte de la interacción social normal, explicable en función de patrones motivacionales comunes (Garland, 2005, p.217).*

Para Garland (2005, p.217) las condiciones anteriores tienen un elemento criminológico trascendental, debido a que en la criminología oficial el delito se observaba retrospectivamente e individualmente, mientras que estas nuevas criminologías se visualiza el delito en prospectiva y agregadamente, con la intención de calcular los riesgos y diseñar las medidas preventivas para dificultar y gestionar potenciales escenarios de comportamiento cotidiano en el espacio (tránsitos, actitudes, prácticas).

Buscando esclarecer las condiciones y el contexto de las criminologías de la vida cotidiana o criminologías del individuo, Iturralde (2007, p.74) plantea que su significado político es reflejo de los movimientos neoconservadores en Estados Unidos, que plantean retóricas reaccionarias como la “guerra contra el crimen” o una “epidemia criminal”, impulsando la bandera de la “tolerancia cero”. Estas características finalmente devienen de dos corrientes hijas de la modernidad tardía: *la criminología del individuo* enfocada en las oportunidades delictivas con intervenciones de control situacional, preventivas y de acciones policiales de baja intensidad; *la criminología del otro*, que se sostiene sobre el miedo a los extraños, a los desconocidos como posibles delincuentes, con intervenciones de control moral, social y penal altamente represivo.<sup>53</sup>

### **Espacios defendibles, ventanas rotas y tolerancia cero**

Lo mostrado da una guía para entender los dilemas existentes en el surgimiento, instalación y complejización de las políticas criminales preventivas, que sostienen diversas agendas, como el reforzamiento de los modelos ambientales mediante el factor espacial (riesgos), el rol activo de las víctimas, las criminologías

---

53. “De manera más extrema que la criminología del individuo, la criminología del otro también ignora las condiciones sociales y económicas que afectan negativamente a las clases marginales, que cada vez se ven más excluidas del acceso al trabajo, la vivienda, la educación, en fin, las condiciones dignas de vida.[...] Los derechos sociales y colectivos, la seguridad social, la responsabilidad colectiva y solidaridad no son mencionados, mientras que el Estado, como proveedor de seguridad en un sentido amplio, pasa a un segundo plano” (Iturralde, 2007, p.80).

de la vida cotidiana. En su conjunto, estas iniciativas ponen un acento especial en la oportunidad delictiva dirimida por el diseño ambiental.

Tal conjunto de razonamientos afectaría el modo de entendimiento de las intervenciones, y esto se clarifica cuando se presentan postulados persuasivos, como el que plantea Clarke y Felson (1998, p.193) “la ocasión hace al ladrón”, una representación esencialista a modo de marco discursivo generalizado sobre el factor espacial como una situación de oportunidad para un posible acto delictivo.

Ante tales presupuestos se derivan una serie de prácticas, así se agrega -dentro de la línea de la prevención situacional- el modelo denominado espacios defendibles, cuyo origen se nutre de las teorías ambientales y se refuerza mediante la evidencia surgida de las investigaciones sobre la distribución espacial del delito con el fin de promover el control social en las zonas o áreas urbanas. Plantea Pablos de Molina (1999, p.667-680) como la prevención del delito dentro de este modelo se enfoca en el diseño arquitectónico, diseño que puede favorecer el delito, por el acceso a las oportunidades, las limitadas posibilidades de vigilancia y la débil observación de áreas públicas.<sup>54</sup>

*[...] ciertos elementos físicos alrededor de las áreas públicas pueden infundir en sus residentes un sentimiento de «comunidad», de «territorialidad», que les autorresponsabilizaría progresivamente en la defensa de su hábitat frente al delito. (Pablos de Molina 1999, p.676)*

---

54. “Ojos en la calle”, en referencia a la obra clásica de Jacobs (2011): “Esto lo sabe ya todo el mundo: una calle muy frecuentada es igualmente una calle segura. Una calle poco concurrida es probablemente una calle insegura. [...] ha de haber siempre ojos que miren a la calle, ojos pertenecientes a personas a las que podríamos considerar propietarios naturales de la calle. Los edificios de una calle dispuesta para superar la prueba de los extraños y, al mismo tiempo, procurar seguridad a vecinos y extraños, han de estar orientados de cara a la calle. No deben dar su espalda ni los lados ciegos a la calle.” (p.61)

Señala Crawford (1998, p.105-113) que el factor espacial articula a modo de causa, la vinculación entre lo arquitectónico y las tasas delictivas, y que sobre tal correlación se elaboró el concepto de espacio defendible, buscando alentar las redes de control social mediante la territorialidad (zonas de influencia territorial), la vigilancia (fácil observación del territorio), la imagen (evitar sensación de vulnerabilidad) y el medio ambiente. Señala como este tipo de intervenciones se asocian a la CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) o la prevención de la delincuencia mediante diseño ambiental <sup>55</sup>, que a su vez se sustenta en el presupuesto del enfoque de la actividad rutinaria en la comisión de delitos <sup>56</sup>, por lo que el diseño arquitectónico desalentaría o haría más difícil el acto delictivo, situación cercana al planteamiento de los modelos de oportunidad delictiva. (Bursik y Grasmick 2001, 60-72).

En una línea cercana, surge la reflexión sobre las “ventanas rotas” (broken windows) <sup>57</sup>, donde el factor espacial y situacional se expresan como fundamentales. En este caso se dirige la mirada a las zonas con altos índices de delincuencia: “barrios marginados”, “zonas peligrosas”. Plantea Crawford (1998, p.184) una duda: ¿Por qué es que algunas zonas son más criminógenas que otras? Expone que en este enfoque se recuperan algunas hipótesis de la ecología social, en concreto el concepto de desorganización so-

---

55. “La prevención de la delincuencia mediante el diseño del espacio urbano y sus características ambientales contempla un conjunto de acciones o medidas que tienen como objetivo disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos de oportunidad e incrementar la sensación de seguridad mediante la modificación del diseño y variables ambientales. Dichas técnicas serán más exitosas mientras más colaboren a contribuir a la cohesión social de la comunidad, mediante la participación de la ciudadanía en la modificación del espacio urbano y sus características ambientales.” (Fundación Paz Ciudadana, 2003, p.14)

56. “El enfoque de la actividad rutinaria empezó como una explicación de los delitos depredatorios. Partió de la base de que, para que tales crímenes acontezcan, debe existir una convergencia en el tiempo y en el espacio de tres elementos básicos: un posible delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de un vigilante adecuado al delito” (Clarke y Felson, 1998, p.197).

57. “Broken Windows” (“Ventanas rotas”), título con el que se conoció popularmente el artículo, usaba la analogía de una ventana rota para describir la relación entre el desorden y el delito. “Si una ventana en un edificio está rota y no se arregla, las ventanas restantes pronto estarán todas rotas. Una ventana rota sin arreglar es una señal de que a nadie le importa, por lo que romper más ventanas no cuesta nada.” (Kelling y Coles, 1996, p.56).

cial y las llamadas “incivildades” que se argumentan como actos “antisociales” de menor importancia (vandalismo, grafiti, gritos, alcoholismo, ventanas rotas, falta de limpieza y mantenimiento en las comunidades urbanas) que se han de controlar para que no desencadenen actos que pueden “deslizarse” hacia la delincuencia, convirtiendo algunas zonas urbanas en “guetos de criminalidad” y en espacios “decadentes”.

Señala Taylor (2008, p.264) que las medidas de prevención se enfocarían en actos agresivos y reactivos de la policía para mantener el orden ante esos signos de incivildad, esa acción dura, se definirá como “tolerancia cero”, por ello diversos autores sugirieron la importancia del patrullaje a pie por parte de los policías para interrumpir las “espiral de decadencia”. Este modelo se flexibilizaría con un tipo de policía orientada a la resolución de problemas (POP [Problem-Oriented-Policing] o policía comunitaria, donde los policías podrían atender con anticipación o de forma preventiva, las pautas “incívicas” antes que se consoliden o que delincuentes peligrosos se trasladen a la zona (Clarke y Eck, 2005), (Boda 2003).

*[...] una tesis de “defensa comunitaria” en la que se considera que la comunidad - su autoridad moral tradicional - está siendo atacada desde distintos frentes. En primer lugar, está siendo atacada desde los valores de “desorden” que amenazan con empujarla hacia una decadencia cada vez mayor. En segundo lugar, se considera que está explícitamente bajo el ataque de los “de afuera”: En su artículo, Wilson y Kelling distinguen deliberadamente entre los “habituales” y los “extraños”, siendo éstos últimos quienes presentan peligros específicos. Donde los desórdenes están representados por personas que viven en la comunidad, se los presenta como “extraños interinos”, principalmente jóvenes rebeldes y personas marginadas que necesitan ser separados de los lugares públicos. (Crawford, 1998, p.184)*

Se pueden observar varios de los elementos expuestos a través de las criminologías de la vida cotidiana basadas en el individuo y la otredad, que responden a prácticas cotidianas reactivas y pueden desencadenar actos altamente discriminatorios pues se basan en percepciones situacionales de los policías, los actores institucionales y los vecinos, más que de la comprensión surgida de investigaciones, evaluaciones profundas o el análisis sobre los orígenes causales de la violencia delictiva.

En este enfoque hay una premisa básica, que el desorden y los delitos graves están vinculados, así las implicaciones de las normas para la policía o los actores del control social formal serán de importancia en el mantenimiento del orden. Según Wilson y Kelling (2008, p.308), los elementos centrales de la estrategia de “ventanas rotas” se justifican en la labor policial en un cambio en la gestión de la criminalidad buscando elevar el nivel de orden público <sup>58</sup>, esto en varios niveles.

*Primero, tratar con el desorden y los infractores menores sirve. Segundo, la notoriedad de las acciones de la policía y la concentración de elementos en áreas caracterizadas por altos niveles de desorden, protegen a “los buenos” y les advierten a los “prospectos” y a los delincuentes que sus acciones ya no serán toleradas. Tercero, los ciudadanos empiezan a afirmar el control sobre los espacios públicos al respaldar las normas de comportamiento, y terminan por participar plenamente en el proceso que se lleva a cabo para mantener el orden y prevenir la delincuencia. (p.388)*

---

58. Esta visión ingenua sería criticada por el hecho de que las patrullas a pie, claramente le dan al policía una percepción limitada de orden público (a su mirada), siendo un hecho, que las actividades delictivas se desplazan a sectores de la ciudad donde no habría policías. A este problema Crawford (1998, p.113) le denominaría: “Desplazamiento ¿el talón de Aquiles?” como la principal crítica y probablemente las más reveladora para la prevención situacional del delito.

Costa (2007, p.20-38) hace un recorrido sobre la puesta en práctica de las políticas de tolerancia cero, cuyos principales componentes, serían: una doctrina sobre la prevención del delito y como enfrentarlo, que se evidencia con un “patrullaje preventivo de carácter agresivo” con la contratación de muchos policías (pie de fuerza) lo que ha generado fundadas denuncias de abuso y quejas contra la actuación policial; la reforma policial a través de una descentralización y concentración geográfica policial (similar a los modelos de policía de proximidad) creando pequeños cuerpos de policía en comisarías más pequeñas; y un sistema de supervisión policial, mediante un sistema integrado de estadísticas informatizadas (Compstat [Comprehensive Computer Statistics]), cuya información se traduce en datos georreferenciados y en estadísticas delictivas en cada zona.<sup>59</sup>

Crawford (1998) reflexiona de manera crítica sobre la tolerancia cero cuando señala lo siguiente:

*El concepto de la “tolerancia cero” como estrategia policial es equívoco. No implica la aplicación rigurosa de todas las leyes, lo que sería no sólo (sic) imposible sino intolerable, sino que se trata de la aplicación de la ley en forma muy discriminatoria contra grupos específicos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde está la “tolerancia cero” de los delitos de cuello blanco, de las estafas comerciales, de la contaminación ambiental ilegal y de las violaciones a las normas que protegen la salud y la seguridad? En realidad, la forma de conducción de*

---

59. Tal modelo tiene elementos problemáticos, y que tienen que ser vistos en la historia de las regulaciones. Costa (2007, p.24) señala como hasta cierto punto la “tolerancia cero” y el “patrullaje preventivo de carácter agresivo” revive regulaciones anacrónicas que riñen con los derechos humanos fundamentales, como las leyes de vagancia y de sospecha, así como las ordenanzas municipales. “Este resucitado estilo de trabajo policial se caracterizó por el recurso a las patrullas de a pie para recuperar las calles. Es un estilo agresivo sobre todo con los ciudadanos identificados por los policías como sujetos activos o potenciales de desorden callejero. Bratton desempolvó viejas ordenanzas municipales que tipificaban faltas o contravenciones como pintar grafitis, beber en las calles y limpiar las lunas de los carros sin consentimiento de sus propietarios, entre otras, y ordenó a sus efectivos aplicarlas.” (p.26)

*la actividad policial denominada “tolerancia cero” sería descrita más acertadamente como estrategia de “intolerancia selectiva. (p.221)*

La articulación de estos enfoques, en la práctica, afectan en grado a la génesis del movimiento hacia la prevención, como un proceso adaptativo que busca romper con el temor al delito acercando a las autoridades al entorno espacial, buscando responder a las víctimas y siendo proactivos para prevenir las situaciones o riesgos asociados a la violencia delictiva, creando controles que aumentan el espectro de autoridad en los entornos. Desde un razonamiento sistémico, el acercamiento de las jerarquías, las organizaciones o los sistemas (policiales, judiciales e institucionales) convierten al entorno y a su complejidad en una fuente de información, así la inteligencia que existe en los espacios se regula buscando evitar el delito o la incertidumbre que crean los “desordenes”, las “incivildades”, los “delitos”, los “conflictos”, aun cuando las consecuencias instrumentales pueden ser discriminatorias, prejuiciosas y conservadoras de un orden desigual.

En un sentido sociológico, se podría decir, que, en esta discusión, sobre la criminología, la reacción frente al delito y sus cambios adaptativos, subyace la pretensión de ampliar el espectro del control social, mediante la complejización una política criminal basada en la integración de nuevos actores sociales y renovados ámbitos de intervención para gestionar las cuestiones sociales. Lo presentado es parte de los procesos de rearticulación en las formas gestión del Estado (gobernanza, flexibilidad, asociacionismo, pluralidad de actores) y las adaptaciones culturales frente al delito, acompañadas además del retorno y la resignificación de diversos simbolismos políticos, condición que se abarcará con la emergencia de la comunidad en el control social.

Definidos los ámbitos de intervención del control social formal y los diversos factores de adaptación de la política criminal, se tiene una base analítica para comprender una disposición sistémica ligada al entorno de la acción, que se despliega a modo de aspiración normativa, a través de la comunidad ideal, una fuerza

de retorno a lo moral y a los valores de lo cívico como aspecto discursivo y significativo en la ampliación del control social en las políticas de seguridad y prevención de la violencia delictiva.

## **IX. LA EMERGENCIA DE LA COMUNIDAD EN EL CONTROL SOCIAL**

Un rasgo distintivo de las adaptaciones en el campo del control social se observa cuando se recupera la categoría de comunidad en la organización de los recursos o dispositivos extrapenales. La introducción de la comunidad se da a modo de simbolismo o proceso doctrinario, del cual subyace un presupuesto clave, que las agrupaciones de base (comunales y en escalas mínimas) coadyuvará a la implementación de las intervenciones de seguridad y prevención de la violencia.

Es fundamental problematizar la emergencia de la comunidad, entendiendo tal categoría como un referente clásico, al cual se ha recurrido en diferentes etapas históricas, proyectada con la idea de “tipologizar”<sup>60</sup> y comprender una transición, el paso de formaciones sociales tradicionales, con fuertes lazos primarios<sup>61</sup> a formaciones sociales guiadas por contratos, de racionalidad individual y secular. (Honneth, 1999).

Tal división conceptual se forjó según Heinz (2005, p.147) debido a que los autores le imprimieron un rasgo histórico-dogmático al concepto, así la comunidad tendría una raíz asociada a derivas

---

60. En su reflexión sobre las tipologías constructivas y su rol en la teoría social, McKinney (1968) plantea el amplio desarrollo de los tipos polares en lo que denomina un continuo societal. Estos tipos son apenas un preludeo histórico de las formas societales presentadas de forma dicotómica, que tienen herencia desde la Grecia clásica hasta la china de Confucio. A pesar de esto, el valor moderno de los tipos tiene que ver con una forma sintética de observar las relaciones sociales. “*Estos conceptos hicieron posible la síntesis del racionalismo y el romanticismo; el idealismo y el materialismo; el realismo y el nominalismo. Además, permitieron comprender mejor la interpretación funcional de las relaciones tipo Gemeinschaft y Gesellschaft en los sistemas sociales concretos.*” (p.115)

61. Parentesco (familia), clase, religión y localidad, cimentada por la tradición.

simbólicas y políticas de la vinculación primaria <sup>62</sup>. La comunidad aparece en las diversas narrativas sociales como un simbolismo, una fuerza de retorno a grandes valores, a la pertenencia (comunidad); condicionantes que develan una naturaleza esperada, es decir, la comunidad que “debe ser”.

El poder simbólico concedido a la comunidad se manifiesta mediante la potenciación de procesos de integración grupal, convirtiendo a la comunidad en un símbolo influyente, un “paradigma político”, de nostalgia y refugio, un espacio de seguridad (cerca y próxima), un lugar de conservación del orden.

Siguiendo lo planteado por Bauman (2008, p.13), en lo contemporáneo esa valoración de la comunidad se enmarca igualmente en una búsqueda de algo perdido, un retorno al orden primario (la sensación de calidez, la vinculación cercana y el entendimiento común). Tal búsqueda se intensifica con los temores actuales, que exigen la vigilancia, la regulación de los comportamientos y el encierro, todos intentos por rearraigar lo desarraigado a través de diversos mecanismos engañosos, como el orden público, la exclusión, la segregación del otro, el diseño de espacios cerrados (gated community) bajo el argumento de la protección de la identidad cercana o comunal.

La intensificación de los temores asociados al carácter comunitarista en las agrupaciones sociales modernas, se ilustra con lo que plantea Žižek (2009, p.56), cuando señala que la política del miedo ha llevado al “*Allegro moderato-Adagio. ¡Teme a tu vecino como a ti mismo!*”, a defenderse del acoso o de la victimiza-

---

62. Gurrutxaga (1991, p.39) usando la referencia clásica presentada, señala que las comunidades reunirían ciertas características particulares en torno a una sociabilidad centrada en los vínculos primarios (comunitarios, cercanos, de parentesco): 1. Existencia de un grupo social cohesionado. 2. No puede haber comunidad si no hay conocimiento mutuo (el individualismo es una forma patológica de vivir en comunidad). 3. La sociabilidad comunitaria crea fuertes sentimientos de pertenencia (una identidad de grupo). 4. El grupo necesita al otro, por ello la necesidad de reproducir la idea de nosotros para mantener la cohesión. 5. El aspecto anterior permite definir una frontera simbólica cuyos límites solo la comunidad controla. 6. La vida dentro de la comunidad implica ausencia de intereses propios.

ción potencial, al miedo a los inmigrantes, el miedo al crimen, al miedo a una pecaminosa depravación sexual, al miedo al exceso estatal, al miedo a la catástrofe ecológica, al miedo al otro.

*Por un acto de voluntad, una mentira si lo prefieren, el mito de la solidaridad comunitaria confiere a estos individuos modernos la oportunidad de ser cobardes y engañarse mutuamente.* (Sennett, 2002, p. 76)

Ante la problematización expresada, toma centralidad lo que plantea Luque (2003), manifestando algunos dilemas políticos relacionados a la confianza y la valoración positiva de las vinculaciones cercanas o comunitarias, y entre ellas, el capital social en su versión próxima al comunitarismo/localista.

*El redescubrimiento de las bases morales del capitalismo, usualmente ligadas a un ámbito de sociabilidad espontánea, nos lleva a una “corrosiva política de la virtud”, que reemplaza lo público por lo interindividual, lo justo por lo emotivo, lo articulado en común por lo experimentado en el espacio cercano.* (Luque 2003, p.18)

Solinís (2009, p.293) indica que la enérgica apuesta política por lo comunal, a su vez termina conteniendo un mito de “urbanismo y civildad”<sup>63</sup>, un ideal de convivencia y de cohesión social, su máxima expresión es lo comunitario como un ordenador normativo del orden y la seguridad en los grupos sociales emplazados territorialmente, con consecuencias no deseadas, como la segregación y la diferenciación espacial según estrato.

Además de lo expuesto, la definición de lo comunitario, se cruza a modo de sinónimo, con lo local y la proximidad territorial, muestra de una esperanza asentada en el reconocimiento: que los

---

63. “Teóricamente estas correlaciones se desarrollan en el proceso de constitución de la “urbanidad” que se lleva a cabo por ajustes recíprocos entre lo que se conoce como *urbs*, o territorio físico de la ciudad romana, y la *civitas*, comunidad cohesionada de los ciudadanos que la habitan.” (Solinís, 2009, p.294)

miembros o *vecinos estén a la vista* (que la comunidad sea pequeña), y que, hasta cierto punto la comunidad *sea cerrada* (autosuficiente), lo que la convierte en *un medio de distinción*, que sirve para la protección cercana de un nosotros, frente a otros. (Bauman, 2008, p.6) y (González, 2007, p.189).

Para Castel (1997, p.34) estas formulaciones podrían verse en el marco de las protecciones cercanas; que son sistemas de reglas que vinculan directamente al miembro de un grupo, sobre la base de su pertenencia familiar, de vecindario, en redes de interdependencia, sin la mediación de instituciones específicas tales como contratos o normas jurídicas. En apariencia, la comunidad o la organización comunitaria se articularían “virtuosamente” con los intereses locales.

Gurrutxaga (1993) expone como la comunidad en su sentido contemporáneo revela nuevos contenidos y conformaciones. Gran parte de la vida cotidiana moderna ha sido conquistada por los espacios interiores e íntimos en la *esfera privada* (el hogar y la familia), donde el individuo puede encontrarse con el otro y construir lo que se supone afuera no es posible, en micromundos comunitarios <sup>64</sup>, frente al espacio de lo público.

*La defensa de la comunidad se erigirá sobre el mito de la solidaridad grupal, cuando ésta (sic) es más producto del miedo, la inseguridad y del temor a lo desconocido, que de las relaciones sociales.* (Gurrutxaga, 1993, p.211)

Este retorno viene signado culturalmente por lo que Sennett (2002, p.67) denominaría “el mito de la comunidad purificada” o “el mito de la solidaridad en la vida comunitaria” que viene a

---

64. “Cuando alguien no encuentra, al menos de forma parcial, el sentido requerido para vivir en esta institución tiende a constituirlo junto a otros individuos de similar status y es el mundo privado y en las instituciones y actividades dominantes de esa esfera donde puede hallarlo. Estos vínculos, mediatizados por el hedonismo moderno y surgido de la necesidad de autoidentificación personal, conducen a que una de las salidas institucionalmente previstas sean la construcción de lugares privados de encuentro social” (Gurrutxaga, 1993, p.209).

reflejar una aspiración de retorno a lo conservador (una nueva ética puritana) al aislamiento, en defensa de la identidad del grupo, en un tipo de adolescencia social. Además de esos señalamientos expone una crítica ante esa “creencia” de lo comunitario y su difícil definición:

*«Comunidad» es un término social engañoso. La gente habla de «comunidad» de intereses, por ejemplo, individuos que realizan la misma clase de trabajo o dependen unos de otros para ganar dinero. También hay «comunidades» de sentimientos, como iglesias o grupos étnicos cuyos miembros poseen vínculos sentimentales entre sí. No obstante, incluso en el lenguaje cotidiano, la idea de una comunidad no es canjeable con la idea de un grupo social; una comunidad es una particular variedad de grupo social en la que los hombres creen que ellos comparan algo juntos.* (Sennett, 2002, p.71)

Siguiendo la problematización analítica, Fernández (2004) expone como la vecindad o cercanía, aparecen ligadas a una *retórica*, que proyecta la necesidad de llamar a las organizaciones locales, aun desconociendo el grado de conocimiento sobre los contornos que permitan hablar de un barrio o de una comunidad vecinal, lo que él llama, el “sustrato reticular” del cual estas organizaciones adquieren un sustento (asociativo, participativo, político, vecinal).

Putnam (2001, p.102-103) expone los dilemas del surgimiento de unas generaciones menos preparadas para la consecución de bienes comunes, las familias monoparentales o en las que ambos padres trabajan, los servicios brindados por el mercado, que sustituyen a las redes familiares y vecinales, el debilitamiento de las organizaciones de base o comunitarias.

Ante tal escenario Putman (2001) se pregunta, por qué ciertas acciones colectivas que se implementan con “fines virtuosos” no logran los fines esperados, a modo de ejemplo expone varios casos, uno referido al interés acá vertido, el por qué: “*Los residentes de*

*los guetos de Estados Unidos comparten un interés en que las calles sean más seguras, pero no hay acciones colectivas para controlar al crimen” (p.90).*

Si bien hay un énfasis crítico en la categoría comunidad, también hay un factor problemático en la oferta de servicios y posibilidades en las formaciones sociales contemporáneas, ligado esto a los cambios o deterioros en las lógicas de las políticas públicas distanciadas de la comunidad, por intereses electorales o por énfasis excesivos en las instituciones formales de Gobierno. Así se hace una dura crítica al énfasis de las políticas sociales liberales (centradas en el individuo).<sup>65</sup>

Lo anterior se señala sin olvidar que estas valoraciones son propias de la modernidad, y reflejan unas luchas en los escenarios de la política, la economía y lo cultural, condiciones cada vez más enfrentadas al ejercicio de los derechos en lo público, la ciudad, el reconocimiento común y lo colectivo.

### **Relación problemática entre la seguridad y la comunidad**

Distinguidos los dilemas relativos a la categoría comunidad, y encausando el interés de este libro, en cuanto a las adaptaciones de la política criminal en la seguridad y la prevención, Beato (2004, p.163) esboza una duda, cuando plantea que la concepción de comunidad merece un examen en el marco de la seguridad y la prevención de la violencia, pues se le entiende a modo de zonas pequeñas, demarcadas geográficamente, aun cuando los espacios urbanos son altamente diferenciados y heterogéneos.

*Los supuestos referentes a este tipo de definición son de dos clases. En primer lugar, existe la idea de que estos espacios urbanos son socialmente homogéneos y que están ocupados por personas que desean mantener contac-*

---

65. “Los liberales a menudo han intentado destruir algunas formas de capital social (desde los gremios medievales hasta las escuelas de barrio) en nombre de las oportunidades a que tiene derecho el individuo” (Putnam, 2001, p.94).

*tos favorables con la policía. Por lo tanto, se cree que la función de la fuerza pública es aumentar la sensación de seguridad subjetiva, como si la población fuera una entidad homogénea, con intereses iguales y cuya satisfacción fuera algo fácil de ser evaluado por la policía. (Beato, 2004, p.163-164)*

En ese marco, desde posturas de control social se entienden las relaciones de vecindario como un límite o una frontera -cuasi defensiva- en las que se mantienen unas formas estables de cooperación por la proximidad y la confianza. Los espacios barriales y comunales aparecen como unidades autocontenidas enfrentadas a los fenómenos de la alta movilidad y diferenciación de la gran ciudad, que terminan por simbolizar anonimato, normas debilitadas, decadencia y desorden.

La urbanización como proceso se supone a modo de causa en el relajamiento de la norma y la posterior “desorganización social”<sup>66</sup>, sobre la que emergen los problemas del orden social: la violencia urbana y el crimen, las pandillas (gangs), la segregación del espacio en guetos (barrios étnicos) y slums (barrios bajos)].<sup>67</sup> (Park, 1999, p.89).

---

66. En esta teoría los problemas de organización y “desorganización social” en las comunidades se darían por factores como la transición demográfica, la inestabilidad habitacional en la urbe, el constante contacto con diversos espacios, regiones normativas y expectativas de vida, esto podría derivar inercialmente en “desviación” e “incivildades”. (Feagin, 1974, p.123) La tesis de la “desorganización social” es fuertemente criticada por Sutherland (1978, p.100), a través de la teoría de la “desviación aprendida” y la “asociación diferencial” u “organización social diferencial”, donde se plantea una crítica a la hipótesis del “desorden”, planteando que las formas de organización son aprendidas dentro del orden social.

67. “Lucha por la vida y conflicto constituyen, pues, las condiciones que presiden la relación entre los hombres y la relación hombre-ambiente, determinando cierta distribución territorial de los individuos y su “vocación” profesional. La organización comunitaria, como veremos mejor más adelante, representa una situación determinada de manera mecanicista por la acción reguladora de estos mismos principios. En consecuencia, frente a situaciones de esta naturaleza, los individuos tendrán problemas de adaptación a cierto orden social -una vez resueltos, podrán quizás atenuar las consecuencias de la condición conflictiva, o problemas de asimilación recíproca, que se resolverán por medio de profundos y continuos contactos sociales” (Bettin 1982, 98).

Ante las condiciones sociales existentes en entornos donde se acumulan hechos de violencia emergen perspectivas de seguridad que plantean la importancia de la comunidad, así Sampson (1998, p.240-245) sostiene una *teoría de la eficacia colectiva*, como modelo de gobernanza de los barrios, comprendiendo que ciertas zonas urbanas son fuentes de información y a su vez zonas donde se acumula una alta cantidad de hechos de violencia (puntos calientes).

Se plantea como un valor positivo el que los residentes y los actores de control unan fuerzas, debido a la información que poseen estos actores y sus relaciones en el entorno, entre los vínculos vecinales y la labor de policía.

*Más bien, la buena comunidad es una en la que la legitimidad del orden social proviene en parte de un compromiso mutuo y negociado entre los residentes, las instituciones mediadoras y las agencias encargadas de aplicar la ley. De forma inevitable ello implica que debemos estar dispuestos a crear oportunidades constructivas de resolver los conflictos en la producción de bienes sociales.* (Sampson, 1998, p.245)

Aun con la necesidad de articulación entre las autoridades y los actores comunitarios, se debe valorar que muchos de los problemas comunales o de barrio son problemas de la ciudad (de carácter estructural) para ello es vital superar la trampa del determinismo local o la falacia ecológica.<sup>68</sup>

Frente a los límites anteriores pueden surgir consecuencias no deseadas en los modelos de prevención del delito enfocados a la “vigilancia vecinal” o las políticas locales de seguridad que manifiestan elementos de control informal que no siempre sir-

---

68. En su escrito “Barrio y vida de barrio” Lefebvre (1971, p.195) argumenta la existencia una “ideología de barrio”, anclada a la idea de que el barrio sería la esencia de la realidad urbana. La ideología de barrio es una ideología comunitaria y un idealismo político, una apología de la vida de la parroquia y de la vida parroquial.

ven o son efectivos para disminuir objetivamente la violencia y la inseguridad, y puede que aviven sentimientos de intolerancia, sospecha, prejuicios raciales y clasistas.



TERCERA PARTE

AMPLIACIÓN DEL CONTROL SOCIAL  
DESDE LAS ESTRATEGIAS  
DE PREVENCIÓN DEL DELITO



**P**resentados los cambios de la política criminal clásica y las adaptaciones hacia la integración de nuevos actores, perspectivas criminológicas, el retorno de simbolismos políticos y el factor espacial se entrará de lleno a comprender el desarrollo de los recursos extrapenales o los enfoques proactivos y de control social informal ligados a la agenda de la prevención del delito y la violencia.

En el primer Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana, se entiende por prevención del delito, aquellas estrategias o acciones que buscan reducir el riesgo frente a los factores sociales que producen la violencia delictiva y sus posibles efectos en las personas y la sociedad, se incluye también el temor a la delincuencia y sus múltiples causas (CIPC, 2008, p.21).

Otra apreciación para introducir la exposición de las estrategias preventivas -no penales- es que estas buscan dificultar la comisión

de delitos <sup>69</sup>, por medio de acciones que incluyen intervenciones en el entorno o la situación, a través de la participación comunal y frente a los riesgos sociales (Rotman, 1998, p.104).

Selmini (2008, p.44) también señala que la prevención busca interrumpir el mecanismo que produce un evento delictivo, entendiendo estos mecanismos en tres condiciones de orden teórico, a nivel criminológico y sociológico <sup>70</sup>: la estructura, la motivación individual y las circunstancias.

- **Perspectiva estructural:** en esta visión la criminalidad se produce a partir de condiciones socioeconómicas y la prevención se entiende entonces como actividad que incide sobre tales causas de fondo (factores sociales).
- **Perspectiva individual:** el delito irrumpe como una conducta individual, por lo que la prevención se concentraría en detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales.
- **Perspectiva de la circunstancia:** la criminalidad como resultado de una serie de circunstancias y oportunidades, por lo que la prevención se dirigiría a la intervención sobre el contexto, físico y social o, más bien, sobre las situaciones que facilitan el delito.

Estas perspectivas ponen en evidencia la reforma doctrinal dentro de la política criminal, que integra las intervenciones y el estudio de las múltiples causas asociadas al delito: estructurales o sociales (con intervenciones que van desde la política social), en las personas (rehabilitación) y en las circunstancias (planificación urbana del entorno).

---

69. “El sector preventivo, en lugar de concentrarse en los individuos delincuentes, apunta a situaciones criminógenicas que puedan ser alteradas para que se vuelvan menos vulnerables a ciertos eventos delictivos, menos tentadoras para los potenciales delincuentes.” (Garland, 2005, p.282)

70. “Estas tres grandes perspectivas de fondo de interpretación de los fenómenos criminales se articulan en una serie de teorías o, más simplemente, de enfoques interpretativos, que constituyen hoy el marco de referencia de las medidas de prevención y de las políticas de seguridad.” (Selmini 2008, p.44)

Teniendo en cuenta la definición anterior, hay que apuntar al entendimiento de las diversas tipologías de prevención que se interpelan para intervenir frente a factores de riesgo asociados al crimen. A continuación, se presentan algunas perspectivas preventivas que son medulares dentro del objeto de esta investigación, la seguridad comunitaria costarricense.

## X. EL CAMINO HACIA LA NUEVA PREVENCIÓN

Reiterando algunos señalamientos de la relación entre las prácticas públicas y la política criminal, emerge un movimiento que se ha denominado la “nueva prevención”<sup>71</sup>, que intenta diferenciarse de las políticas clásicas de control-prevención o “control social formal”, hacia una visión que busca incidir en las causas asociadas a la violencia delictiva y el sentimiento de temor, con un acento en la acción local, las vinculaciones vecinales y la participación comunitaria.

Para Baratta (2004b, p.162) los elementos que caracterizan a esta renovación (nueva prevención) en la teoría y práctica, son en general dos:

- El ingreso de la *comunidad local* y de una pluralidad de *organismos* que participan en el nivel local y nacional, en un liderazgo compartido con los cuerpos de policía (aunque el movimiento -nuevo- surge, en parte desde una reflexión al interior de la policía).
- La extensión de las acciones preventivas, no solo se dirigen acciones asociadas a las infracciones a la ley penal, sino

---

71. La nueva prevención se distingue del enfoque epidemiológico que plantea la violencia como un problema de salud pública, similar a una enfermedad, por lo que hay que prevenir las afecciones que dan origen a la violencia. (OMS, 2003, p.3) Los tipos clásicos de prevención se proponen en tres niveles: a) Prevención primaria: intervenciones dirigidas población en general, buscan prevenir la violencia antes de que ocurra, en el medio físico y social. b) Prevención secundaria: dirigida a grupos en riesgo, donde pueden surgir delincuentes potenciales; con medidas focalizadas a ciertos factores: etarios, lugar de residencia, estilo de vida, circunstancias socioeconómicas. c) Prevención terciaria: dirigida a personas en conflicto con la ley (reclusos, personas detenidas por delitos), con medidas dirigidas a la rehabilitación y reintegración. (Crawford, 1998, p.23).

que también se dirige, por lo menos de modo potencial, hacia *conductas y situaciones no formalmente delictivas* que se pueden calificar, utilizando un término francés de “incivilités”.<sup>72</sup>

CUDECA (2007a, p.61) señala que la influencia de la “nueva prevención” -de origen Francés-<sup>73</sup> se da con la asociación de un modelo que integra acciones de “prevención situacional” y de “prevención social”, promoviendo la participación, la cohesión, la creación de redes y acuerdos comunales, para mejorar la convivencia frente a la violencia delictiva.

De la misma forma, hay influencias derivadas de las estrategias preventivas de origen anglosajón<sup>74</sup> en las llamadas intervenciones situacionales, como son el mejoramiento del ambiente físico, el involucramiento de los vecinos en tareas parapoliciales (rondas de vigilancia, funciones auxiliares de la actividad policial).

En la práctica esta prevención se da en unos límites difusos, pues convoca a la ciudadanía a participar explícitamente en la prevención del delito, pero en conjunto con el sistema formal de control (policía-jueces-cárcel). Las políticas de seguridad son reflejo de esta condición en tanto articulan a la labor policial con la participación vecinal en la prevención del delito (Pegoraro, 2002, p.34-36).

---

72. Se han denominado conductas “incivilizadas” a aquellas acciones que estrictamente no son delictivas, pero que generan “desorden público” y que según algunos estudios pueden desencadenar en delitos (graffitis, lenguaje agresivo, daños a la propiedad, basura acumulada, consumo de alcohol en vía pública, etc.)

73. Selmini (2008, p.44-45) plantea que la “nueva prevención” se ha utilizado sobre todo en Francia e Italia como un concepto para integrar una diversidad de estrategias preventivas en el ámbito local (sociales, comunitarias, situacionales), que tienen como fin, disminuir la frecuencia de los comportamientos, considerados punibles o no por la ley penal (incivilidades).

74. Dentro del marco de los enfoques desarrollados en Estados Unidos y Gran Bretaña se privilegiaron “[...] intervenciones específicas dirigidas principalmente a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y del ambiente, y tienen un ejemplo típico en el *neighbourhood watch* (vigilancia de barrio); en este modelo suele presentarse una hegemonía de los organismos policiales sobre los demás.” (Baratta, 2004b, p.164)

La contextualización preliminar de la nueva prevención se profundizará a partir de tres clasificaciones preventivas, que se fundamentan a partir de la literatura y la experiencia de programas en prevención local del delito, que involucran el diseño de intervenciones institucionales en las cuales emerge la participación y la organización local como enfoques de acción.

### **Prevención situacional y ambiental: la centralidad del factor espacial**

Las tácticas asociadas a este tipo de prevención tienen una particularidad, buscan controlar la llamada “estructura de oportunidad del delito”<sup>75</sup>, planteada como una relación, entre situaciones particulares que están en el entorno (físico y ambiental) y conductas tendientes a los actos de violencia delictiva, condiciones sobre las que se diseñan diversos tipos de intervenciones.

*La prevención situacional comprende medidas de reducción de la oportunidad que (1) se dirigen a formas muy concretas de delincuencia, (2) involucra la gestión, diseño manipulación del entorno inmediato de la forma más sistemática y permanente como sea posible, (3) hacer que el crimen sea más difícil y arriesgado, o menos gratificante y justificable, a juzgar por una amplia gama de delincuentes. (Clarke, 1997, p.4)*

Este tipo de prevención actúa sobre los “factores que facilitan el delito” (las oportunidades), por medio de acciones enfocadas a “asegurar” el entorno inmediato, modificando las conductas: no salir a ciertas horas, obtener armas de fuego, cerrar los barrios con agujas, iluminar las calles, etc. (Sozzo, 2000, p.106-113).

---

75. “En esta estructura, las percepciones de los ofensores y sus juicios sobre los riesgos, los esfuerzos y los beneficios juegan un rol importante en la definición de la estructura de la oportunidad y por consiguiente en la determinación de la consecución del delito” (Universidad Alberto Hurtado, 2003, p.7).

El objetivo central de esta prevención es la reducción de las oportunidades (de los posibles ofensores), con apoyo del ya denotado control social informal (responsabilidad y participación vecinal), partiendo de una premisa, que los delitos son casuales y oportunistas, esto se dirime de una etiología enfocada en el delito, donde las modificaciones al entorno buscarán afectar a la situación productora del delito -como un abstracto general-, más que en el supuesto “delincuente”. Este enfoque tiene detrás de sí una selección de presupuestos, como la elección racional en la comisión del delito a través de “actividades rutinarias” ligadas a la citada “estructura de la oportunidad”. Frente a la situación anterior es que hay que intervenir, en el entorno -defender el espacio- para prevenir el delito.

*La forma más obvia que adopta es la del “endurecimiento del objeto del delito” por el que se dificultan o hacen menos atractivas las oportunidades para alcanzar el objeto potencial del delito por medio de obstáculos o alteraciones físicas. (Crawford, 1998, p.27)*

Lo anterior implica, que la prevención situacional se dirige a influir una potencial conducta delictiva en general, por lo que se movilizan los esfuerzos y los recursos hacia el diseño de estrategias que afecten la relación entre los delitos específicos (robos, hurtos, violaciones, etc.) y en las áreas que son afectadas por el delito (entornos inseguros, hot spots <sup>76</sup>), buscando así disminuir el espectro de oportunidades. Lo expuesto se evidencia en el cuadro 3, donde se observan una multiplicidad de tácticas preventivas.

---

76. Los *hot spot* (zonas calientes) son territorios en los cuales se acumulan mayores tasas de delictividad y criminalidad en el tiempo. “Desde una perspectiva geográfica, cuando estudiamos áreas con altas tasas de delitos, o hot spots concretos, debemos considerar que una parte de esos incidentes son victimizaciones repetidas y no nuevos incidentes aislados” (Vozmediano y San Juan, 2010, p.106).

Cuadro 3  
**Tácticas para reducir las oportunidades delictivas<sup>77</sup>**

<i>Aumentar el esfuerzo percibido para el infractor</i>	<i>Aumentar los riesgos percibidos para el infractor</i>	<i>Reducir los beneficios para el infractor</i>	<i>Remoción de excusas</i>
<b>1. Dificultar el acceso a los objetivos del delincuente:</b> poner candados, enrejar edificios, utilizar dispositivos para apartar balas (blindaje), pantallas para proteger al conductor del autobús.	<b>5. Proteger las entradas y salidas:</b> uso de entradas automáticos con tickets, marcas especiales en autos.	<b>9. Remoción de objetos:</b> uso de radios removibles, tarjetas para llamar por teléfono.	<b>13. Establecimiento de reglas:</b> declaración de impuestos, registros en los hoteles, declarar compras.
<b>2. Control del acceso:</b> usar identificaciones con PIN, poner teléfonos en las entradas, acceso electrónico al estacionamiento, poner defensas en los jardines.	<b>6. Vigilancia formal:</b> cámaras escondidas, alarmas en casas, guardias de seguridad.	<b>10. Identificación de la propiedad:</b> identificar los objetos (activos), placas de automóviles.	<b>14. Estimular conciencia:</b> indicadores de velocidad en carretera, campaña: “los idiotas beben y manejan”.
<b>3. Apartar a los delincuentes:</b> cerrar las calles (agujas), encargarse de los grafitis, localizar los bares.	<b>7. Vigilancia contratada:</b> guardias de parques, sistemas de circuito cerrado (CCTV).	<b>11. Remover la tentación:</b> parquear el auto en estacionamiento, limpiar los asientos rayados, reparar rápidamente los daños.	<b>15. Control de desinhibidores:</b> leyes para regular la edad del consumo de alcohol, bloqueo de encendido (dispositivo de aliento para medir el consumo de alcohol).
<b>4. Controlar los factores facilitadores del delito:</b> control de armas, identificación de llamadas (Caller-ID), foto en la tarjeta de crédito, usar vasos plásticos en vez de vidrio en los bares.	<b>8. Vigilancia natural:</b> espacios defendibles (cerrados), iluminación de calles, identificación para los conductores de taxi.	<b>12. Disminuir los beneficios:</b> etiquetas en las mercancías, PIN para los radios de los autos, limpieza de grafitis.	<b>16. Facilitar el cumplimiento:</b> baños públicos, taxis fuera de bares, pocos requisitos en bibliotecas.
Fuentes: elaborado a partir de, Clarke (1997, p.17-25), Crawford (1998, p.92-96) y Universidad Alberto Hurtado (2003, p.8).			

Las tácticas señaladas en el cuadro 3 son una forma de observar el enfoque situacional. Como se ha indicado, estas intervenciones buscan aumentar los esfuerzos percibidos por el infractor para cometer un delito (como la protección de salidas y entradas), otra estrategia es aumentar los riesgos percibidos por el posible infractor (aumentando la vigilancia, la iluminación), también reducir los beneficios para el infractor (marcando las objetos y creando identificaciones con fotografías) y por último la remoción de

77. Los constructos presentados se ven influenciados también por el modelo de CPTED (“Crime Prevention Through Enviromental Design” o “Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental”) que ha sido promovido en Inglaterra por el Home Office (2004).

excusas, que serían responsabilizaciones hacia la futura víctima o victimario para prevenir sus comportamientos de riesgo (manejar ebrio, ir a altas velocidades, etc.).

**Gráfica 1**  
**Prácticas de seguridad y prevención situacional en Higuito, San Miguel 2014**



Fuente: Encuesta Seguridad Comunitaria 2014

Para reforzar el entendimiento de las prácticas situacionales se encontró en la Encuesta de Seguridad que cuando se le preguntó a los encuestados sobre las actitudes y medidas de protección para evitar la comisión de delitos (gráfica 1), hay una tendencia significativa hacia medidas de autoprotección, que se pueden asociar a los tipos de prevención situacional antes mencionados, como son, aumentar los esfuerzos percibidos (dejar de llevar dinero, poner rejas), aumentar los riesgos (comprar un perro, contratar un vigilante, comprar armas de fuego) reducir los beneficios (dejar de salir a ciertas horas). (CUDECA, 2007c, p.35-37).

Se observa una complejización de las intervenciones a través de las estrategias de prevención situacional, aun así, hay importantes limitaciones, presentes por el excesivo énfasis de las actividades

en situaciones específicas, en territorios y zonas demarcadas <sup>78</sup>. Tales limitaciones pueden derivar en una falacia ecológica (Lefebvre, 1971) o la trampa de determinismo local (Sampson, 1998), es decir, se puede presuponer que la intervención en un entorno delimitado tenga una incidencia sobre factores generales (de orden social o de carácter estructural), condiciones que también son causantes de la violencia delictiva (la desigualdad, la segregación urbana, la cultura de la violencia, la exclusión laboral y escolar, entre otros).

Se critican en este enfoque preventivo algunos elementos, los cuales no son tomados en cuenta por el objeto de control al que se dirigen:

*Las situaciones de riesgo, a menudo gravísimas, que sufren mujeres y niños en el sector doméstico, así como las limitaciones de los derechos económicos y sociales de los cuales son víctimas sujetos pertenecientes a los grupos marginales y “peligrosos”, no inciden en el cálculo de la seguridad ciudadana. (Baratta, 2004b, pág. 158)*

Además de ese señalamiento sobre las causas sociales asociadas a los factores que originan la violencia, Gabaldón (2007, p.123) señala que hay comportamientos delictivos, como son, las estructuras criminales vinculadas a los mercados ilegales y el crimen organizado que van más allá y terminan por imponerse sobre las relaciones y los entornos locales, por lo que todavía está por determinarse el efecto de la participación comunitaria sobre la prevención de la violencia.

Frente a las condiciones presentadas por las tácticas situacionales aparece la prevención social que busca ir más allá, hacia un enfoque integral para incidir en variables sociales específicas de los factores de riesgo estructural que el enfoque situacional no tomaría en cuenta.

---

78. “La prevención situacional está fuertemente vinculada al fortalecimiento de procesos comunitarios de control social informal. En este sentido, las intervenciones situacionales deben tener un énfasis comunitario que activen el mecanismo de vigilancia natural de la comunidad en un medio ambiente físico integrado y permeable que lo promueva” (Rau, 2007, p.313).

## **Prevención social: el dilema de la criminalización de la política social**

Este tipo de prevención de la violencia delictiva se asocia a las intervenciones de la política social -focalizada y local- dirigida a los entornos “vulnerables” (etiquetados como violentos) frente a ciertos riesgos como, la exclusión social, laboral y educativa, con acciones que buscarían disminuir la probabilidad de que grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja cometan delitos con el tiempo.

*La prevención social (o “a través del desarrollo social”) busca proporcionar aquellas condiciones sociales, educativas, culturales, sanitarias, de bienestar, que permitan evitar el desarrollo de los factores de riesgo y fortalezcan los factores de protección contra el crimen; los enfoques “sociales” se basan ampliamente en políticas globales de apoyo a la población más vulnerable y han sido integrados en casi la totalidad de los programas de prevención implementados. (CIPC, 2010, p.22)*

Este tipo de prevención se consolida con la ejecución de programas destinados a afectar los factores que originan la violencia por medio de actividades concretas como, la capacitación laboral de jóvenes, apoyo a las iniciativas culturales y recreativas, actividades frente a la deserción escolar, ferias de la salud, actividades frente a la violencia de género, entre otras (Ceirano y otros, 2009, p.4).

Rico y Chinchilla (1997, p.32-33) señalan como parte fundamental de las tácticas de prevención social se aplican con un énfasis en los jóvenes, en tres ámbitos:

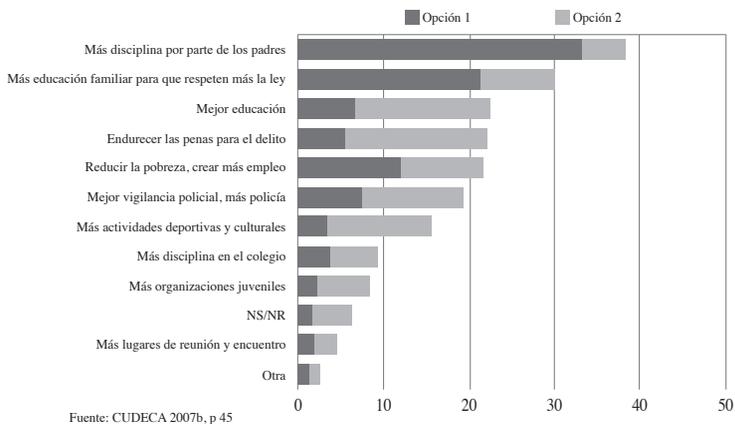
- a) En el medio escolar, con códigos de conducta, la organización de mecanismos de mediación y arbitraje de conflictos, la organización de actividades recreativas y para escolares, la promoción de la inserción escolar y del sentimiento de pertenencia de los alumnos, la lucha contra el absentismo, la ayuda a los alumnos que presentan dificultades en el cumplimiento de sus deberes.

- b) A los cómplices y bandas (en especial a sus líderes y a quienes reclutan cómplices), con la finalidad de impedir, mediante su vigilancia, el agrupamiento de infractores y el desarrollo de pandillas.
- c) Al mercado de trabajo, se facilita la integración de los jóvenes adultos en programas de formación y orientación profesional.

Siguiendo con el tema juvenil <sup>79</sup>, se puede advertir en la gráfica 2, que cuando se le preguntó a los informantes de las comunidades donde existen comités de seguridad comunitaria sobre “la forma más eficaz de reducir el número de delitos que cometen los jóvenes”, se señalan tres ámbitos de intervención: primero hacia una mayor disciplina en la familia para respetar la ley, en segundo lugar una mejor vigilancia policial y el endurecimiento de las penas para el delito, un tercer punto sería generar más oportunidades de empleo, disminuir la pobreza y mejorar la educación.

Gráfica 2

¿Cuál cree usted que es la forma más eficaz de reducir el número de delitos que cometen los jóvenes?



79. La “juventud” es un tema central de las intervenciones de prevención social (o del desarrollo social), una temática sobre la cual hay una amplia alarma social.

Las tácticas sociales se dirigen hacia los potenciales ofensores, más que a las potenciales víctimas, a su vez se ha asociado la *prevención social* a la llamada *prevención secundaria*, la cual busca intervenir (como se señaló con anterioridad) en los grupos en riesgo, donde pueden surgir delincuentes potenciales.

Sozzo (2000, p.116-117) plantea dos contextos donde se han originado e implementado estrategias de prevención social, el anglosajón y el francés, en los cuales hay una amplia gama de investigaciones e intervenciones.

Cuadro 4 Tácticas de prevención social del delito en el contexto anglosajón y francés		
	Énfasis de la intervención	Críticas
Contexto anglosajón	<p><b>a) Estudios para identificar los factores que impulsan a la comisión de delitos:</b> el género, la personalidad, los comportamientos individuales, las influencias familiares (abuso, pobreza, estructura de la familia), las condiciones de vida (viviendas precarias, segregación, etc.), influencias de la escuela (deserción escolar, etc.), las presiones del grupo de pertenencia y las oportunidades ocupacionales.</p> <p><b>b) Los factores que pueden hacer desistir a los grupos en riesgo a iniciar una “carrera criminal”:</b> fortalecimiento de las relaciones familiares, vigilancia paterna, disciplina escolar, reducción de las ausencias injustificadas, control de la deserción escolar.</p>	<p>Está ausente totalmente la discusión sobre las oportunidades de ocupación y las oportunidades para el disfrute del tiempo libre que son fundamentales para la autorrealización.</p>
Contexto francés	<p><b>a) Causas del delito se enraízan en complejos y profundos factores sociales:</b> las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social.</p> <p><b>b) El Estado debía promover estrategias de integración para aquellos grupos de individuos al margen de la solidaridad social:</b> vincular a los jóvenes, los desempleados y los inmigrantes, que son grupos en riesgo, por habitar zonas urbanas deprimidas (social, económica y culturalmente). Se crean programas de actividades en vacaciones (ocio) y se brindó oportunidades laborales (aunque por un plazo limitado de tiempo).</p>	<p>Proyectos son dirigidos a poblaciones en general en lugar de a determinados sectores en riesgo.</p>
Fuente: elaborado a partir de Crawford (1998, p.157), Sozzo (2000, p.116-117)		

En el caso costarricense también se han planteado programas que integran la prevención social desde el Viceministerio de Justicia y Paz con los Planes Nacionales de Prevención de la Violencia que buscan incidir frente a la violencia con un enfoque de promoción de la paz social.

- **Tácticas de prevención social en el plan 2007-2010 “Un país sin miedo”**: Campaña venciendo el temor (información y divulgación para la prevención). Proyectos de cultura de paz y resolución de conflictos (Red Nacional de Jóvenes por la Paz). Comunidades solidarias (programas orientados a contener la violencia y a recuperar los espacios públicos). Puentes de luz (programa para la atención de jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley). PaZarte d' KY (programa integra alternativas culturales, deportivas y sociales para jóvenes en contextos de alto riesgo, con el fin de fortalecer procesos de construcción de identidad y proyectos de vida) (Ministerio de Justicia, 2007, p.14-16).
- **Tácticas de prevención social en el plan 2011-2014 “Abriendo puertas”**: Protección especial a la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia (Red Nacional de Jóvenes para la Prevención de la Violencia, mejora de convivencia en centros educativos, oportunidades y buen uso del tiempo libre para jóvenes y adolcentes en riesgo social, fortalecimiento de la familia). Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia y promoción de la paz social. Recuperación y fortalecimiento del tejido social para la prevención de la violencia. Comunicación para la paz (campañas de información). Resolución pacífica de conflictos. Sociedad Civil como aliada en la prevención de la violencia (Ministerio de Justicia, 2011, p.27-43).
- **Tácticas de prevención social en el plan 2015-2018 “Articulando el diálogo de la Costa Rica Bicentenario”**. Se delimitan dos enfoques prioritarios: género y juventud, y se implementa un eje transversal de coproducción y articulación institucional con miras a la implementación de iniciativas de promoción de la paz y la convivencia, la resolución de conflictos y los Centros Cívicos para la Paz. Las líneas estratégicas del plan se enfocan en el diálogo como herramienta para la paz, las juventudes como actores protagónicos en la prevención de la violencia, la prevención de la violencia basada en género y prevención de la violencia desde el espacio local (Ministerio de Justicia, 2015, p.20-36).

Las tácticas de prevención presentadas emergen desde una postura que busca ampliar la protección social. A pesar de esto, se ha indicado que algunas de las tácticas de la política criminal y la política social focalizada se confunden, así los recursos dirigidos hacia “grupos vulnerables” (en riesgo) pueden criminalizar, estigmatizar o etiquetar institucionalmente a los beneficiarios por su disposición social.<sup>80</sup>

Baratta (2004b, p.158) señala que la ambigüedad del concepto de política criminal, destaca todavía más cuando se le relaciona con la política social, lo que genera un tipo de compensación sustraída a muchos portadores de derechos en el “cálculo de la seguridad”.

En relación a lo anterior, por ejemplo, en el marco del Estado de Bienestar una política de “cultura, juventud y deportes” buscaba forjar una provisión general (políticas universales) dirigida al ciudadano como titular de derechos. Con la nueva prevención del delito surge una renovada morfología de políticas públicas, así las intervenciones deportivas o lúdicas emergerían a modo de respuestas preventivas específicas para grupos en riesgo, al contrario de las intervenciones anteriores donde imperaba la búsqueda del bienestar general. En tal contexto se transforman las doctrinas de seguridad hacia un cálculo o maximización de los recursos dirigidos a la protección de los derechos.

*Después que se ha olvidado una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o “peligrosos” cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como objetos de política social. Objetos, pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas. Para proteger a esas respec-*

---

80. Este proceso de criminalización o etiquetamiento se ha de tener en cuenta (como vigilancia analítica) dentro del ámbito de lo local, debido a elementos subjetivos de la percepción de inseguridad (miedo) donde pueden surgir posibles prejuicios.

*bles personas, y no para propiciar a los sujetos que se encuentran socialmente en desventaja respecto del real usufructo de sus derechos civiles, económicos y sociales, la política social se transforma (usando un concepto de la nueva prevención) en prevención social de la criminalidad.* (Baratta, 2004b, p.158-159)

Asimismo, Sozzo (2000, p. 120) apunta más críticas que han surgido frente a la táctica social, como son: a) el impulso de generar intervenciones cada vez más tempranas sobre los jóvenes (hurgar casi en las cunas), b) el aumento constante de los factores de riesgo ha ensanchado las redes de control social (cada vez más invasivas en la vida cotidiana)<sup>81</sup>, c) las intervenciones crecientes sobre los “potenciales ofensores” o grupos en riesgo, son estigmatizantes.

Las dos corrientes preventivas -situacional y social- presentadas tienen una amplia conceptualización y sofisticación, a pesar de ello están condicionadas a un elemento clave, la participación comunitaria como componente central de la “nueva prevención”, en ese sentido es que surge un tercer componente como es, la prevención comunitaria del delito.

### **Prevención comunitaria: asociacionismo y coproducción de la seguridad**

La prevención comunitaria se define esencialmente por las categorías de participación y organización (local, comunal, vecinal, barrial) en temas de seguridad. Dammert (2003, p.161-163) señala que se pueden derivar dos tipos de iniciativas de participación en la prevención -que se pueden retroalimentar entre sí-, por un lado, las acciones que surgen desde el Gobierno y la institución policial como estrategias de cooperación y legitimación institucional (relación policía-comunidad) así como las asociaciones comunitarias que nacen a partir de una preocupación ciudadana por los temas de seguridad.

---

81. Tal condición se reafirma mediante el surgimiento de las políticas criminales preventivas.

*[...] la prevención comunitaria comprende todas las estrategias dirigidas a sostener la participación de los ciudadanos en la prevención, en el plano individual o colectivo, con objetivos, sin embargo, diferentes: de respaldo social a la comunidad, el mejoramiento del ambiente físico y social, hasta la reducción de oportunidades a través de formas diversas de vigilancia llevadas adelante por parte de los mismos ciudadanos. (Selmini, 2008, p.49)*

La prevención comunitaria, emerge doctrinariamente con una intención, que los recursos locales (comunitarios y participativos) incidan frente a dos condiciones, por un lado, en los factores de riesgo asociados a la violencia delictiva, y por otro, en las percepciones sobre los problemas locales de seguridad. Se implementan así intervenciones en escalas mínimas de la ciudad (barrios, vecindarios, edificios, calles, parques, entre otros), frente a los riesgos “objetivos” y también buscando mejorar el sentimiento de seguridad (el temor frente a problemas percibido como productor de inseguridad).

Asimismo, hay que tomar en cuenta que la orientación de las intervenciones de esta prevención se complejizan debido a que la comunidad puede ser considerada desde diferentes miradas, pueden verse como una sumatoria de individuos, puede ser un actor<sup>82</sup>, un lugar o la destinataria de las intervenciones (Selmini, 2008, p.49).

---

82. “[...] la prevención comunitaria del delito no sólo (sic) enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones, sino también, al mismo tiempo, como un actor.” (Sozzo, 2000, p.121)

Cuadro 5 <b>Enfoques de prevención dirigidos a la comunidad</b>	
Enfoques	Características
Mobilización de las personas y los recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La comunidad como agregado de individuos, con acciones orientadas a las personas.</li> <li>- La unidad de análisis no es la “comunidad” como entidad, sino más bien actores individuales y sus elecciones racionales.</li> </ul>
Organización comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El delito resulta de una falta o quiebre en la vida comunitaria, un fracaso de la “socialización comunitaria” y del control social informal, situación que crea una “desorganización social”<sup>83</sup>.</li> <li>-La reorganización de la comunidad implica, la renovación física de las instituciones comunitarias y la regeneración de un “sentido de comunidad”.</li> </ul>
Defensa comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sigue algunas de las premisas de la “desorganización”. Los entornos deteriorados, reflejo de conductas “antisociales” (vandalismo, grafiti, gritos, ventanas rotas, etc.) pueden desencadenar “incivildades” y delitos, lo que se convierte en un ciclo mayor de “desórdenes”.</li> <li>- La “defensa comunitaria” frente al desplazamiento de la comunidad (su autoridad moral tradicional) atacada por valores de “desorden” de las poblaciones originarias frente a los “de afuera”.</li> </ul>
Participación de los vecinos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La existencia de una lógica “organizadora” cada vez mayor, que la generada por estructuras de participación, entre sistemas de control formal e informal hacia la resolución de problemas frente a los “desórdenes”.</li> <li>-La participación de los vecinos como una forma para obtener información sobre el delito y otros problemas sociales relacionados por parte de las autoridades.</li> </ul>
Instituciones intermedias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las instituciones intermedias estarían entre las estructuras formales (control y autoridad) y las instituciones informales de la sociedad civil, que se ocuparían de la autorregulación del delito el comportamiento “antisocial” (planes de mediación comunitaria, policía privada, consorcios de barrios, patrullas de vecinos y grupos de vigilancia).</li> </ul>

Fuente: Crawford (1998, p.176-199)

En la mayoría de las intervenciones de esta prevención se postulan distintas posiciones alrededor de la forma de entender la comunidad, la participación y el delito, así se evidencia en el cuadro 5, perspectivas que afectan la implementación final de los tipos, niveles y dispositivos de prevención enfocados hacia el entorno local.

83. La “desorganización social” es una categoría central de la teoría ecológica del delito. “[...] la heterogeneidad cultural y el movimiento poblacional constantes son vistos como procesos que debilitan los vínculos familiares y comunales que mantienen unidas a las personas y tiene como consecuencia la desorganización social” (Crawford, 1998, p.181).

Ceirano, Sarmiento y Segura (2009, p.5) señalan que hay un tipo de identidad dentro de las estrategias preventivas asociadas a la participación comunitaria, se pueden observar tres condiciones de acción que la definen: a) una nueva forma de relación entre los organismos de seguridad y la sociedad civil, b) la movilización del capital social para incidir frente a la criminalidad, c) el ajuste de las políticas de seguridad al territorio comunitario en la constitución de planes locales.

También plantea Crawford (1998, p.177) que hay dos ideas latentes en la mayoría de los programas de prevención orientados a la comunidad (que ya se han señalado), por un lado, la construcción de “control social informal” y por otro, el interés en el “cumplimiento de normas”.

Los enfoques de prevención dirigidos a la comunidad presentan concepciones que han originado una diversidad de intervenciones frente al delito. Se observa un énfasis de las intervenciones hacia unidades de protección cercana, como el hogar, la comunidad y el barrio; también hay presupuestos sobre la comunidad, la organización y la participación<sup>84</sup>. De la misma forma, estas condiciones se establecen operativamente en proyectos preventivos que pueden integrar las estrategias sociales y situacionales (antes expuestas).

Siguiendo lo expuesto, Sozzo (2000, p.128) apunta algunas tácticas que han nacido ligadas a la prevención comunitaria del delito, como son; a) la mediación comunitaria: con la idea de controlar los conflictos o disputas por parte de las comunidades utilizando la mediación de un observador neutral, b) “community policing” (policía comunitaria): búsqueda del mejoramiento de las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad, c) “neighbourhood watch”: involucramiento de la comunidad, asis-

---

84. Ribeiro y Maître (2010, p.16) plantean un modelo a tomar en cuenta para entender la participación comunitaria en la prevención del delito y el uso de los recursos comunitarios, a partir de tres indicadores: ámbito de participación (amplio, restringido), cómo participa (activo, pasivo), quién participa (directa, indirecta).

tida por la policía en tareas de colaboración, patrullaje ciudadano, vigilancia y como canal de información para las autoridades.

A nivel latinoamericano, Ribeiro y Maître (2010, p.17) señalan que en el ámbito de la prevención del delito y la participación comunitaria se han implementado acciones en diversas áreas como, la reforma del espacio urbano y la recuperación del espacio público, la vigilancia comunitaria, las asociaciones público-privadas en proyectos de prevención local, mejoramiento de la relación-policía comunidad.

Ha de señalarse que la prevención comunitaria tiene una fuerte incidencia en el campo de la “nueva prevención”, las políticas de seguridad y el control social del delito, esto por sus supuestos elementos “progresistas” de participación y colaboración entre los vecinos frente a instituciones de corte reactivo como la policía. A pesar de lo expuesto se han presentado limitantes por parte de quienes implementan las políticas de seguridad que simplifican el entorno y presuponen la existencia de un “consenso” en la participación y la comunidad como unidad de identidad homogénea frente a otros extraños (defender los espacios comunales).

En relación a lo anterior Beato (2004, p.163) plantea qué dentro de las estrategias de seguridad y la policía comunitaria, el significado de comunidad merece ser analizado con detenimiento, esto debido a que muchas veces se da por sentado que son zonas pequeñas y bien demarcadas geográficamente, aun cuando los espacios urbanos son bastante diferenciados y heterogéneos.

En el tema de la participación, Ávila (2005, p.261) señala que las intervenciones de prevención en las comunidades habrían de ir también enfocadas hacia un enfoque de “seguridad de los derechos” buscando soluciones a problemas como la salud, la educación, la alimentación.

Hay que tener en cuenta que las condiciones presentadas, pues serán de utilidad en el siguiente apartado, donde se expondrán las raíces teóricas de la Seguridad Comunitaria, de donde derivan sus consideraciones prácticas, su marco doctrinario y programático.



CUARTA PARTE

EL CASO DE LA SEGURIDAD  
COMUNITARIA COSTARRICENSE  
A LA LUZ DEL  
CONTEXTO REGIONAL



**E**n un contexto de cambios sociales relacionados al aumento de los hechos de inseguridad ciudadana en Costa Rica, se han implementado durante varias décadas diversas estrategias para gestionar los riesgos asociados a la violencia delictiva. A nivel general, en la década de los años noventa se reformó el Código Penal en el año 1994 con los subsiguientes efectos en las tasas de encarcelamiento. También se reformó el aparato policial con intenciones de modernizarlo y profesionalizarlo a través de la Ley General de Policía en el año 1994 (n.º 7410). Bajo esas condiciones de reforma, a inicios y mediados del siglo XXI se concibieron y proyectaron cambios puntuales a Ley General de Policía con la Ley de Policía Civilista en el año 2002.

En ese escenario de reforma gubernamental, desde el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y la Fuerza Pública (FP), siguiendo la formalidad de la Ley General de Policía en su artículo 4 (“Las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad”), se empezó a vislumbrar la incipiente implementación de un enfoque diseñado como innovador, dirigido a la articulación de la ciudadanía con el control social formal (desde la Fuerza Pública el deno-

minado binomio policía-comunidad), hacia la llamada Seguridad Comunitaria, una herramienta de acción pública desplegada a escala global para prevenir la violencia y la delincuencia.

Ha de señalarse que en Costa Rica la Seguridad Comunitaria surge del dilema de la transferencia de una política pública (Solano, 2002), que conjunta una diversidad de modelos a nivel internacional, que no siempre están articulados de forma integral sino que reflejan prácticas particulares, como la nueva prevención (social, comunitaria), modelos de la salud pública (prevención primaria, secundaria y terciaria), la Seguridad Comunitaria (safety community), algunos modelos de origen anglosajón de carácter situacional (CPTED) y de prevención policial (POP, cero tolerancia, policía comunitaria, ventanas rotas, vigilantismo, arresto civil).

En tal escenario se implementa en el año 1996 un proyecto piloto de seguridad comunitaria en la provincia de San José en el distrito de Hatillo. Posterior a tal evento, en el año 1998 se adopta el Programa de Seguridad Comunitaria (PSC) apoyado por el Ministerio de Seguridad como un eje estratégico para la prevención del delito, con un fin concreto: el mejoramiento en el sentimiento de seguridad de la población a través de la organización y el acercamiento de la policía hacia la “comunidad” en la conformación y organización de Comités de Seguridad Comunitaria (CSC) buscando de esa forma resolver problemas locales de seguridad coligados a la violencia delictiva.

Tales desarrollos en la implementación de políticas de seguridad, se ven acompañados por diversas reflexiones en el contexto nacional, así en el año 2005 se presentó el Informe Nacional de Desarrollo Humano cuya metáfora recogía un sentimiento marcado en el imaginario social: “Venciendo el Temor: (In) seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica”, en esta misma línea para el 2009 se diseñó una política con altos niveles de concertación como fue la POLSEPAZ (“Hacia una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social en Costa Rica”). De la misma forma y mirando los Planes Nacionales de Desarrollo, la seguridad toma centralidad

en la planificación sectorial de la institucionalidad costarricense, convirtiéndose a la fecha en un rubro importante de los gastos del Gobierno central.

Si bien dentro del contexto expuesto se acota una preocupación de la reacción social por incidir en el mejoramiento de la seguridad, ha de señalarse que el origen de las problemáticas delictivas también refleja algo, en relación al rol de un Estado a nivel del desarrollo social y territorial, frente al grueso de las respuestas en seguridad que responden primordialmente a un modelo de control donde el uso de la fuerza y la presencia policial se imponen ante un hecho de origen social. Estas disposiciones se entrelazan en el contexto político y administrativo, de los cuerpos, las jefaturas y de un funcionariado que se enfrenta a una disyuntiva: la implementación de proyectos preventivos en contextos institucionales históricamente represivos.

Lo anterior además remite a la operación sistémica y la puesta en práctica de la acción pública, de la interlocución de las diversas instancias gubernamentales con la sociedad civil en los entornos locales. Se pone en discusión las condiciones dispuestas de la organización social, lo que nos llevará a la discusión de la acción estatal y el entorno de la acción social, en un contexto donde impera la búsqueda del mantenimiento y de la legitimidad del Estado en el territorio ante procesos de conflictividad derivadas de las condiciones instituidas en el entorno (vecinales y hasta criminales). En esa búsqueda de legitimación, lo expuesto se encadena con las respuestas surgidas desde las jerarquías públicas que recurren a discursos políticos, a retóricas comunitarias, buscando proyectar, solucionar, conectar y mantener la comunicación con el territorio.

El análisis del enfoque de seguridad comunitaria en Costa Rica se enmarca como un esfuerzo por contribuir al análisis de la política criminal preventiva. Se busca interrogar sobre la lógica de los cursos de acción y las prácticas de prevención del delito y sus lógicas sistémicas en entornos específicos. Al mismo tiempo se comprende la seguridad comunitaria como una política crimi-

nal de corte preventivo que se sustenta en la necesidad de crear un control social informal y fortalecer un capital social (vecinal, asociativo y formal) mediante la responsabilización de los pobladores en los problemas locales de seguridad.

Para entender lo anterior hay que mirar un contexto de cambios en las estrategias estatales de seguridad, con la creciente promoción de políticas enfocadas a los entornos locales, la comunidad, tendientes a la responsabilización ciudadana. Se ha de agregar también una serie de reformas de corte administrativo y operativo en las fuerzas de orden público, dirigidas a la profesionalización y especialización de las fuerzas policiales (rendición de cuentas, territorialización, distritalización, programas policiales preventivos, etc.).

## **XI. TRANSFORMACIÓN EN LAS AGENDAS DE SEGURIDAD**

Un componente fundamental para profundizar en el caso de la seguridad comunitaria en Costa Rica, tiene que ver con elementos de transformación de la acción pública en los ámbitos que competen a las políticas de control y prevención del delito, enmarcadas dentro de la denominada seguridad ciudadana. Lo indicado viene ligado a nuevas formas de concebir el delito (desde la inseguridad ciudadana, el miedo y el temor, la victimología, los riesgos asociados al delito) y nuevos modelos de gestión (transferencia de políticas públicas, rendición de cuentas (accountability), nueva gestión pública, buenas prácticas, modelos basados en evidencias y su articulación con la política criminal en la “nueva prevención”).

Para ahondar en lo señalado, siguiendo lo expuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006, p.33-44) en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 para Costa Rica, se destacó que en la temática de la seguridad ciudadana surgen varios factores a modo de agenda de política pública:

- 1) La emergencia de la llamada inseguridad ciudadana, el temor y la victimización.
- 2) El aumento de la violencia social y delictiva.
- 3) Sus efectos en las personas (integridad física), a nivel colectivo (cohesión) y también en los riesgos sociales.
- 4) Las políticas a implementar para enfrentar al fenómeno de la violencia.

En el espacio de las políticas de seguridad a implementar en el contexto costarricense, Rico (2006) señala que están sucediendo una diversidad de cambios, que se manifiestan con las: “[...] *crecientes presiones sobre los gobiernos destinados a reducir el gasto público, realizar estudios de tipo costo/beneficio, buscar programas menos onerosos, privatizar ciertos servicios públicos, conseguir una mayor coordinación interinstitucional y utilizar recursos comunitarios.*” (p.12)

Para Albaladejo (2006), tales transformaciones se justifican desde la gestión de una seguridad ciudadana inclinada hacia “la participación”, en un proceso de construcción permanente entre la comunidad y el Estado. Estos actores tendrían “[...] *un rol fundamental en las acciones de prevención comunitaria de la violencia y el delito, en el control de gestión y evaluación de la actividad policial y en la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana desde lo local*” (p.4).

Buscando contextualizar lo anterior, Dammert (2003, p.158-160) plantea como en América Latina hay un viraje hacia lo local en la agenda de la seguridad ciudadana, esto se ha evidenciado en dos estrategias gubernamentales, por un lado, con la consolidación de espacios de participación comunitaria favorecidos con el apoyo gubernamental a través de programas y proyectos específicos, también con la reforma y profesionalización policial enfocados hacia la territorialidad local. Algunos ejemplos de esas condiciones se dan operativamente en la articulación de diversos espacios entre los vecinos y la policía, como han sido, las Juntas Vecinales del Gobierno provincial de Córdoba (Argentina), los Consejos de Seguridad de la Policía Militar de San Paulo (Brasil) y los

Consejos Comunales de Seguridad (Gobierno de Chile), casos en los que se ha llevado a cabo la constitución de una policía con enfoque comunitario.

Tales casos se asocian a los extendidos procesos de reforma policial en Latinoamérica, y se vinculan a varios factores contextuales, entre ellos, los procesos de democratización, las demandas por cambios institucionales buscando la reducción de la violencia policial y una mejor comunicación con las comunidades, también se da una mayor profesionalización y difusión de modelos de gerencia en la administración pública para producir respuestas más flexibles desde los cuerpos de control (Frühling, 2004, p.3).

En el caso costarricense se da la evolución de un escenario complejo de acción pública, que se deriva del sustento institucional existente en un sistema de políticas en seguridad ciudadana, que van desde la instrumentalización de marcos legales (leyes: código penal, delincuencia organizada y el narcotráfico, protección de víctimas y testigos, ley general de policía) e institucionales (reforma y profesionalización judicial y policial), la complejización de la política criminal (inclusión de modelos de control del delito y prevención del delito), la gobernanza de la seguridad (inclusión a actores más allá del ámbito estatal), y promoción de la convivencia local y las regulaciones sociales (mediación comunitaria, resolución alternativa de conflictos, seguridad comunitaria) (Solís, 2012, p.41).

Dentro de las agendas señaladas, en el caso de la reforma policial y la seguridad comunitaria, se observa como a nivel regional las policías han buscado modificar ciertos elementos de sus estructuras organizativas, “mirándose diferentes”, como actores del desarrollo local. Tales presupuestos doctrinarios se sostienen sobre un argumento, que los cuerpos de control se miran hacia la sociedad, en niveles locales y territoriales.

Ante tal escenario, Eijkman (2007a, 2007b) expone como la mayoría de los Estados latinoamericanos orientaron reformas policiales que abarcaron estrategias de derechos humanos en la

policía. Se crearon programas de policía comunitaria, “policía orientada a la resolución de problemas”<sup>85</sup> o “policía con orientación comunitaria”.

## **XII. IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD COMUNITARIA**

La existencia de un enfoque de seguridad comunitaria se ejemplifica en el caso costarricense mediante diversas reformas políticas desde el Ministerio de Seguridad Pública y lideradas por la organización policial (Fuerza Pública) con la combinación de doctrinas preventivas, integración de múltiples actores y enfoques de control dirigidos hacia las escalas mínimas o espacios locales, como son, barrios, vecindarios, urbanizaciones, comunidades, zonas urbanas, cuadrantes, etc.

Se ha de señalar que la reforma en el ámbito policial se dirigió en sus inicios hacia un modelo preventivo de policía de proximidad y de policía comunitaria, como parte de una transferencia de políticas públicas (desde el modelo español) compartiendo prácticas consolidadas a nivel internacional y a nivel latinoamericano, con el estudio e implementación de la seguridad comunitaria y nuevas estrategias de prevención local del delito.

Teniendo en cuenta ese marco general, se argumentan algunas dimensiones del enfoque de seguridad comunitaria que comparten los rasgos de las transformaciones regionales en las agendas de seguridad, pero también hay que comprender que la experiencia costarricense tiene aspectos que han de ser analizados, como son:

---

85. La policía orientada hacia la resolución de problemas (Problem-Oriented Policing) es un enfoque de trabajo que busca el analizar los problemas de la delincuencia a nivel local. La idea es, que los departamentos o las agencias de policía no sean solo sujetos de la investigación, sino que también sean los iniciadores de un tipo de investigación-acción con los vecinos, esto para adquirir conocimientos mediante la revisión de informes policiales. El análisis de los datos sobre las características y causas de los problemas en el contexto local, a su vez ayudarían en “la lucha contra la delincuencia” y en las actividades de prevención (Boda, 2003, p.V).

- a) La institucionalización de una policía comunitaria y un programa de seguridad comunitaria con el apoyo del Ministerio de Seguridad pública, sustentados en un enfoque “civilista”<sup>86</sup>, herencia histórica de un país que no posee doctrinas militares formales, debido la abolición del ejército en 1949.
- b) Que la promoción del uso de recursos comunitarios, locales y participativos en los barrios deviene de una intersectorialidad pública arraigada durante décadas.
- c) Que dentro de la institución policial costarricense, la Fuerza Pública apenas es un cuerpo policial dentro de un conjunto extenso de policías asociados a diversos ministerios,<sup>87</sup> lo que refleja las limitaciones reales para una vinculación comunitaria desde la labor policial en general.

Según CUDECA (2007a, p.62) y el PNUD (2008, p.42), la seguridad comunitaria costarricense sería una estrategia o modelo de trabajo desarrollado por la policía costarricense en el marco de la Dirección de Programas Preventivos del Ministerio de Seguridad Pública, cuyo fin es, enfocar la labor policial hacia las comunidades buscando fortalecer la asociación y la participación vecinal en la conformación de comités de seguridad comunitaria.

---

86. La herencia institucional del “civilismo” ha de ser analizada a nivel sustantivo, no solo como una discusión sobre lo que significa la policía en Costa Rica, sino buscando entender su operación y acción general. Si bien formalmente el poder de policía y las funciones de gobierno de la Fuerza Pública son de carácter administrativo y preventivo, se han dedicado históricamente al control mediante el orden público de las acciones delictivas de forma represiva o disuasoria, rol que debería asumir el Poder Judicial con la Policía Judicial.

87. “Además de las condiciones formativas, también se ha de agregar la organización formal de los cuerpos policiales especializados, que en conjunto vendrían a regular diversos ámbitos sociales (el transporte, la migración, el turismo y la escuela), los intereses estatales (materia fiscal y fronteras) y la persecución penal (policía judicial y policía penitenciaria). Algunos son anteriores a la reforma de 1994 (Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural) y otros son de reciente creación (Policía Encargada del Control de las Drogas, Policía Escolar y de la Niñez)” (Solís, 2013, p.9).

*“El Programa de Seguridad Comunitaria está orientado a organizar y capacitar a los vecinos para que tomen medidas de prevención para evitar ser víctimas de la delincuencia y para que mejoren la calidad de vida en sus respectivas comunidades, en busca de una cultura preventiva.”* (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, 2014, p.27)

Hay un precedente elemental para contextualizar la seguridad comunitaria como objeto de adaptación de las políticas criminales preventivas. A partir de la reforma policial de los años noventa con la Ley General de Policía de 1994 (n.º 7410) se plantean cambios en el rol de la policía, lo que los ejecutores han denominado un carácter “civilista”<sup>88</sup>, una policía preventiva que buscaría fortalecer el vínculo con las comunidades para la resolución conjunta de los problemas locales, cuyo fin sería mejorar el sentimiento de seguridad de la población. Para fortalecer esa concepción doctrinaria-formal se creó el Decreto Ejecutivo n.º 32177-SP del año 2004, en el que se esbozaron las funciones de la Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial, cuyo fin sería promover la calidad de vida de los habitantes, mediante la incorporación de empresarios, comerciantes y organizaciones comunales en las acciones preventivas.

Pero cuáles serían esas actividades preventivas, dentro del mismo Decreto Ejecutivo n.º 32177-SP se bosqueja una concepción levemente delimitada sobre la prevención del delito:

*Artículo 55. —Se entiende por prevención del delito, el conjunto de estrategias, tácticas y acciones que realiza el Ministerio, con la finalidad de conservar el orden público, la tranquilidad de los habitantes, el libre disfrute de las libertades públicas y de disminuir el riesgo de los*

---

88. Se aprobó en este sentido la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista n.º 8096 del año 2001. Una ley cuyas modificaciones afectan a la Ley General de Policía, eliminando rangos militares, fortaleciendo la capacitación legal y técnica para los integrantes de la Fuerza Pública.

*habitantes a ser víctimas de alguna conducta delictiva.*  
(Poder Ejecutivo, 2004)

El decreto n.º 32177-SP sería derogado por una actualización en el año 2010, con el Decreto Ejecutivo n.º 36366-SP (Poder Ejecutivo, 2011) en el cual se cambia el nombre de la Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial, a Dirección de Programas Policiales Preventivos que tiene a su cargo el Departamento de Prevención Policial Comunitaria, con unos lineamientos que se señalan en el cuadro 6.

Cuadro 6 <b>Lineamientos institucionales de la seguridad comunitaria a partir del Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública. Costa Rica</b>	
<b>Dirección de Programas Policiales Preventivos</b>	<b>Departamento de Prevención Policial Comunitaria</b>
-Dar lineamientos que refuercen la acción preventiva de la Fuerza Pública, fortaleciendo las relaciones entre esta y las comunidades. -Brindar asesoría y capacitación en materia de prevención comunitaria a la Fuerza Pública para fortalecer la Estrategia de Policía Comunitaria. -Promover el trabajo conjunto entre la Fuerza Pública, las organizaciones comunales, empresariales e instituciones públicas y privadas para la prevención del delito, de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas. -Desarrollar estudios y capacitar en materia de prevención comunitaria para fortalecer los procesos de trabajo de la Dirección, de la Fuerza Pública y la Escuela Nacional de Policía.	-Instruir a los (las) policías destacados (as) en las delegaciones policiales sobre la Estrategia de Policía Comunitaria en coordinación con la Escuela Nacional de Policía y las Direcciones Regionales. -Colaborar con las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública en la planificación, ejecución y supervisión de las actividades relacionadas con la Estrategia de Policía Comunitaria. -Coordinar y supervisar la capacitación de programas relacionados con la prevención y resistencia al consumo y abuso de drogas, tales como el internacionalmente conocido con las siglas D.A.R.E. y otros.
Fuente: (Poder Ejecutivo, 2011)	

Además de los cambios organizativos y reglamentarios que señala la estrategia operativa, se ha pasado por diversas etapas y evoluciones, derivadas de cambios gubernamentales (decretos ejecutivos<sup>89</sup> y cambios de jefaturas), una cantidad importante de

89. Se han aprobado una importante cantidad de leyes y decretos que institucionalizan la Seguridad Comunitaria: Ley 7410 (Ley General de policía, 1994); Ley 8096 (Fortalecimiento de la policía civilista, 2001). Decretos ejecutivos: 26839-SP (Reforma Reglamento Organización de los Cuerpos Policiales, 1998); 30018-SP (Reglamento de organización y funciones de Ministerio de Seguridad Pública, auditoría general); 31463-SP (Reglamento Ético Ministerio de Seguridad Pública, 2003); 32177-SP (Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, 2004); 35844-SP (Estrategia de Distritalización Policial, 2010b); 35984-SP (Manual policía-ciudadano de Costa Rica, 2010a); 36366-SP (Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, 2011), 36455-SP (Interés Nacional de la Seguridad Ciudadana, 2011).

reformas tácticas y conceptuales a lo interno de los programas. Estas condiciones reflejan un seguimiento del enfoque de la seguridad comunitaria, un enfoque a tener en cuenta dentro de las políticas preventivas del MSP y la Fuerza Pública.

Lo esbozado se observa también en el cuadro 7, con la evolución de la seguridad comunitaria durante cuatro etapas, desde el año 1996 a la actualidad, donde se han asumido diferentes nombres en el ámbito organizacional, cambios en las dependencias jerárquicas del Programa de Seguridad Comunitaria (actualmente a la ordenanza del despacho del ministro), también se han cambiado algunos elementos del enfoque preventivo.

En relación a lo señalado en el último punto, la transformación de los elementos del enfoque preventivo, se observa como en los últimos años (etapas 2002-2008 y 2009-actualidad) se ha buscado consolidar una “prevención integral”, qué articularía acciones de prevención en una dimensión social (violencia intrafamiliar, atención a población joven e infantil, drogas, educación, salud, recreación, resolución de conflictos) y en una dimensión situacional (instalación de sistemas de alerta, mejora de iluminación, recuperación de espacios públicos).

A su vez, los cambios se han dado por una razón, en el inicio del Programa de Seguridad Comunitaria (1996-1999) y la “Policía Comunitaria”, se observó una tendencia hacia la prevención situacional en asociación a elementos de policiamiento comunal (el entrenamiento a las comunidades en defensa personal, en prácticas de auxiliares policiales por parte de los vecinos, rondas de vigilancia o patrullaje conjunto), acciones que ponían en peligro a los vecinos. Por esa situación a inicios de la década del 2000 se retomó el contacto con la policía española para rearticular y conceptualizar una prevención integral (social-comunitaria-situacional) CUDECA (2007a, p.65-67).

También aparecerán enfoques o filosofías de apoyo dirigidas al trabajo policial en el territorio; así en el año 2009 la ministra de Seguridad Janina del Vecchio enfocaría un plan nacional de se-

guridad cuyo eje central sería la denominada “Distritalización”;<sup>90</sup> luego vendría la gestión del ministro de Seguridad José María Tijerino en el año 2010 desarrollando el Plan de Seguridad Comunal o Capilaridad <sup>91</sup>, encaminando a una policía con mayor presencia en las comunidades resolviendo problemas locales, más una respuesta policial en alianza con los vecinos para crear planes comunales de seguridad. Entre el 2012 y el 2014 el ministro de Seguridad Mario Zamora haría un trabajo hacia lo interno de la institución policial mediante la Dirección de Programa Preventivos.

---

90. “El objetivo fundamental de este plan consiste en mantener de forma sostenida los recursos asignados en cada una de las unidades distritales, establecer acciones concretas en lugares estratégicos, analizar la incidencia delictiva actualizada y valorar los resultados obtenidos, entre el Jefe Distrital, el Delegado Cantonal, el Subdirector Regional y Oficiales de Planes y Operaciones.” (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, 2010, p.36)

91. “El Plan de Seguridad Comunal o “Capilaridad” (llamado así por el símil con los vasos capilares del sistema circulatorio de un organismo vivo) se diseñó como una estrategia de trabajo policial que se enmarca dentro de la política preventiva de la relación Policía-Comunidad, la cual busca fortalecer el trabajo realizado por las delegaciones policiales en la creación de alianzas sólidas entre las comunidades y los cuerpos policiales, y así poder desarrollar de forma conjunta acciones contra de la delincuencia, con el objetivo de mejorar tanto la seguridad objetiva como subjetiva en las distintas comunidades. La relación Policía-Comunidad, desde la óptica del Plan de Capilaridad, tiene cuatro aspectos fundamentales: La demanda del servicio de seguridad por parte de la población. La calidad del servicio prestado por la policía. La percepción que sobre estos servicios tiene la población usuaria. La capacidad autogestionaria de la comunidad en la solución de sus problemas de inseguridad.” (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, 2011, p32-33)

**Cuadro 7**  
**Evolución del Enfoque de Seguridad Comunitaria Costarricense (1996-2014)**

<b>Etapas</b>	<b>Periodo</b>	<b>Nombre</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Elementos del enfoque preventivo</b>	<b>Normativa que la ampara</b>
1. Inicios de la seguridad comunitaria costarricense (influencia del modelo español) <sup>92</sup> .	1996-1997	Unidad de Investigación y Extensión Comunitaria.	Escuela Nacional de Policía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación.</li> <li>• Asesoría interna.</li> <li>• Coordinación interinstitucional.</li> <li>• Proyecto piloto en comunidad.</li> <li>• Comunidad como fuente de información y vigilancia.</li> </ul>	Decreto n.º 23.881-SP de Diciembre 12 de 1994.
2. Proceso de consolidación.	1998-2001	Unidad de Seguridad Comunitaria.	Dirección General de Civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgación y promoción.</li> <li>• Capacitación dinámica y participativa.</li> <li>• Visión de seguridad integral.</li> <li>• Comunidad atendiendo la seguridad situacional.</li> </ul>	Decreto n.º 26839, publicado en ° 89 del lunes 11 de mayo de 1998, como una reforma al “Reglamento de Organización de los Cuerpos Policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública”.
3. Estrategia de seguridad comunitaria y de proximidad.	2002-2008	Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial.*	Despacho del Ministro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de Equipos Regionales.</li> <li>• Capacitación.</li> <li>• Comunidad protagonista.</li> <li>• Programa Pinta Seguro.</li> <li>• Programa de Violencia Intrafamiliar.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo n.º 32177-SP publicado en el 10 de enero del 2005.
4. Articulación de programas policiales preventivos.	2009- actualidad	Dirección de Programas Policiales Preventivos.	Despacho del Ministro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación de Programas (Pinta Seguro, Violencia Intrafamiliar, DARE, Seguridad Comunitaria y Comercial).</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Distritalización.</li> <li>• Disciplina policial y lucha contra la corrupción policial.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo n.º 36366-SP (Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública). Directriz 703-2009.

Fuente: CUDECA (2007a), Miranda (2011)  
\*A partir del año 2005 se agrega a la estrategia el componente “comercial”.

92. “En el caso del Programa de Seguridad Comunitaria, el primer modelo se introduce a finales de la administración Figueres (1994-1998) a partir de la influencia del modelo español, que es una combinación entre la prevención situacional y la social. La experiencia de Hatillo fue una muestra de los primeros intentos por combinar ambos tipos de prevención.” (CUDECA, 2007a, p.62).

Por otro lado, y bajo la mirada de la lógica de las políticas públicas de seguridad con énfasis en la prevención multiagenciada, hay que distinguir a la seguridad comunitaria, como una acción pública que se activa cuando los vecinos de cualquier barrio del territorio costarricense optan por recibir el “Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria” (cuadro 8), un proceso de once semanas donde un policía imparte las temáticas y las reglas a seguir, para la constitución de un comité de seguridad comunitaria (CSC).

Cuadro 8 <b>Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria</b>	
<i>Primera reunión</i>	Explicar a las comunidades en qué consiste el Programa de Seguridad Comunitaria enfatizando en los fundamentos filosóficos, objetivos y los alcances que tiene la organización comunal.
<i>Cultura preventiva</i>	Este módulo tiene como propósito fomentar el desarrollo de una cultura de prevención integral enfatizando en la adopción de actitudes, valores y acciones preventivas.
<i>Organización comunal n° 1</i>	Tiene como propósito el dar a conocer los conceptos básicos en una organización comunal tales como: liderazgo, trabajo en equipo, toma de decisiones y solución de conflictos.
<i>Organización comunal n° 2</i>	Consiste en realizar un taller donde el instructor (a) junto con la comunidad identifican los principales problemas de seguridad integral y plantean posibles soluciones.
<i>Criminalística</i>	El propósito de este módulo es el de comprender el fenómeno de la criminalidad, así como desarrollar habilidades y destrezas que permitan a la comunidad hacer una buena identificación de personas y vehículos en situaciones sospechosas y establecer procedimientos en casos de emergencia.
<i>Legal n° 1</i>	El propósito del módulo de Legal I es que las comunidades conozcan y comprendan el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y los mecanismos básicos que lo conforman.
<i>Legal n° 2</i>	Este módulo consiste en brindar información y asesoría legal de los principales problemas de seguridad integral que tienen las comunidades.
<i>Violencia intra-familiar</i>	La finalidad de éste módulo es concienciar a las personas sobre la problemática de la violencia intrafamiliar, conocer aspectos básicos sobre la Ley contra la Violencia Doméstica y establecer posibles acciones preventivas.
<i>Prevención del consumo de drogas</i>	El módulo tiene como propósito analizar el fenómeno de la droga como un problema social, así como sus efectos en la persona, la familia y la comunidad. Además, concientizar sobre la importancia de fortalecer factores de prevención y disminuir factores de riesgo.
<i>Prevención para la población infantil</i>	Concienciar a las personas adultas responsables del cuidado y la atención de niños y niñas, sobre los derechos, deberes y medidas de prevención para que la población menor de edad no sea víctima de la delincuencia, la violencia, y el abuso infantil.
<i>Plan de acción y seguimiento comunitario</i>	Elaboración, por parte de la comunidad, de un documento de trabajo que contenga las labores realizadas durante el proceso de capacitación, incluyendo el análisis de la problemática de seguridad y la búsqueda de soluciones adecuadas a sus problemas de seguridad integral, además de los sistemas de comunicación y alerta.
Fuente: Ministerio de Seguridad Pública (2011)	

En la capacitación vecinal, las estrategias derivadas del “Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria” son reglas establecidas por los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública y la Fuerza Pública, destinadas a fomentar la organización de los vecinos para actuar contra la delincuencia.

El Programa Básico de Capacitación ha buscado que los vecinos interioricen normativamente un enfoque de trabajo hacia la resolución de problemas locales en colaboración con la policía.<sup>93</sup> Es de particular importancia señalar que hay dos elementos operativos de la estrategia comunitaria que complejizan la implementación de este enfoque, por un lado están las características propias de la labor policial, sus elementos funcionales que se encuentran en los límites del control social formal (reacción penal y orden público), y por otro lado está la emergente intervención en los barrios a través de la promoción de tácticas de prevención de delito para consolidar el llamado control social informal en entornos locales que tienen sus propias pautas y dinámicas cotidianas.

Como se ha señalado, el proceso antepuesto hay que entenderlo en un contexto mayor (de transformación institucional), con la reforma operativa de la estructura policial costarricense de los años noventa y que tomaría el carácter de una “Policía de Proximidad”<sup>94</sup>, cuya intención sería gobernar al territorio a partir de la creación de delegaciones o comisarias cercanas a la ciudadanía, asimismo se incluyeron modelos rendición de cuentas (accountability) en el actuar policial, con miras a la administración pública del poder de policía.<sup>95</sup>

---

93. *“La práctica policial es distinta, y tal vez es más correcto hablar sobre una policía de proximidad, y olvidarse del concepto más amplio de “comunidad”. El autor americano Goldstein (1990) lo llama la policía orientada a resolver problemas. Se trata de establecer una colaboración entre la policía y las personas directamente afectadas por un problema”.* (Garrido y Redondo, 2006. p.705)

94. La policía de proximidad es el nombre que ha tomado la estrategia general de la Fuerza Pública desde finales de los años noventa y la primera década del siglo XXI, con la finalidad de enfocar la labor policial hacia una visión proactiva, descentralizada y preventiva.

95. *“La consecuencia para la Fuerza Pública del Programa de Policía de Proximidad fue una reorganización completa del sistema policial. En primera instancia, condujo a la descentralización de la policía preventiva, que se realizó mediante la introducción de un singular sistema policial operativo para la Fuerza Pública, sustituyendo así las estructuras policiales de las antiguas organizaciones policiales: la Guardia Civil, la Guardia Rural, la Policía Metropolitana”* (Eijkman, 2007a, p.24-27).

Estos cambios organizacionales hacia la proximidad territorial (cercanía) tuvieron el propósito de integrar la participación de la ciudadanía (como fuente de información y denuncia) para mejorar el binomio “policía-comunidad”.

Señala Eijkman (2007a, p.54), que tal propuesta colaborativa se dificultó durante la implementación por una estructura policial asentada en el control, más que en prácticas preventivas o vinculadas a la participación ciudadana (denuncia, organización local, etc.). Plantea además que hubo cambios relativos a la organización de la labor policial, pero que subyacía una concepción donde la comunidad emergía a modo de fuente de información. En lo concreto tales condicionantes se dan a pesar del empeño de algunas autoridades por hacer del enfoque de seguridad comunitaria un mecanismo de acción transversal a la organización policial. Al final, solo una cantidad de policías se dedicó o especializó en labores comunitarias (capacitación y organización con los vecinos).

Profundizando en lo anterior, la fundación CUDECA (2007a) implementó una evaluación participativa del Programa de Seguridad Comunitaria en Costa Rica, a nivel nacional y a nivel local (comunitario). Se tomaron en cuenta cuatro ámbitos a evaluar, uno criminológico, otro organizativo-funcional (institucional), uno de impacto institucional y uno de impacto social. El documento posee gran cantidad de datos y análisis para entender cómo se ha comportado el Programa de Seguridad Comunitaria. No obstante, al tener el carácter de evaluación nacional y ser parte de la validación de gran cantidad de procedimientos y valoraciones de “buenas prácticas” para fortalecer el programa, el análisis privilegió las experiencias favorables de la participación y el rol del capital social.

Como parte de la evaluación participativa de CUDECA (2007b) se aplicó la Encuesta Nacional de Comunidades Organizadas en Seguridad Comunitaria, que generó resultados de utilidad para estudiar el objeto de la Seguridad Comunitaria. Se encontraron algunos resultados de interés: un 82% de los entrevistados planteó que es importante y muy importante la participación de la

gente para sentirse seguro; un 78,1% de los entrevistados en la provincia de San José no conoce al policía de la comunidad o el barrio; un 74,6% conoce o ha escuchado hablar del Programa de Seguridad Comunitaria; que un 55.9% de los barrios están poco o nada organizados.

Los evaluadores encontraron un balance positivo de la influencia de los Comités de Seguridad Comunitaria en los barrios, puesto que buena parte de las personas conocen los programas y tienen una perspectiva favorable en temas como la comunicación con la policía (relación policía-comunidad), aunque se evidencia la dificultad de organización local en los espacios barriales (CUDECA, 2007b, p.61).

El análisis de Eijkman (2007) comprende la transformación institucional del sector policial, lo que ha implicado poner en práctica el Programa de Seguridad Comunitaria, como una profunda reforma policial <sup>96</sup>, que implicó nuevas formas de control político por medio de la participación ciudadana. Se hace así un análisis de la transformación institucional en el Ministerio de Seguridad Pública, mas no se profundiza en las consecuencias criminológicas de la Policía Comunitaria.

Se podría evidencia que el Programa de Seguridad Comunitaria ha tenido una difícil aceptación como adaptación de la política criminal preventiva dentro de la organización policial (Fuerza Pública), esto a pesar del apoyo político que ha tenido por medio de decretos ejecutivos. Tal situación le da un grado de libertad operativa a los programas preventivos, pero también una dificultad, la débil incidencia para generar cambios específicos en los mandos de formación básica policial, esto quiere decir, que se dificulta la promoción generalizada y transversal de un enfoque dirigido a doctrinas de resolución de problemas.

---

96. La participación de la comunidad mostraría el mensaje político de la cooperación Estado-ciudadanía en el ámbito de la seguridad pública.



## CONCLUSIONES

Este libro ha buscado evidenciar la diversidad de procesos organizativos que han influenciado la adaptación de la política criminal y la ampliación del control social hacia ámbitos antes no explorados. Tales transformaciones se ven enfrentadas a distintas innovaciones, desde la perspectiva criminológica, la emergencia de nuevos actores, el diseño de políticas públicas en su deriva preventista, la instalación de procesos funcionales de gestión a nivel nacional e influenciados por escenario internacional de saberes enfocados al diseño de prácticas especializadas.

En correspondencia a lo expuesto, y relacionado con los procesos de adaptación, se sostiene la centralidad de la perspectiva sistémica para comprender los procesos organizativos, advirtiendo, que *los entornos siempre serán más complejos que los sistemas*. Así, ante los contextos sociales complejos, surgen procesos de transición sistémica que prescriben ciertas pautas de acción, en las cuales se involucran agendas y nuevos conceptos, los cuales de manera imperfecta –en la línea de tiempo– inciden en las prácticas de gestión del sector público, el sector privado y las organizaciones en general. Ante tal argumento se sostiene la emergencia de una política criminal preventiva y los recursos extrapenales, como sistemas de acción asentados y coadyuvantes del control penal y el castigo frente a la violencia delictiva.

Lo antepuesto se observa con la implementación de procesos adaptativos, en contextos políticos de movilización y agrupación de la reacción social ante el delito, sobre los cuales hay variaciones que parecen imperceptibles a la mirada cotidiana, y que han venido presionando desde diversos frentes, realimentando nuevas formas de negociación en la esfera pública.

El argumento previo se ejemplificó desde tres ámbitos: *los actores, las concepciones y la gestión*. Cuando se delibera sobre el rol de los actores, se sostuvo la emergencia de las víctimas, la inclusión de actores de la sociedad civil y el sector privado, ambos reflejados en el concepto de prevención comunitaria, la coproducción de la seguridad y la prevención multiagenciada. Además, se interpeló sobre el planteamiento del *factor espacial* asociado a la violencia y el delito, donde se enlazan los modelos de factores de riesgo, la reivindicación de la comunidad como sentido y esperanza política en un mundo de acostumbramiento a las diversas formas de violencia urbana.

De esas reflexiones conceptuales dispuestas de forma utilitaria, surgen respuestas y formas de gestión (ver cuadro 9), desde la nueva prevención (comunitaria, situacional, social), la policía de resolución de problemas, comunitaria y de proximidad, la cero tolerancia, las nuevas reglamentaciones y legalidades, el diseño de políticas preventivas nacionales, la integración de visiones de la nueva gestión pública y la gobernanza, como respuestas de reforma hacia sistemas flexibles, que afloran con la intención de incluir a la ciudadanía como forma de regulación del conflicto.

<b>Cuadro 9</b>	
<b>Experiencias de intervención surgidas de los procesos de adaptación de la política criminal preventiva en América Latina</b>	
<b>A escala territorial</b>	<b>A nivel municipal y provincial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territorialización de la seguridad y plan cuadrante.</li> <li>- Prevención situacional.</li> <li>- Prevención de la violencia mediante el diseño ambiental (CPTED).</li> <li>- Geografías del delito (GIS).</li> <li>- COMPSTAT (estadísticas especializadas).</li> <li>- Unidades móviles de prevención de la violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes locales de prevención de la violencia.</li> <li>- Prevención multiagenciada.</li> <li>- Comisiones municipales de seguridad.</li> <li>- Unidades de prevención local de la violencia</li> <li>- Presupuestos participativos.</li> <li>- Diseño de fondos concursables para proyectos específicos de prevención.</li> </ul>
<b>A nivel de la sociedad civil y las comunidades</b>	<b>A nivel de los entes de control</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención comunitaria.</li> <li>- Seguridad comunitaria.</li> <li>- Mediación comunitaria.</li> <li>- Foros vecinales.</li> <li>- Vigilancia vecinal.</li> <li>- Consorcios de seguridad.</li> <li>- Cámaras de comercio.</li> <li>- Coaliciones de actores (las ONG, fundaciones, grupos organizados en el territorio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía Comunitaria.</li> <li>- Policía Orientada a la Resolución de problemas (POP)</li> <li>- Policía de Proximidad.</li> <li>- Prevención con inteligencia.</li> <li>- Seguridad en alianzas público-privadas.</li> <li>- Diseño de políticas y estrategias integrales de seguridad.</li> <li>- Resolución de conflictos</li> <li>- Justicia restaurativa</li> <li>- Resolución alterna de conflictos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el análisis sistémico permitió poner en perspectiva varios procesos organizativos de la seguridad comunitaria, la política criminal y la prevención en el contexto regional, comprendiendo que el control social se manifiesta en unas fronteras difusas, entre los entes de control formal (policial, judicial) y los ámbitos del control social informal (comunidades, organizaciones de base, iglesias, cámaras de comercio, etc.), desde los cuales se da una compleja e imperfecta disposición entre las normas legales y jurídicas (sistemas de acción) frente a las normas sociales (entorno de la acción).

En la presentación de esos procesos, se hizo una crítica al rol del saber criminológico que puede fungir a modo de control, de reafirmación y reproducción sistémica del poder, condición dispuesta por un dilema, entre la explicación y la acción, característica contenida en ese campo del saber a modo de aporía.

Tales delimitaciones se presentan difusas y problemáticas, se reflejan en la conformación de un tipo de política criminal preventiva, de la cual surgen cuantiosas posturas ideológicas que conforman concepciones doctrinarias y fomentan la disposición a la acción. De esa forma, se buscó comprender como la disposición organizativa incide en la incorporación normativa (gobierno de los individuos) cuya función sistémica es incidir sobre el sustento asociativo del entorno, que surge como la última frontera de impacto de la política pública instrumentalizada como sistema de intervención desde el cual se reafirman distintos símbolos como la comunidad, lo primario, la asociatividad y la solidaridad como horizontes de recomposición social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albaladejo, Isabel. (2006). La Seguridad Ciudadana para la Garantía de Derechos Humanos: un Deber de los Estados. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*. [En línea]. [Citado el: 13 de 10 de 2008.] <http://www.iidh.ed.cr>
- Ávila, Keymer. (2005). *Aproximación a las propuestas de prevención y control del delito desde la criminología crítica*. Abril-Julio de 2005, Capítulo Criminológico, Vol. 33, págs. 225-265.
- — — —. (2006). *Estudio de la Participación comunitaria como modalidad de una política preventiva*. Bogota, Colombia : Memorias del XVIII Congreso Latinoamericano, X Iberoamericano y I Nacional de Derecho Penal y Criminología. Ponencia.
- Balbis, Ana y Caldeira, Esther. (2011). *Policía Comunitaria: Aproximación a la experiencia en el Uruguay*. Montevideo : Ministerio del Interior, Uruguay.
- Bañón, Rafael, y Ernesto Carrillo. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Baratta, Alessandro. (2004a). *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*. 8ª ed. Mexico, D.F: Siglo XXI.
- — — —. (2004b). *Criminología y sistema penal*. Montevideo,

- Uruguay : B de F Ltda.
- Barba, Carlos (1994). «Modernidad tardía y cambios en la teoría social.» *Espiral* (Universidad de Guadalajara): 14-19.
- Bauman, Zygmunt. (2008). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Beato, Claudio. (2004). Reinventar la policía: la experiencia de bello horizonte. [aut. libro] Hugo Frühling, Claudio Beato y Laura Chinchilla. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. New York, EUA : Banco Interamericano de Desarrollo (BID), págs. 139-174.
- Bergalli, Roberto. (1983). *El pensamiento criminológico. Estado y Control*. Bogotá: Editorial TEMIS.
- . (1983). *El pensamiento criminológico. Un análisis crítico*. Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS.
- Bettin, Gianfranco. (1982). *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gili.
- Boda, Rachel. (2003). *Problem analysis in policing*. Washington DC: Police Foundation. U.S Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services (COPS).
- Buckley, Walter. (1973). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Bursik, Robert, y Harold Grasmick. (2001). *Neighborhoods and crime. The dimension of effective community control*. United States of America: Lexinton books.
- Campos, Federico. (2008). «“Recuperemos la paz” ... ¿o la difusión del odio?» *Diario La Nación*, 3 de abril de 2008.
- Candina, Azun. (2006). *Comunidad y prevención: Una guía para el trabajo a nivel local*. Santiago, Chile: Centro de Estudio en Seguridad Ciudadana (CESC).
- Castel, Robert. (2004). *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- . (1997). *Metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Ceirano, Virginia, Sarmiento, Julio y Segura, Ramiro. (2009). *La participación comunitaria en políticas de prevención del delito. El caso de los foros vecinales de seguridad en la Provincia de Buenos Aires*. Córdoba, Argentina: X Con-

- greso Nacional de Sociología Jurídica.
- Cid, Lucia. (2007). *Comunidad y delito callejero ¿Es la delincuencia urbana un problema de la “comunidad”*. Santa Fe, Argentina : Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-UNL. Octavo Congreso de sociología jurídica: “Derecho, democracia y sociedad”.
- CIPC. (2010). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Quebec, Canada : Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC).
- — — —. (2008). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Quebec, Canadá : Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC).
- Clarke, Ronald. (1997). *Situational crime prevention: successful case studies*. 2nd ed. Nueva York, Estados Unidos: Harrow and Heston, Publishers.
- Clarke, Ronald, y John Eck. (2005). *Análisis delictivo para la resolución de problemas. En 60 pequeños pasos*. Washington: U.S Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services (COPS).
- Clarke, Ronald, y Marcus Felson. (1998). «La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito.» En *Urbina Gimeno, Iñigo; Ponce, Juli*. De seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional Convivencia ciudadana, 193-234. España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Coleman, James. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- — — —. (1992). «The vision of foundations of social theory. » *Analyse y Kritik*: 117-128.
- Comblin, José. (1988). *Doctrina de seguridad nacional I*. San José, Costa Rica : Editorial Nueva Década.
- Costa, Gino. (2007). *La ventana rota y otras formas de luchas contra el crimen*. Lima, Peru: Instituto de Defensa Legal - Open Society Institute.
- Crawford, Adam. (1998). *Crime prevention and community safety: politics, policies, and practices*. UK: Longman.

- CUDECA. (2007a). *Evaluación participativa del Programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública*. Ministerio de seguridad Pública - CUDECA (Culturas del Desarrollo Centroamérica). San José, Costa Rica.
- Dammert, Lucia. (2003). *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?* Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Dammert, Lucia y Lunecke, Alejandra. (2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC).
- Dammert, Lucia y Salazar, Felipe. (2009). *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile.
- de Marinis, Pablo. (2005). 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). *Papeles del CIEC, N.15*. [En línea], [Citado el: 2009 de Abril de 9.] <http://www.whu.es/CEIC/papeles/15.pdf>.
- — — —. (2004). In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial. [aut. libro] Ignacio Muñagorri y Juan Pegoraro. *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati - DYKINSON.
- Del Olmo, Rosa. (2000). *Ciudades duras y violencia urbana*. 167, Caracas. : s.n., Mayo-Junio de 2000, Revista Nueva Sociedad
- Eijkman, Quirine. (2007a). *El largo camino hacia la policía comunitaria: las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica*. San José, Costa Rica : FLACSO, Vol. Cuaderno de Ciencias Sociales 145.
- — — —. (2007b). *We are here to serve you! Public security, police reform and human rights implementation in Costa Rica*. Utrecht : Intersentia.
- Escobar, Santiago y otros. (2005). *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Santiago, Chile : Friedrich Ebert Stiftung.

- Estado de la Nación. (2012). Estadísticas políticas sobre criminalidad en Centroamérica. [En línea] Estado de la Nación, 2012. [Citado el: 3 de marzo de 2012.] [http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/archivos\\_xls/2011/Estadisticas\\_politicas/ERCA\\_IV\\_compendio\\_criminalidad.xls](http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/archivos_xls/2011/Estadisticas_politicas/ERCA_IV_compendio_criminalidad.xls).
- Feagin, Joe. (1974). «Community disorganization.» En *The community: approaches and applications*, de Marcia Efrat, 123-146. New York: The Free Press.
- Fernández, Oscar. (2004). «¿Hacia una solidaridad bidimensional?» En *Espacio y tiempo en gestión y análisis social*, de Róger Churnside, url: <http://oscarf.gofreeserve.com/solidaridad.html>. San José, Costa Rica: SIEDIN (Sistema Editorial y de Difusión Científica de la Investigación de la Universidad de Costa Rica), 2004.
- Foucault, Michel (2002). *Defender la sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- — — —. (2009). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- — — —. (2005). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Frühling, Hugo. (2004). *Policia comunitaria y reforma policial en América Latina ¿cuál es el impacto?* Santiago, Chile : Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Frühling, Hugo, Beato, Claudio y Chinchilla, Laura. (2004). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. New York, EUA : Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fundación Paz Ciudadana. (2003) *Espacios urbanos seguros. Recomendaciones de diseño y gestión comunitaria para la obtención de espacios urbanos seguros*. Chile: Banco Mundial, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Fundación Paz Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Gabaldón, Luis Gerardo. (2007). *Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina*. 1, enero-marzo de 2007, Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología., Vol.

- 15, págs. 119-134.
- Garland, David. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial GEDISA.
- . (2007). *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Garrido, Vicente y Redondo, Illescas. (2006). *Principios de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Giddens, Anthony. (2001) *Sociología*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- González, Noé. (2007). «Bauman, identidad y comunidad.» *Espiral*, Setiembre: 179-198.
- Gurrutxaga, Ander. (1991). «El redescubrimiento de la comunidad.» *REIS*: 35-60.
- . (1993). «El sentido moderno de la comunidad.» *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 1993: 201-222.
- Heinz, Karl. (2005). *Diccionario enciclopédico de sociología*. Barcelona: Herde Editorial.
- Hener, Alejandro. (2008). *Comunidades de víctimas-comunidades de victimarios: clases medias y sentidos de lo comunitario en el discurso de la prevención del delito*. [En línea] Marzo de 2008. [Citado el: 2 de abril de 2009.] <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/34.pdf>.
- Honneth, Axel. (1999). «Comunidad. Esbozo de una historia conceptual.» *ISEGORIA*: 5-15.
- Home Office. (2004). *Safer places. The planning system and crime prevention*. Londres, Inglaterra: Home Office of the Deputy Prime Minister.
- Hulsman, Louk, y Jacqueline Bernat de Celis. (1984). *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Iturralde, Manuel. (2007). «La sociología del castigo de David Garland: el control del crimen.» En *Crimen y castigo en la modernidad tardía*, de David Garland, 19-122. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Jacobs, Jane. (2011). *Muerte y vida en las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing Libros.

- Kelling, George, y Catherine Coles. (1996). *No más ventanas rotas. Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*. México, DF: Instituto Cultural Ludwig von Mises.
- Larrauri, Elena. (2000). *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- . (1992). «Victimología.» En *De los delitos y las víctimas*, de Albin Eser, y otros, 282-316. Buenos Aires: Ad-hoc.
- Lefebvre, Henri. (1971). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península.
- Li, Alberto. (2008). *Doctrina del Modelo de Policía Comunitaria Costarricense*. San José, Costa Rica: Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.
- Llorente, María Victoria. (2004). La experiencia de Bogotá: contexto y balance. [aut. libro] Hugo Frühling, Claudio Beato y Laura Chinchilla. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. New York, EUA : Banco Interamericano de Desarrollo (BID), págs. 65-108.
- Luhmann, Niklas. (1983). *Fin y racionalidad en los sistemas. Sobre la función de los fines en los sistemas sociales*. Madrid, España : Editora Nacional.
- . (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Santiago, Chile : Anthropos.
- . (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Barcelona : Anthropos.
- Luque, Emilio. (2003). *Del capital social a la política: las capacidades públicas como articuladoras de las comunidades democráticas*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Sociología, 2003.
- Marshall, Thomas Humphrey. (1997). Ciudadanía y clase social. 79, Reis: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, págs. 297-344.
- Mata, Esteban. (2009). «Congreso aprueba ley de protección a víctimas y testigos.» *Diario La Nación*, 12 de febrero de 2009.
- McKinney, John C. (1968). *Tipología constructivista y teoría so-*

- cial*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miranda, Edwin. (2011). *Policía y Seguridad Comunitaria en Costa Rica*. San José, Costa Rica : Escuela Nacional de Policia, Ministerio de Seguridad Pública, Curso de Comisionados.
- Muñagorri, Ignacio, y Juan Pegoraro. (2004). *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: DYKINSON.
- OMS. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, Informe Internacional.
- ONU-Habitad. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Chile: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU- HABITAT) y Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- Pablos de Molina, Antonio. (1999). *Tratado de criminología (Introducción. Modelos teóricos explicativos de la criminalidad. Prevención del delito. Sistemas de respuesta al crimen)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pasin, Julia. (2009). *Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades*. Buenos Aires, Argentina : Instituto de Investigaciones Gino Germani. V Jornadas de Jovenes Investigadores. págs. 1-23.
- Park, Robert Ezra. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona, España: Ediciones del Serbal. PNUD. *Informe Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.
- Pegoraro, Juan. (2000). *Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana*. Caracas, Venezuela: *Revista Nueva Sociedad*, págs. 114-131.
- — — —. (2002). *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*. [aut. libro] Roberto Briceño-León. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires : CLACSO, págs. 29-55.

- PNUD. (1994). *Informe mundial sobre desarrollo humano 1994*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- — — —. (2006). *Venciendo el temor: inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, Costa Rica. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Putnam, Robert. (2001). «La comunidad próspera. El capital social y la vida pública.» *Zona Abierta*: 89-104.
- Rau, Macarena. (2007). *Prevención situacional en América Latina y el Caribe*. [aut. libro] Erik Alda y Gustavo Beliz. ¿*Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ribeiro, Ludmilda y Maître, Rachel. (2010). *La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes*. Santiago, Chile: Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad. Junio 2010. Serie Documentos de Trabajo, n. ° 2.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura. (1997). *La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina*. Miami, Florida: Center for the Administration of Justice (CAJ).
- Rico, José María. (2003). *La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual*. Caracas, Venezuela: s.n., Nueva Sociedad, págs. 33-49.
- — — —. (2006). (In) *seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación*. 1ª edición. San José: Programa Naciones Unidad para el Desarrollo, 2006.
- — — —. (2010). Eficacia del incremento de las penas. *Diario La Nación*. 8 de Setiembre de 2010. Url: <http://www.nacion.com/2010-09-08/Opinion/Foro/Opinion2514078.aspx>.
- Rotman, Edgardo. (1998). *La prevención del delito*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Sampson, Robert. (1998). «Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana.» En *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*, de Iñigo Urbina Gimeno

- y Juli Ponce, 235-248. España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- — — —. (2011). «The community.» En *Crime and public policy*, de Jamen Wilson y Joan Petersilia, 210-236. New York: Oxford University Press, 2011.
- Sánchez, Héctor. (2011). *Las reformas al Código Penal y sus consecuencias en las prisiones*. Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad de Costa Rica, págs. 433-455.
- Sandoval, Claudia. (2007). *Las políticas públicas en el ámbito de seguridad ciudadana: La delincuencia y su relación con el espacio público, u desafío para la intervención comunitaria*. Programa de Magister en Psicología (Mención en Psicología Comunitaria). s.l. Cuaderno de trabajo N. 4: Universidad de Chile.
- Selmini, Rossella. (2008). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, págs. 41-57.
- Sennett, Richard. (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona, España: Ediciones Península.
- — — —. (2002). *Vida urbana e identidad personal: los usos del desorden*. Península, 2002.
- Silva, Jesus-María. (2001). *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid : Civitas.
- Solano, Marcelo. (2002). *La transferencia de políticas en seguridad ciudadana: de la Seguridad Comunitaria a la policía de proximidad*. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica: Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas.
- Solinís, Germán. (2009). Convivencia bajo riesgo. [aut. libro] Fernando Carrión y Grace Benalcázar. *Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*. Quito, Ecuador : OLACCHI, págs. 289-302.
- Solís, Julio. (2017). Reflexiones sociológicas acerca de la violencia delictiva y su medición en Costa Rica. San José, Costa Rica. *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales*, nº 9: 1-31.

- — — — . (2012). Políticas de la representación, etiquetamiento criminal y responsabilización por la seguridad ciudadana en editoriales del Diario Extra (2008-2010). San José, Costa Rica: *Revista RUPTURAS*, 2012.
- — — — . (2013). «Gestión política de las reformas policiales en Centroamérica, la situación de Costa Rica.» En *La seguridad pública en América Latina: Múltiples dimensiones y dilemas políticos*, de Alejandra Mohor y Romina Nespolo, 64-69. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Sozzo, Máximo. (2000). Seguridad Urbana y Tacticas de Prevención del Delito. Argentina: *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, BsAs, N.10.
- Sutherland, Edwin. (1978). *Criminology*. EUA: J.B Lippincott Company.
- Taylor, Ralph. (2008). «La tesis de las incivildades o de las “ventanas rotas”.» En *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*, de Iñigo Urbina Gimeno y Juli Ponce, 261-272. España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Tönnies, Ferdinand. (2002). *Community and Society*. New York : Dover Publications, INC.
- Torres Nafarrate, Javier. (1999). «In memoriam. El legado sociológico de Niklas Luhmann.» *Revista Sociológica* 40 (mayo-agosto 1999): 89-107.
- Tufró, Manuel. (2009). «El a priori histórico del dispositivo de vigilancia vecinal.» *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. del Instituto Gino Germani*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
- — — — . (2010). «El cronotopo barrial. Vida cotidiana, argumentación y verdad en los discursos de una agrupación vecinal para la prevención del delito.» *Signo y pensamiento* XXIX, n° 57 (julio-diciembre 2010): 330-341.
- Universidad Alberto Hurtado. (2003). *La “oportunidad” del delito: enfoque situacional de la prevención*. Santiago, Chi-

le: Universidad Alberto Hurtado.

Viet, Jean. (1973). *Los métodos estructuralistas en ciencias sociales*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

## Documentos institucionales

CGR. (2008). *Informe con los resultados del estudio efectuado en relación con los mecanismos de programación y asignación de recurso humano destinado a la seguridad ciudadana*. Contraloría General de la Republica. San José, Costa Rica: Informe N. DFOE-PGA-76/2007.

Ministerio de Justicia. (2015). *Articulando el diálogo de la Costa Rica bicentenaria. Plan Nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social, 2015-2018*. Plan Nacional, San José, Costa Rica: Gobierno de la República de Costa Rica.

— — — —. (2007). *Un país sin miedo. Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz 2007-2010*. San José, Costa Rica: Gobierno de la República de Costa Rica.

— — — —. (2011). *Abriendo Puertas: Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014*. San José, Costa Rica: Gobierno de la República de Costa Rica.

Ministerio de Seguridad Pública. (2011). *Programa Básico de Capacitación en Seguridad Comunitaria*. San José, Costa Rica: Programa de Seguridad Comunitaria. [http://www.msp.go.cr/seguridad\\_comunitaria/Brochure%20Comunitaria.pdf](http://www.msp.go.cr/seguridad_comunitaria/Brochure%20Comunitaria.pdf).

Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública. (2014). *Estrategia de trabajo policía-comunitaria. Modelo Preventivo de la policía costarricense*. San José, Costa Rica: Dirección de Programas Policiales Preventivos, 2014.

— — — —. (2011). *Informe de fin de gestión José María Tijerino Pacheco. Período 08 de mayo del 2010 al 30 de abril del 2011*. San José, Costa Rica: Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.

## Leyes y decretos

- Asamblea Legislativa. (2001). *Ley de Fortalecimiento de la policía civilista No 8096*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José.
- . (1994). *Ley General de Policía. No 7410*. Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica. San Jose.
- Poder Ejecutivo. (2011). *Decreto Ejecutivo No 36455-SP. Interés Nacional de la Seguridad Ciudadana*. San José, Costa Rica.
- . (2011). *Decreto Ejecutivo No. 36366-SP. Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública*. San José, Costa Rica.
- . (2010a). *Decreto Ejecutivo No 35984-SP. Manual policía-ciudadano de Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- . (2010b). *Decreto Ejecutivo No 35844-SP. Estrategia de Distritalización Policial*. San Jose, Costa Rica.
- . (2004). *Decreto Ejecutivo No.32177-SP Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública*. San José, Costa Rica.
- . (2003). *Decreto Ejecutivo No 31463-SP. Reglamento Ético Ministerio de Seguridad Pública*. San José, Costa Rica.
- . (2000). *Decreto Ejecutivo No 30018-SP. Reglamento de organización y funciones de Ministerio de Seguridad Pública, auditoría general*. San José, Costa Rica.
- . (1998). *Decreto Ejecutivo No 26839-SP. Reforma Reglamento Organización de los Cuerpos Policiales*. San José, Costa Rica.



**FLACSO**  
COSTA RICA