Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

Fernando Carrión y Johanna Espín, editores

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

FLACSO ECUADOR

I·C·L·E·I Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

QUITO Alcaldía Metropolitana

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

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

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

Índice

Presentación 7

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

Registros institucionales de información
en violencia y seguridad ciudadana

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

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

Métodos alternativos para el registro de información

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

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

Los cuentos mediáticos del miedo 117
Omar Rincón y Germán Rey

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

Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana

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

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

El Observatorio Regional de Paz
Cauca, Nariño 195
Gildardo Vanegas

Las encuestas de victimización

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

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

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

Breve reseña de los autores 283

La prevención de la (in)seguridad en Barcelona

Josep M. Lahosa[1]

> La delincuencia forma parte de la estructura normal de una sociedad: el delito no se encuentra en la mayoría de las sociedades sino en todas, aunque cambia en sus manifestaciones: lo normal es sencillamente que exista una delincuencia y que cada sociedad asuma, sin sobrepasarse, un cierto límite que no es imposible fijar. Más aún: constituye un factor de salud pública, una parte integrante de toda sociedad sana; el delito es normal porque una sociedad sin él sería completamente imposible (...) Imaginemos una sociedad de santos, ejemplar y perfecta. Allí, los delitos propiamente dichos no existen, pero las faltas que parecen pequeñas en la opinión normal provocan el mismo escándalo que un delito en las conciencias normales. Por la misma razón un hombre íntegro juzga sus pequeños errores con la misma severidad que la sociedad reserva para los delitos. (Durkheim, 1983).

Introducción

Las investigaciones en el ámbito de la criminología ponen de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad. En este sentido, el modelo "Barcelona" de seguridad quiere dar respuesta

1 Director de Servicios de Prevención.

Lahosa, Josep (2009). **La prevención de la (in) seguridad en Barcelona.** En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, ed. Fernando Carrión y Johanna Espín, 261-282. Quito: Serie Foro FLACSO.

no solo a la reducción de la criminalidad sino también a su percepción social; quiere potenciar una sociedad tolerante, solidaria, participativa y corresponsable de las políticas públicas de seguridad. El objetivo es prever políticas de anticipación a los conflictos que sean capaces de gestionarlos.

Dos aspectos fundamentales deben ponerse de manifiesto: por una parte el espacio en el que se produce el conflicto y en el que deben ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o restablecer las relaciones distorsionadas, el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos; y por otra, la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad. Por ello defendemos que los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de una política de seguridad pública.

La seguridad pública es algo que hay que gestionar en relación con la proximidad de la emergencia del conflicto; esta gestión debe tener en cuenta las diferentes apreciaciones colectivas, debe ser capaz de modular las intervenciones públicas sobre la base de los recursos, de los conflictos y de la construcción social que de ellos se haga. En este sentido, parece claro que las autoridades de proximidad, los alcaldes y las alcaldesas son las figuras políticas mejor situadas para hacer frente a esa gestión: su especial situación entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de los servicios son una garantía de ello.

Este planteamiento, en el que la seguridad es un cúmulo de relaciones, algunas positivas y otras distorsionadas por el conflicto, es el que venimos aplicando en Barcelona desde 1984. Así nuestra política de seguridad no sólo integra las respuestas penales, sino que también incorpora como elemento central de su política criterios de prevención, de participación comunitaria, de solidaridad con las víctimas y también con los victimarios. Desde nuestra perspectiva es necesario elaborar un modelo de seguridad que incluya un modelo de autoridades, un modelo de coordinación de políticas y un modelo de participación comunitaria, en definitiva estamos planteando un "modelo de seguridad participado".

Las líneas del modelo de Barcelona

Barcelona, aparte de algunos episodios puntuales, es una ciudad tranquila, pacífica, segura. El hecho de que los barceloneses tengan una relación con la ciudad desde una perspectiva multicéntrica en la que coexisten un centro político y administrativo, que permite cohesionar algunos rasgos de identidad colectiva, con los barrios donde se establecen las relaciones personales y de convivencia, y en los que se estructura un fuerte nivel de asociacionismo, configura una ciudad intensamente conocida y reconocida por sus habitantes, con una fuerte cohesión social más habitual de las ciudades medianas que de las grandes metrópolis.

La fractura de algunos de estos elementos explicaría, tal como explicitaba la Comisión ad hoc creada por el alcalde de la ciudad, en el año 1984, con el objetivo de establecer las líneas de una nueva política de seguridad para la ciudad, el episodio de miedo generado durante el año 1983.

Decía la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, en su informe *Del orden público a la seguridad ciudadana*:

> La seguridad ciudadana es el resultado de una negociación constante entre la búsqueda de seguridad en la convivencia y la realidad insegura del ser humano, y precisa, de un marco social seguro para que cada individuo afronte libremente la inseguridad de su propia existencia y de unas condiciones de normalidad.
> Condiciones que permitan percibir el compromiso social sobre la base de:
>
> a) Un grado de seguridad en la organización social de producción y en la previsión, aunque mínima, que garantice el futuro.
> b) El ajuste de la actividad política y del marco jurídico al ritmo de la vida social.
> c) Un funcionamiento conocido y reconocido de las instituciones públicas.
> d) El acoplamiento entre las normas y los valores sociales, así como un acuerdo general sobre el comportamiento de la población.
>
> Un grado satisfactorio en el funcionamiento de las instituciones de transmisión cultural: la familia, la escuela, los media, etc.; así como la aceptación colectiva de lo inevitable del conflicto propio de toda vida social. (Comisión Técnica de Seguridad Urbana, 1984).

Asimismo de las propuestas de dicha comisión se extraen los criterios de la política de seguridad pública aplicada en Barcelona. Esta se plantea sobre la base de cuatro preceptos: prevención, represión, solidaridad y participación comunitaria, que deberán ser aplicados teniendo en cuenta: un alto nivel de conocimiento de la realidad, la cooperación y solidaridad institucional, la coordinación de las políticas y el desarrollo de programas.

De todas las conclusiones de la comisión, una de ellas fue fundamental para el desarrollo de nuestra política de seguridad: "la participación comunitaria en la definición de las políticas". En este sentido se hizo evidente que el elemento principal para esta nueva concepción de la seguridad era la propia ciudad; la eficacia de las grandes opciones legislativas o gubernamentales depende de la apropiación social que se haga de ellas, en este sentido estamos convencidos que no es posible garantizar un nivel óptimo de seguridad y libertad sin tener en cuenta la corresponsabilidad de los ciudadanos en este ámbito de la vida de la ciudad.

Por otra parte, se propuso que esta nueva concepción de la seguridad urbana debía asentarse en la constitución de órganos de representación y debate, los Consejos de Seguridad o Prevención a nivel de la ciudad y también de los distritos.

El conocimiento de la realidad

Constatamos cómo el estilo de vida urbano se ha universalizado, y hablar de los problemas y la ciudad es hacerlo tanto de grandes conturbaciones –no se justifica en la actualidad calificar, por ejemplo, a Barcelona, Bilbao o Madrid como unidades urbanas en sí mismas, sino es para identificarlas y analizarlas como parte de una ciudad real mucho más amplia– como de ciudades medianas y pequeñas.

La densidad, el anonimato, las diferentes intensidades de tramas sociales y urbanas, la multiplicidad de usos del territorio y de los equipamientos, las situaciones económicas, la incidencia del paro, la motorización de la población, la facilidad de transporte, entre otros, son algunos factores reconocidos para dar coherencia a las tesis que sobre la violencia y la vida urbana vienen desarrollando las ciencias sociales.

En este sentido, si bien es cierto que los problemas relacionados con la acumulación de impactos de violencia se generan en el ámbito urbano, también lo es que hoy estos problemas ya no son patrimonio exclusivo de las grandes aglomeraciones sino que forman parte de la realidad de las ciudades medias e incluso pequeñas.

Parece pues fuera de toda duda que una de las cuestiones que más puede afectar, en realidad, ya lo está haciendo, la normalidad de la vida en las ciudades es la referida al impacto de la seguridad/inseguridad, y en especial a la percepción social que de ella se tiene.

Las investigaciones y el sentido común nos indican que la seguridad –o mejor el sentimiento de seguridad/inseguridad– es algo más que la ausencia de delitos, es una percepción y como tal una construcción social. Percepción que es uno de los elementos clave en la toma de decisiones de los ciudadanos, tanto en lo referente a sus actividades como a la intensidad de las relaciones sociales que establecen. No hay que olvidar que también influye en las actitudes de insolidaridad, intolerancia y en la demanda de respuestas individuales, y a menudo exclusivamente punitivas, al conflicto. También hay que destacar que ese tipo de respuestas punitivas se dirigen normalmente a los sectores sociales más vulnerables: los jóvenes, las minorías étnicas, los inmigrantes, entre otros.

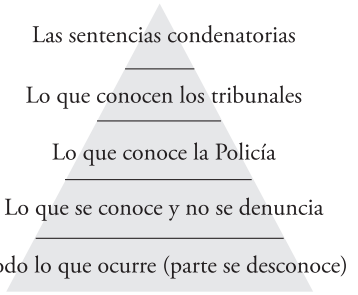
Desarrollar una gestión positiva de los conflictos, en definitiva gobernar, debe poner en consideración que la mera estructuración de servicios policiales, judiciales, sociales, etc., no es suficiente, ya que en la génesis del conflicto, y la delincuencia lo es, hay mucho de imagen, de percepción, de sensaciones. Así, pues, su gobierno ha de tenerlo en cuenta, ha de elaborar una política de recuperación de la distorsión social producida.

Así, desde nuestro punto de vista es fundamental desarrollar como base primaria de cualquier intervención pública en la gestión y prevención de los conflictos un intenso trabajo de conocimiento de la realidad que nos permita conocer tanto la actividad de los servicios –las estadísticas– como las sensaciones de la ciudadanía.

En este sentido somos de la opinión que cometeríamos un error si intentáramos evaluar el impacto de la violencia, solo a partir de lo que conocen los servicios, pues si algo sabemos es que no todo se denuncia ni

todo se registra. Podemos ver como lo que conocemos es una mínima parte de lo que ocurre, de hecho podríamos utilizar lo que se conoce como *iceberg* del conocimiento criminológico y tomando prestada –y modificando en parte– una sugestiva idea de López Rey, se podría hablar de cinco estadios que van de la máxima extensión real de la delincuencia –contando con su mínimo conocimiento o reconocimiento social– a la mínima extensión que se da precisamente con el máximo conocimiento/reconocimiento.

Figura 1. **Formas de aproximarse a la magnitud de la violencia intrafamiliar / doméstica**



Estos cinco estadios corresponden a cinco momentos sucesivos de las relaciones delictivas y se pueden asociar a las tres definiciones de lo que se entiende como delincuencia.

El *primer estadio* es el de todas las relaciones delictivas que hay en una sociedad, incluso aquellas de las que ni delincuentes ni víctimas son conscientes: es decir, toda la delincuencia realmente existente (la máxima extensión incluyendo el menor grado de reconocimiento social).

Segundo estadio: toda la delincuencia de la que son conscientes los actores que intervienen (delincuentes y víctimas), incluso aquella que ni se explica ni se denuncia. La diferencia entre este segundo nivel y los siguientes es la famosa "cifra oscura".

El tercer estadio se limita a la delincuencia que llega a conocimiento de la Policía. Los datos policiales permiten la medida de este tercer estadio.

Al *cuarto estadio* le corresponde solo la delincuencia que llega a los tribunales (sea a través de denuncia directa, de la Policía, o de la acción de la fiscalía). Y finalmente, el quinto escalón lo constituye únicamente la delincuencia que los tribunales han sentenciado.

Llegar a los tribunales es el penúltimo paso en la formalización de un hecho como delictivo *(cuarto estadio*), la entrada en el sistema judicial no significa necesariamente su definitiva sanción. Judicialmente solo hay delincuencia si la sentencia es condenatoria *(quinto y último estadio*).

La encuesta de victimización de Barcelona

La encuesta de victimización de Barcelona lleva desde el año 1983 estudiando la problemática de la seguridad en la cuidad.

La estrategia metodológica de la encuesta consiste en estudiarla justamente desde la perspectiva de la ciudad: densidad, heterogeneidad e interactividad; en el bien entendido que la desigual producción y distribución de la delincuencia y la inseguridad están fuertemente asociadas con las diferencias sociales y de localización espacial que se dan en la ciudad. Por esto, tanto las hipótesis de trabajo como el análisis posterior tienen como variables independientes las diferencias sociales en la ciudad (la diferencial apropiación del espacio urbano) y su plasmación en la distribución territorial de la delincuencia y de la vivencia de la seguridad (el desigual riesgo de victimización de sus habitantes y la no menos desigual peligrosidad de los distritos y barrios).

La estrategia urbana implica diseñar una muestra y disponer de un tratamiento analítico que eviten la denominada "falacia ecológica", que consiste a considerar la ciudad (o el país entero en algunas encuestas a escala superior) como un todo homogéneo, donde no hay ninguna incidencia territorial en la distribución de la delincuencia y la inseguridad. Obviamente, los problemas urbanos varían mucho de un barrio a otro, y ésta es precisamente la información que precisan los gestores públicos para el diseño de una adecuada política de prevención y seguridad ciudadana.

El universo a estudiar es el conjunto de la población mayor de 16 años que reside en la ciudad de Barcelona.

A partir del año 1989 se extendió la medición de la victimización y de la opinión sobre la seguridad a toda el área metropolitana de Barcelona. Desde el año 2000, una operación de convergencia entre la encuesta de Barcelona y la fase experimental de la encuesta de seguridad promovida por el gobierno catalán nos ha permitido que desde el 2001 se realice una sola operación de análisis en toda Catalunya, con una muestra aproximada de 13.500 entrevistas para una población de 5.500.000 de habitantes de más de 16 años.

Como decía con anterioridad, las políticas de seguridad deben tener en cuenta los aspectos objetivos y también los subjetivos; en este sentido, las herramientas de conocimiento también deben ser coherentes con dicha afirmación; por ello, la encuesta mide la victimización y también la percepción de los ciudadanos sobre la evolución de la seguridad en su barrio de residencia y en la ciudad en conjunto.

Tabla 1. **La victimización en Barcelona, 1983-2004**

Índice global de victimización	
1983	24,9
1984	24,9
1985	25,5
1986	26,2
1987	25,4
1988	21,6
1989	17,6
1990	18,0
1991	17,1
1992	17,0
1993	13,6
1994	18,0
1995	15,8
1996	14,1
1997	14,3
1998	13,4
1999	14,3
2000	16,4
2001	17,3
2002	18,4
2003	19,9

Tabla 2. **Índice global de denuncias**

Índices de denuncia	
1983	28,0
1984	27,7
1985	27,8
1986	26,1
1987	28,7
1988	33,8
1989	37,0
1990	39,7
1991	37,0
1992	41,2
1993	44,1
1994	40,1
1995	40,4
1996	42,0
1997	45,2
1998	46,0
1999	45,8
2000	44,0
2001	50,3
2002	45,2
2003	42,9

Tabla 3. **Evaluación del nivel de seguridad en el barrio y en la ciudad**

	En el barrio	**En la ciudad**
1984	4,6	4,1
1985	5,0	4,8
1986	5,1	4,8
1987	5,1	4,7
1988	4,2	3,8
1989	4,8	4,3
1990	5,0	4,3
1991	5,6	4,8
1992	5,5	5,0
1993	5,5	5,0
1994	5,7	5,2
1995	5,7	5,3
1996	5,8	5,6
1997	6,2	5,8
1998	6,8	6,2
1999	6,8	6,3
2000	6,4	6,1
2001	6,4	5,9
2002	6,3	5,1
2003	6,1	5,1
2004	6,0	5,2

Delincuencia y miedo: ¿fenómenos urbanos?

Uno de los aspectos a tener en cuenta, en la aproximación al análisis de las relaciones entre la delincuencia y el miedo, es el relativo a la escala de observación. En este sentido, el análisis de la delincuencia, hasta épocas muy recientes, era fundamentalmente una cuestión que sólo realizaban los Estados, los cuales mantenían el control sobre la información del sistema de justicia penal, y, a menudo, la opacidad de la información impedía los análisis de los impactos y relaciones del delito en las ciudades.

No es hasta épocas recientes cuando la investigación sobre la delincuencia y el miedo y su incidencia en las ciudades ha entrado a formar parte de las políticas de la gestión urbana; baste decir que no es hasta el año 1986 que el Consejo de Europa organiza la primera sesión de trabajo sobre el rol de las colectividades locales en la prevención de la inseguridad, o incluso deberemos esperar hasta el décimo congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena durante el mes de abril de 2000, que por primera vez se concluye "la necesidad de estudiar los efectos de la delincuencia en las zonas urbanas".

En la actualidad está aceptado que los impactos del delito y la delincuencia tienen, en el medio urbano, su principal teatro de operaciones, y que es en las ciudades donde emergen los principales problemas de seguridad, donde deben ponerse a disposición los recursos de análisis y de respuesta institucional a las disfunciones sociales que generan los nuevos fenómenos que inciden en la seguridad y en su percepción, y hoy no podemos perder de vista que uno de los principales aspectos que están incidiendo en esas percepciones están vinculadas, en Europa, a los procesos migratorios, al desconocimiento y al miedo del "otro".

Jordi Borja y Manuel Castells (1997: 418) proponen que, frente a la presión mediática, tecnológica y económica de la "cultura homogeneizadora" de la globalización, hoy las ciudades son las estructuras organizativas, sociales y políticas que están en mejor situación para hacer frente a las perversiones de esa globalización; su proximidad a los problemas reales de los ciudadanos les permite estructurar respuestas a partir de su rol histórico de establecer un sentimiento de pertenencia y de identidad basado no en términos étnicos o culturales, sino en términos de cotidianidad, de normalidad de las relaciones entre diferentes, en definitiva de aceptación de la diferencia como algo normal y hasta provechoso para la comunidad en su conjunto.

Así pues, es en este marco de proximidad a la vida ciudadana donde los análisis sobre los impactos de la (in)seguridad en las ciudades encuentran relevancia y utilidad social, tanto por ser uno de los problemas principales con los que se encuentran las ciudades y su gestión como por la tendencia de la mayoría de la población mundial a concentrarse en las ciudades. El estudio y análisis de la seguridad, y de las consecuencias de la delincuencia en la vida de las ciudades, son hoy una necesidad para los gobiernos locales, a los que la comunidad científica ha de dar una respuesta incorporando su estudio a su quehacer investigador.

En la cita inicial de Durkheim se plantea una de las principales cuestiones a las que las ciudades han de dar respuesta, esto es, los límites en los que una organización social puede desarrollarse.

Y es en este sentido que uno de los aspectos que más puede afectar, de hecho ya lo está haciendo, la vida social de las ciudades es el referido a la seguridad o inseguridad y, más concretamente, a la percepción que de ella se tenga. Ésta se construye sobre la base de realidades y experiencias pero también, y de forma relevante, a partir de sensaciones y representaciones sobre lo que se considera peligroso, y en el caso del medio urbano, sobre los territorios y sobre los que en ellos lo habitan.

Así pues, el sentimiento de seguridad o inseguridad es algo más que la ausencia o presencia de delitos: es una percepción y como tal una construcción social; asimismo, es de destacar las diferencias y al mismo tiempo relaciones entre miedo difuso y miedo concreto, identificando al primero como aquel que se percibe con relación a fenómenos de carácter general y que se relaciona con riesgos indeterminados, siendo el segundo el vinculado, de manera fundada o no, directamente con las posibles experiencias vitales que se construyen básicamente en el medio urbano, espacio social y político donde se evidencian las contradicciones y limitaciones de la respuesta social y política a los problemas de cohesión social.

Los ejes de la intervención en Barcelona

1) Conocimiento de la realidad
   a) encuesta de victimización
   b) ecografía de la prevención del territorio
   c) mesa de prevención en los territorios
   d) servicios de bienestar social
   e) Policía municipal

2) Educación y formación continua
   a) proyecto educativo de ciudad
   b) planes de formación para jóvenes
   c) pacto industrial

3) Calidad de vida urbana
   a) de los espacios públicos
   b) uso social de los espacios
   c) dignificación de las periferias

4) Respuesta a los conflictos
   a) plan integral de servicios sociales
   b) plan de acción frente a las drogas
   c) programas con minorías
   d) violencia y escuela
   e) mediación comunitaria

5) La proximidad
   a) descentralización de servicios
   b) intervención en el ámbito comunitario
   c) modular la respuesta a la percepción social
   d) construir comunidad
   e) Policía municipal asentada en el territorio

6) La participación ciudadana
   a) los Consejos de prevención de los barrios
   b) pactos cívicos (de la convivencia, movilidad, entre otros)
   c) los servicios de las ONG y la sociedad civil y entidades
   d) los núcleos o comisiones de seguimiento (PMAD, Bienestar Social)

7) La coordinación
   a) transversalidad de programas
   b) la proximidad de los operativos
   c) los operadores terminales de un mismo sistema
   e) consenso de circuitos
   f) protocolos de intervención y de transferencia de la información

8) La solidaridad
   a) los servicios de atención a las víctimas
   b) la recuperación social de los victimarios
   c) las prestaciones en beneficio de la comunidad
   e) las medidas alternativas a la pena

Las nuevas demandas de seguridad

Hoy la seguridad es una cuestión vinculada al uso sobre un espacio público urbano, sometido a fuertes presiones: las nuevas situaciones urbanas, los procesos migratorios y los nuevos usos de los espacios generan sentimientos de pérdida y competencia sobre el uso social de los espacios.

De hecho, las nuevas demandas emergentes están generando cambios en la aproximación que, desde la administración municipal, venimos realizando a la gestión de la seguridad; en este sentido, podríamos evidenciar la existencia de una trilogía explicativa de las demandas de seguridad actuales: espacio público, jóvenes e inmigración.

Nuevas aproximaciones a la prevención en Barcelona

La justicia de proximidad, la definición y validación de un concepto mucho más amplio de lo que debemos entender como prevención, junto con la construcción de un nuevo modelo del sistema de seguridad en Barcelona, son los tres grandes retos que tenemos en la actualidad.

El medio urbano y la justicia

Es en la ciudad donde se han producido los cambios más relevantes en las estructuras sociales contemporáneas, y donde en el futuro se establecerán necesariamente las nuevas formas de intervención y de relación social; por otro lado, la especial situación que la justicia tiene en la percepción social y en la base de la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, hace que los gobiernos de las ciudades no puedan ni deban renunciar a intervenir en la definición de un ámbito tan importante de su vida social y política. Por ello, no ha de parecer extraño que los municipios se planteen líneas de intervención dirigidas hacia políticas reequilibradoras de acceso a la justicia y de reducción de la judicialización de la vida de las ciudades.

Por otro lado, es evidente que en el éxito de dichas políticas tendrá mucho que ver la percepción que los ciudadanos tengan de su relación con el medio urbano y con las condiciones de este. Entonces, debemos tener en cuenta que la percepción sobre la seguridad en las ciudades altera la demanda que se hace a la administración de justicia.

Al analizar el actual estado de la seguridad en las ciudades podemos apreciar cambios significativos en relación a situaciones relativamente recientes, y observamos como en los últimos años han ido emergiendo nuevas tipologías, algunas claramente delictivas, aunque la mayoría fácilmente podrían ser tipificadas como transgresiones normativas. Estas se caracterizan por estar enmarcadas en la violencia depredadora, la cual se dirige hacia un estilo de vida que ensalza la propiedad de los bienes de consumo al mismo tiempo que es incapaz de protegerlos.

Si anteriormente afirmábamos la importancia de la percepción que la comunidad tenga de las situaciones y de sus relaciones con el medio, bueno será tener en cuenta tres aspectos que desde nuestro punto de vista están incidiendo de forma capital en dicha representación social:

- La incorporación de las capas medias a la autoría de las nuevas formas de violencia y de las transgresiones, universalizando la entrada al sistema de control.
- Muchas de las nuevas tipologías delictivas o transgresoras se instalan dentro del propio sistema: se dirigen contra elementos emblemáticos de un cierto nivel de bienestar (mobiliario urbano, grafitis, vehículos, entre otros).
- Una competencia por la apropiación del territorio y del uso que de este se hace (intergeneraciones, minorías, entre otros).

Por otro lado se está produciendo una cierta monetarización de la seguridad y la justicia, estableciéndose grandes diferencias –en su acceso– en relación a la capacidad económica de los ciudadanos, ya sean víctimas o victimarios.

¿Es la justicia de proximidad la justicia de los pobres?, ¿es aconsejable que los asuntos de orden menor lleguen al sistema de justicia?, ¿son los conflictos entre vecinos susceptibles de ser tipificados como ilícitos penales?, ¿los nuevos fenómenos de vandalismo y conductas asociales han de ser resueltos desde la administración de justicia?

Esta situación, la generalización de estas tipologías y la incapacidad del sistema de dar una respuesta adecuada modifica las demandas que los ciudadanos hacen a la administración de justicia; asimismo, parece evidente que esa modificación tanto en la situación objetiva como en la percepción social aconseja plantearnos la función de la justicia como algo más que la corrección punitiva de las transgresiones, debe coadyuvar a restablecer la relación social distorsionada por el delito y/o la transgresión.

Así debe inexcusablemente realizar una búsqueda de sistemas alternativos a la punitividad actual, la pena debe reencontrar sus aspectos socializadores y pedagógicos, en especial en aquellos supuestos en que estén implicados los jóvenes.

La administración de justicia debe coadyuvar a encontrar propuestas que ayuden a modular las actitudes de la población, en especial si tenemos en cuenta que esta se instala entre:

- Una ambivalencia entre la defensa del ámbito privado (la familia, el domicilio) y la desconsideración hacia lo público y colectivo –aunque este haya sido reivindicado (conflictos entre vecinos, propiedad horizontal, ruidos, espacios comunitarios, entre otros).
- Una tolerancia claramente desrresponsabilizadora hacia los actos de los propios (hijos) y una fuerte intolerancia hacia los ajenos (son los otros los violentos, los delincuentes, los jóvenes agresivos).

No podemos olvidar que estas actitudes se ven apoyadas por los poderes mediáticos que ejercen una fuerte influencia por medio de la acumulación de impactos informativos de valores y modelos de comportamiento ajenos a la propia cultura, lo que representa –especialmente en los menores– una dificultad para recepcionar parámetros sociales contrapuestos a los propios, consolidando lo que podríamos calificar de "emigración cultural permanente"; así como de la preponderancia de la técnica por encima de valores humanísticos y filosóficos.

Estas situaciones descritas comportan que, en la actualidad, la administración de justicia reciba una presión difícilmente soportable, haciendo más que previsible que en breve tiempo –de seguir las cosas así– se llegue a su colapso, con lo que implicaría la desprotección y desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones.

Los municipios y la Justicia

Si bien los municipios, como administración, no tienen atribuidas competencias en materia de justicia, sí que pueden y deben complementar y coadyuvar a la aproximación de la Justicia al medio urbano; el conocimiento que los gobiernos municipales tienen de las necesidades de los ciudadanos que residen en sus respectivos territorios y de las limitaciones de los servicios públicos pueden ayudar a recomponer una relación a menudo difícil entre los ciudadanos y la administración de Justicia.

Creemos que los gobiernos de las ciudades deben establecer políticas que sean capaces de prever el conflicto y, en el caso de que este se produzca, gestionarlo. Resulta a todas luces necesario –para un desarrollo óptimo de las ciudades– dar una respuesta a los problemas derivados de:

- Sobrejudicialización de la vida de las ciudades.
- Delegación que los ciudadanos hacen a la administración de Justicia para que resuelva los conflictos más nimios.
- Saturación de la administración de Justicia.
- Emergencia de nuevos fenómenos asociales o delictivos.
- Falta de confianza en el sistema de Justicia.
- Limitaciones de las actuales respuestas del sistema de Justicia.

Las ciudades pueden y deben desarrollar políticas de aproximación de la administración de Justicia al medio urbano, de promoción del acceso de los ciudadanos a la Justicia; políticas que permitan transformar la operativa del sistema de Justicia y reducir el impacto de los conflictos en la vida social.

Desde la ciudad, creemos que la administración de Justicia no puede renunciar a implicarse en la vida social y política; así, respetando la independencia del Poder Judicial, no renuncian a trabajar por la optimización de su funcionamiento, por un acercamiento de la Justicia a la ciudad y por mejorar el acceso de los ciudadanos. Entonces, creemos que es posible desarrollar políticas de:

- Acercamiento de la administración de Justicia a los territorios.
- Promoción de la Justicia de paz.
- Estructuración de un sistema de mediación y conciliación de conflictos en el ámbito comunitario.
- Impulso de una cultura desjudicializadora de la vida social.
- Corresponsabilización de los ciudadanos en la resolución de sus propios conflictos.
- Impulso de la participación social.

La justicia de proximidad[2]

El reto de encontrar una propuesta útil y factible para las ciudades nos obliga, como paso previo, a intentar identificar lo que las ciudades entendemos como "justicia de proximidad":

- Un sistema globalizador en la respuesta pública a la resolución de los conflictos, en este sentido el sistema puede englobar estructuras de ámbito judicial (juzgados de paz) y otras de ámbito extrajudicial (conciliación, mediación, etc.).
- Un sistema no orgánico que debería intervenir en el ámbito de los conflictos que se generan en los territorios de las ciudades. Estos conflictos, y en especial su acumulación, están distorsionando la vida social de las ciudades, influyendo de forma muy importante en la crisis y la exclusión social.

Las ciudades debemos trabajar cooperativamente en el conocimiento y en la estructuración de un sistema de resolución de conflictos que permita un acceso universal al derecho y a la justicia. En este sentido deberíamos trabajar sobre la base de:

1) Avanzar en el conocimiento de los diferentes sistemas de resolución de conflictos teniendo en cuenta los sistemas formales y también los informales.
2) Establecer el sistema de resolución de conflictos sobre la base del territorio, ya que si bien es en este donde se producen los conflictos, también debe ser en este donde se desarrollen las políticas para su resolución.
3) Las ciudades deberemos hacer especial referencia a la problemática derivada de las actuaciones de los segmentos de población más joven. Debemos ampliar nuestra intervención en el espacio previo al acceso a la jurisdicción ordinaria de los menores y jóvenes.
4) Por último, creemos que las ciudades y en especial sus gobiernos deben dar una respuesta a los conflictos de los que son víctimas desde perspectivas de resolución. Proponemos que se oficialice una declaración en pro de la mediación de los conflictos y que los gobiernos de las ciudades respondan ante los actos de los que son víctimas desde la aplicación de medidas alternativas a las actuales: la mediación, la conciliación y la reparación o trabajos en beneficio de la comunidad pueden ser las alternativas que, al margen de reparar el daño, contemplen también los aspectos educativos y socializadores que implica la responsabilización de los actos cometidos.

2 Conclusiones del grupo de trabajo SecuCites-Justicia de proximidad. Europa, 1992.

La percepción de los ciudadanos respecto a la seguridad y a su propio compromiso en la resolución de los conflictos se halla fuertemente influida por la confianza en las instituciones, por ello será fundamental seguir impulsando la aproximación de la justicia al medio urbano.

Es evidente que para desarrollar una política de compromiso colectivo en la resolución de los conflictos, la sociedad debe asumir un papel activo en la definición de las políticas y estrategias a seguir. La búsqueda de formas cooperativas de resolución de los conflictos parece aconsejar una política decidida de impulso de estructuras de *mediación y conciliación* en los conflictos de la vida cotidiana. Política que debe apoyarse en la recuperación, por parte de la comunidad, de su capacidad de resolución de los conflictos, y en el desarrollo de una conciencia de tolerancia del conflicto.

Parece fuera de toda duda que no es posible resolver los conflictos sin una toma de conciencia de que el conflicto forma parte de la vida social, y que es patrimonio de las sociedades avanzadas y complejas la capacidad para encontrar las vías más adecuadas para su solución.

Estamos convencidos de que en muchos casos la judicialización de determinadas conductas no genera la resolución del conflicto, más bien, al contrario, la relación social que se ha distorsionado queda permanentemente deteriorada.

El impulso y la búsqueda de nuevos espacios para la resolución de los conflictos puede permitir la superación de los actuales niveles de tipificación en los códigos de muchos asuntos que hoy en día tienen su ámbito de resolución en la vía judicial; el objetivo debe situarse en reducir esta excesiva influencia del ámbito judicial en la vida social y política de la ciudad.

El objetivo final debe situarse en la recuperación social tanto de la víctima como del victimario. Este impulso al compromiso social con el conflicto será fundamental en la construcción de una ciudad más justa, solidaria y tolerante.

Por último, este compromiso colectivo debe ayudar a que las administraciones públicas se decidan a utilizar los recursos que permite la legislación en el ámbito de las medidas alternativas y a la toma de conciencia social de que el conflicto forma parte de la ciudad y que es la ciudad la que debe y puede responsabilizarse de la resolución de muchos de sus propios conflictos.

Una nueva definición de prevención

Este proyecto asume y valoriza que desde la mayoría de las áreas del Ayuntamiento y desde la propia comunidad se están impulsando acciones de prevención. Su enfoque es totalmente transversal pues queremos, desde toda la organización, impactar coherentemente y positivamente en la consolidación de la política de prevención.

Se trata de poner en valor aquello que la propia ciudad, y no tan sólo la administración pública, viene realizando en esta materia, y hacerlo desde la proactividad.

Por otro lado, el proyecto también pretende valorizar social y políticamente el trabajo y el esfuerzo de aquellos profesionales o ciudadanos que desde las organizaciones no gubernamentales, desde las empresas no lucrativas, están a pie de obra.

Cuatro son las fases básicas de este proyecto:

1) Definir y validar un nuevo concepto de prevención más amplio. Proponemos una definición operativa en cuatro tipologías de prevención:

   Prevención 1: Estructural o general. (Accessibilidad, nuevas centralidades, espacios públicos, movilidad, desarrollo de actividades productivas y de promoción laboral…). Es decir, las transformaciones generales de la ciudad para generar oportunidades para una mejor integración de los espacios y las personas.

   Prevención 2: De acción inclusiva. (Medidas específicas de educación, bienestar social, sanidad, vivienda, trabajo, atención a los drogodependientes, etc.). Por lo tanto, medidas de acción positiva hacia los grupos más vulnerables para que puedan acceder a las oportunidades que se generan en la Prevención 1.

   Prevención 3: De atención social. Reducir la reacción negativa respecto a grupos o individuos infractores. Tolerancia, civismo, promoción de convivencia en espacios públicos, acciones de trabajo comunitario, gestión positiva de conflictos, medidas de atención a víctimas, medios de comunicación.

   Prevención 4: Disuasoria. Dificultar la comisión de delitos (vigilancia, policías de proximidad, diseño urbano, dispositivos y patrullaje policial, etc.).

2) Cuantificar lo que se está haciendo en Barcelona en materia de prevención.

- Para obtener un alto conocimiento de las acciones y servicios de prevención que se realizan en la ciudad.
- Para poner en valor toda esta información y socializarla a todos aquellos que intervienen en el campo de la prevención.
- Cuantificar desde este nuevo concepto de prevención y a partir de: información cuantitativa disponible e información cualitativa.

3) Implicando a todas las áreas de gestión, tanto en la propia definición como en la operatividad.

4) Mapa de equipamientos y recursos en prevención de la ciudad.

Bibliografía

Borja, Jordi, y Manuel Castells (1997). *Local y Global*. UNCHS. Madrid: Santillana Editores.

Comisión Técnica de Seguridad Urbana (1984). *Del orden público a la seguridad ciudadana*. Barcelona.

Durkheim, Emile (1983). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Los Libros de Plon.