



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

TEMAS PARA EL DESARROLLO¹

n° 19

:: LA SEGURIDAD CIUDADANA. UNA MIRADA INTEGRAL ::

Francisco Huerta Benites
institutoeconomia@iee.edu.pe

Trujillo-Perú, marzo 2014

¹ "Temas para el Desarrollo", es una publicación de análisis, reflexión y propuesta del Instituto de Economía y Empresa (IEE), que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones.

LA SEGURIDAD CIUDADANA. UNA MIRADA INTEGRAL

La **seguridad** puede definirse desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública que implícita o explícitamente privilegian (prevención frente a represión, por ejemplo)

1. LA SEGURIDAD CIUDADANA. DELITOS Y VIOLENCIA

Aquí cabe referirse a la definición de seguridad que se centra en el concepto de seguridad ciudadana (SC) y su relación con los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano. La **seguridad humana** se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos²

En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la **seguridad ciudadana** resulta un concepto mucho más acotado. De hecho:

La seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la **seguridad personal** y, más específicamente con amenazas como el **delito y la violencia**

Sin embargo, la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una **política que se oriente hacia una estrategia integral**, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social.

² Estas amenazas, sin importar las diferencias en el desarrollo económico de los países, pueden afectar a las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano

2. DIMENSIONES DE LA INSEGURIDAD Y PRINCIPALES AMENAZAS

El delito y la violencia constituyen amenazas a la vida y a la integridad física y patrimonial de las personas. Sin embargo, deben entenderse como categorías analíticas distintas, dado que **no todo delito es violento** (la corrupción y el fraude, por ejemplo, no están asociados a actos violentos generalmente, y el hurto se define como la “sustracción no violenta de bienes ajenos sin el consentimiento de su dueño”), **ni todo acto de violencia es tipificado como delito** en las leyes (ejemplo, el ejercicio legítimo de la violencia por parte del Estado no constituye un delito).

La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna.

Más aún, la violencia como categoría de análisis permite subrayar claramente un conjunto de motivaciones que suelen ser excluidas cuando se piensa en la categoría de delito. Mientras que el **delito** se asocia comúnmente a móviles de tipo económico, la **violencia** se reconoce como una conducta que puede estar motivada tanto por intereses políticos e institucionales como por diversas formas de exclusión y discriminación social³.

3. LAS SEIS AMENAZAS PRINCIPALES

- a. **Delito callejero:** se refiere a hurtos y robos de pequeña cuantía que suelen ocurrir en lugares públicos y que involucran, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas.
- b. **La violencia y el delito callejero ejercido en contra y por los jóvenes:** los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y de la comisión de delitos.

³ Por ejemplo, la *violencia de género* no puede entenderse sin tomar en cuenta el conjunto de normas y conductas sociales que conducen a esta forma de violencia y que contribuyen a su invisibilización y normalización. En esta misma línea, la categoría de violencia permite reconocer que la inseguridad puede estar motivada por normas y conductas que no pueden resolverse mediante la mera aplicación de leyes más severas, sino mediante la transformación profunda de *patrones sociales y culturales* que promuevan una cultura de paz, convivencia democrática y equidad de género.

- c. **Violencia de género:** son todas las formas de violencia contra una persona o un grupo de personas en razón de su género, que suelen expresarse de manera más intensa y predominante contra mujeres y niñas.
- d. **Corrupción:** en su sentido amplio, comprende la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado.}
- e. **Violencia ilegal por parte de actores estatales:** incluye un amplio rango de actividades que van desde el abuso policial de los ciudadanos, acciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, hasta la participación directa de actores estatales en actividades vinculadas con la delincuencia organizada.
- f. **Delincuencia organizada:** es toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia.

4. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. LO OBJETIVO Y SUBJETIVO

El delito y la violencia pueden producir sentimientos de miedo o desconfianza, tanto en las personas que viven directamente estos hechos (víctimas directas) como en quienes conocen estos hechos de manera indirecta (a través del testimonio de las víctimas, su círculo cercano o a través de los medios masivos de comunicación). Es decir, el delito y la violencia pueden aumentar la percepción de inseguridad de una persona y hacerla sentirse más vulnerable frente a la posibilidad de ser amenazada en su integridad física o material. Así, cabe distinguir entre la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana⁴. La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana se relaciona con el delito y la violencia.

La **dimensión subjetiva** depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad. Aún más, la **percepción de la inseguridad**

⁴ La *dimensión objetiva*: conjunto de “hechos de violencia y despojo” que afectan a las personas, mientras que vincula la dimensión subjetiva con la percepción de inseguridad y con la “probabilidad atribuida [por una persona] a la ocurrencia de hechos de violencia y despojo”. Asimismo, se señala que la percepción de inseguridad puede derivar en sentimientos de temor, vulnerabilidad y desconfianza tanto hacia otras personas como hacia las instituciones (PNUD 2005). La “(in)seguridad subjetiva” se refiere a la “estimación que cada quien hace sobre el grado de riesgo al que está expuesta”, ésta difiere de los niveles de “(in)seguridad objetiva” o los niveles de violencia y delito “reales” que están presentes en una sociedad. De modo similar, el marco conceptual sobre seguridad ciudadana propuesto por el BID (2012) señala que la *violencia, el delito y el miedo al delito* son tres dimensiones distintas de la seguridad. Respecto al miedo, se señala que “aunque el impacto del miedo no puede ser comparado con el daño que causa la violencia, incluidos los delitos violentos,...el miedo afecta negativamente a individuos y comunidades” y aumenta la percepción de inseguridad en las personas (PNUD 2010)

o **“dimensión subjetiva”** de la seguridad ciudadana tiene importancia en cuanto el temor, el miedo o la desconfianza pueden tener consecuencias reales en el desarrollo humano de las personas. Es probable que una persona que haya sido víctima de un acto de violencia física limite su libertad de movimiento y experimente problemas de salud, como ansiedad, depresión o comportamiento suicida.

Otras repercusiones de las percepciones de temor de los ciudadanos se dan en cambios en la cohesión social, en el grado de confianza de las personas en las instituciones del Estado y en la generación de dinámicas de segregación urbana que merman el espacio público.

5. TRES IDEAS CENTRALES⁵

a. La seguridad ciudadana y el desarrollo humano mantienen una relación de mutua retroalimentación⁶

Sin seguridad ciudadana, que protege un núcleo básico de derechos, las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones. Además, las amenazas a la seguridad ciudadana pueden impactar también a las personas no directamente afectadas e incluso a las generaciones futuras. Más aún, algunas formas de violencia no son hechos aislados, sino que se presentan de manera recurrente en la vida de las personas, lo que tiene un efecto sostenido de socavamiento de libertades y capacidades

La **violencia intrafamiliar**, por ejemplo, constituye una amenaza a la seguridad ciudadana en tanto limita y vulnera las posibilidades de desarrollo humano de las personas que la sufren. **Un niño** que sufre violencia en el hogar tendrá menos oportunidades de expandir libremente sus capacidades de aprendizaje y disfrute. Asimismo, **una mujer** víctima de violencia por parte de su pareja o por parte de algún familiar verá gravemente afectadas sus opciones de desarrollo y su capacidad de decidir sobre lo que quiere “hacer” y “ser”.

Las amenazas a la seguridad ciudadana no surgen en el vacío, sino en un **entorno que limita la participación y el acceso equitativo y justo** de toda la ciudadanía a los

⁵ Ob. cit. pág. 8-11

⁶ La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano; y viceversa, el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana

recursos sociales, culturales, institucionales y materiales que hacen posible su desarrollo humano (PNUD 2013). Para construir seguridad ciudadana a través de mecanismos e instituciones democráticas, incluyentes y sostenibles, se requiere, entonces, un ambiente en el que las personas puedan aspirar a ampliar sus capacidades y libertades.

b. La seguridad ciudadana constituye un bien público y, como tal, su provisión es responsabilidad principal del Estado.

La seguridad ciudadana es un bien público, es decir, un bien al que todas las personas deben tener acceso sin distinción de clase social, preferencia política, raza, etnia, género o identidad sexual. En entornos democráticos, el Estado debe ser la materialización del pacto suscrito entre los miembros de una comunidad política (PNUD-OEA 2010). Así, sus leyes y sus instituciones deben representar y garantizar el bien común o el bien público. Los ciudadanos, por su parte, definen y actualizan el significado de “lo público” a través de elecciones, movimientos sociales, organizaciones civiles o prestando su voz en medios de comunicación.

La **democracia** es el único sistema político en el que las libertades y los derechos de las personas imponen límites inconfundibles en el ejercicio del poder y, por lo tanto, es el único sistema capaz de garantizar las libertades necesarias para que las personas desarrollen sus capacidades: por ejemplo, la libertad de participar en la vida pública, organizarse, decidir sobre su propia vida.

No obstante, para que el Estado provea la seguridad ciudadana como un bien público, la democracia no debe restringirse a su dimensión meramente electoral. **La democracia debe ser un sistema que garantice la vigencia del Estado de Derecho, la resolución pacífica de conflictos, la rendición de cuentas y el empoderamiento de las personas en un marco de respeto a las libertades fundamentales**

Por ende, desde la perspectiva del desarrollo humano, la **seguridad ciudadana** debe entenderse como la **planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole**, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. Por eso, es necesario analizar por qué medios se provee la seguridad ciudadana y establecer si las políticas adoptadas por el Estado permiten que las y los ciudadanos puedan disfrutar efectivamente de sus libertades.

c. La seguridad ciudadana requiere una ciudadanía activa que garantice el carácter democrático, incluyente y público de la provisión de seguridad.

Para que sea compatible con la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe construirse a partir de instituciones y de formas de convivencia democráticas que permitan la participación activa de las y los ciudadanos en la definición de sus opciones y perspectivas de vida, así como la ampliación de sus capacidades para participar en decisiones políticas.

La ciudadanía es la condición de pertenencia de los individuos a una comunidad política —encarnada por el Estado y por el conjunto de leyes, instituciones y prácticas vinculadas con éste— ante la cual se tienen derechos y deberes. Se identifica **tres dimensiones de la ciudadanía**: la civil, la política y la social⁷. Estas dimensiones se refieren a distintos derechos y libertades que incluyen desde el derecho a expresarse y a tener acceso a la justicia, pasando por el derecho a participar como miembro de una comunidad política, hasta el derecho a un mínimo de bienestar económico.

Estos **derechos**, no obstante, **están vinculados con deberes**: la ciudadanía es finalmente un pacto entre el Estado y las personas. Esto es, la ciudadanía se entiende como el pacto político y social entre miembros de una comunidad política llamada Estado, del cual se deriva un conjunto de deberes y derechos compartidos por todos los ciudadanos por igual. El respeto de los derechos de todas las personas constituye el camino más firme hacia la seguridad ciudadana. Es decir, no amenazar la integridad física y material de otros y respetar las leyes que protegen el núcleo de libertades fundamentales constituyen un paso elemental para construir la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana no es un asunto que competa solamente los ciudadanos que quebrantan la ley o a las víctimas directas del delito, la violencia o el temor. **Es una tarea que demanda la participación y el compromiso de empresarios, académicos, políticos, líderes de la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones de base.** En suma, la seguridad ciudadana concierne a todos los ciudadanos, pues constituye una condición para el desarrollo humano. –

⁷ *Ciudadanía civil.* Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos. *Ciudadanía política.* Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. *Ciudadanía social.* Abarca todo un espectro que incluye el derecho a un mínimo de bienestar económico, a compartir plenamente la herencia social y a vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.