



# Contexto de las políticas de seguridad ciudadana

## Context of citizen security policies

**José María Luque Juárez**

Instituto Internacional de Estudios en Seguridad Global, Madrid (España)  
jluque@iniseg.es  
ORCID. 0000-0002-3707-7621

**Claudio Augusto Payá Santos**

Universidad Internacional de Cataluña (España)  
claudiop@uic.es  
ORCID. 0000-0002-1908-9960

**Francisco Arenas Morales**

UNIPegaso Internacional  
frandevi62@hotmail.com  
ORCID. 0009-0002-3242-285X

### Resumen

La política de seguridad ciudadana es una política pública sectorial en la que se integran diferentes elementos que inciden en la misma, entre ellos la organización de la administración de justicia, el modelo policial, las prisiones y otros que tienen influencia en el clima de inseguridad que afecta a los ciudadanos, como el urbanismo o la exclusión social. Sin embargo, en materia de seguridad del Estado, algunos países, de manera excepcional, realizan reservas legales, en aras de la defensa de un interés superior. A lo largo de los últimos años se han adoptado diferentes modelos para mejorar la seguridad ciudadana, especialmente el ámbito de la policía. Los principales han sido el modelo de policía legalista, el modelo de vigilancia o control y el modelo de servicio público, que han dado lugar a diferentes enfoques de la actividad policial, ninguno de los cuales se ha demostrado capaz de dar respuesta a todas las demandas de los ciudadanos.

Palabras clave: Seguridad Ciudadana; Inseguridad objetiva; Inseguridad Subjetiva; Política de Seguridad Ciudadana.

### Abstract

Public security policy is a sectoral public policy that integrates different elements that have an impact on it, including the organisation of the administration of justice, the police model, prisons and others that influence the climate of insecurity that affects citizens, such as urban planning or social exclusion. However, in the area of state security, some countries, exceptionally, make legal reservations in order to defend a higher interest. In recent years, different models have been adopted to improve citizen security, especially in the area of policing. The main ones have been the legalistic policing model, the surveillance or control model and the public service model, which have given rise to different approaches to policing, none of which have proved capable of responding to all citizens' demands.

Keywords: Citizen Security; Objective Insecurity; Subjective Insecurity; Citizen Security Policyit.

*Cómo citar este trabajo:* Luque Juárez, José María., Payá Santos, Claudio Augusto y Arenas Morales, Francisco. (2023). Contexto de las políticas de seguridad ciudadana. Cuadernos de RES PUBLICA en derecho y criminología, (1), 69–82. <https://doi.org/10.46661/respublica.8293>

Recepción: 07.04.2023

Aceptación: 30.05.2023

Publicación: 30.06.2023

 Este trabajo se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

## 1 Introducción

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (TAMAYO, 1997). Para especular sobre una política de seguridad, parece razonable acordar de que seguridad hablaremos aquí y si apuramos los conceptos “que es la seguridad” sobre la que haremos política.

El significado etimológico de seguridad viene de la palabra “securas” que significa tranquilo, o exento de peligro, lo que nos acerca con bastante claridad al significado que generalmente se le otorga (IZU, 1988). La búsqueda de la seguridad forma parte de la constante evolución de la sociedad, tanto desde la perspectiva de la sociedad como agrupación, como desde las motivaciones individuales. La cuestión clave es determinar, en cada época histórica, el momento y el grado en que la inseguridad es intolerable y han de aumentarse los umbrales de la seguridad.

Hay cierta coincidencia doctrinal en considerar que el concepto de seguridad se caracteriza por ser cambiante, evolutivo y dinámico (RECASENS, 200), como lo son otros fenómenos sociales, políticos y jurídicos, habiendo resultado muy sensible a la evolución de la historia, revelando distintas caras según el tiempo y el espacio que han conformado su contexto. También es un concepto multidisciplinar y complejo (MARTI, 1980), que se refiere a diversas actividades tanto humanas como sociales y que se afronta desde diferentes disciplinas. En la misma línea se manifiesta Ricard Brotat i Jubert (2002) en su artículo «Un concepto de seguridad ciudadana», al indicar que ésta se compone de dos elementos fundamentales: complejidad y transversalidad.

Todo esto hace difícil alcanzar una definición del concepto que resulte inapelable. Los conceptos de orden público, orden

constitucional, orden político, paz pública, paz social, seguridad pública y seguridad ciudadana se han venido utilizando sin demasiada precisión técnica en el Derecho español, tanto en las normas como en la jurisprudencia. La ambigüedad se debe en parte al hecho de que estos términos están cargados de un determinado sentido político; no en vano, la expresión orden público, que en otros países europeos ha carecido de connotaciones negativas, fue evitada en la España de después del periodo Franquista (ACOSTA, 2006). Aunque desde el punto de vista académico, estas cavilaciones no se han desarrollado aun suficientemente, deberíamos remitirnos a la teoría general de sistemas, en los casos de sistemas concretos sociales, para aportar rigor suficiente a los argumentos que aquí manejamos.

La seguridad no debe ser configurada como un compartimento estanco. De aquí la necesidad de configurar los diversos servicios de seguridad como un sistema al servicio de la ciudadanía. Dicho sistema tiene como objetivo dotar de un marco flexible y participativo en el cual los diversos agentes públicos y privados, desde las respectivas aportaciones y responsabilidades, puedan contribuir a la elaboración y la ejecución de políticas públicas de seguridad eficaces al servicio de los ciudadanos. La concepción de la seguridad como sistema viene ligada por tanto a la idea de responsabilidad de las Administraciones públicas y de servicio a la ciudadanía (AGUADO, 2006). En los comienzos de nuestra democracia, el mantenimiento de la seguridad fue la bandera electoral de la derecha española, mientras que la izquierda adoptó la de las libertades, escenificando así una pretendida incompatibilidad entre ambos valores. Hay que entender el contexto social y político en el que se producía este discurso que la propia realidad se ha encargado de desmentir, pues el planteamiento de la confrontación entre libertad y seguridad está hoy superado (ACOSTA, 2006). De hecho, libertad y seguridad aparecen en el Preámbulo de nuestra Constitución como conceptos hermanados;

“La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de...”.

## **2 Sentimiento de Seguridad**

Hemos de decir que el sentimiento de seguridad es un requisito fundamental para los ciudadanos, los cuales quieren llevar a cabo libremente sus derechos y libertades en su vida cotidiana, sin temor y sin una percepción de inseguridad a nivel internacional, nacional y personal.

En una sociedad democráticamente consolidada y legítima como la nuestra, se debe de solventar por parte del Estado los intereses de los habitantes, y estos a su vez, han de aunar esfuerzos entre todos los componentes de la sociedad como síntoma de compromiso y participación ciudadana para afrontar con éxito los desafíos sociales (FERNÁNDEZ Y LIZ, 2019).

El Estado es el encargado de crear, dirigir y coordinar estas políticas públicas en materia de seguridad ciudadana que surgen para solventar los conflictos delictivos adaptando las medidas necesarias para disminuir en la medida de lo posible las consecuencias de la delincuencia.

Dichas políticas, deben de dar respuesta a los hechos existentes que preocupan a la población por lo que han de ser no solo efectivas sino que también han de ser eficaces. La implantación de estas políticas de seguridad ciudadana tienen que acatar las leyes establecidas tanto en el marco nacional como internacional, especialmente en temas que hagan referencia a los derechos humanos y la participación ciudadana entre otros.

De este modo, nuestros gobernantes crean políticas de seguridad ciudadana y buscan la satisfacción de sus ciudadanos para que estos obtengan una sensación o percepción de seguridad en el contexto en el cual desarrollan su vida diaria con la mayor tranquilidad posible, sin que tengan la necesidad de modificar sus hábitos y costumbres como

consecuencia de los temores a sufrir un acontecimiento delictivo, pero a su vez, es aquí donde debemos poner nuestra atención y no pasar por alto la obviedad en la cual las instituciones gubernamentales no pueden satisfacer de forma plena a los ciudadanos, pues la seguridad total es una utopía, no existe, y acercarse lo máximo posible a dicha seguridad conllevaría sacrificar derechos y libertades (DE LA MOTA, 1995).

Distintos autores han creados teorías sobre las necesidades de las personas y en este sentido, podemos destacar a Bronislaw Malinowski y Abraham Maslow, siendo este último quien en su teoría conocida como la “pirámide de Maslow”, donde comenta que el sentimiento de seguridad es una necesidad y uno de los pilares básicos para todo individuo humano, tan solo por detrás de las necesidades fisiológicas más esenciales como son la nutrición, la respiración, la hidratación, el descanso y, en general, todas aquellas acciones que favorezcan que la vida continúe aflorando (VILLAR, 2009).

## **3 El sentimiento de inseguridad ciudadana**

Antes de entrar de lleno a definir el concepto de “inseguridad ciudadana” el cual nos interesa, primero vamos a centrarnos solamente en conceptualizar el término inseguridad. Pues bien, la Real Academia Española define inseguridad como “falta de seguridad”, o lo que es lo mismo, la sensación por parte de una persona o del conjunto de la sociedad a la hora de percibir una ausencia de seguridad que hace referencia a su integridad física, imagen, etc.

Es evidente que el sentimiento de inseguridad por parte del conjunto social surge tras la existencia de una amenaza, riesgo o peligro, pero más adelante veremos si dicha percepción es fruto de acontecimientos que verdaderamente están presentes en la vida cotidiana o son producto de la imaginación que poco tienen que ver con la realidad.

Ahora bien, enfocando nuestra atención concretamente en el sentimiento o percepción de "inseguridad ciudadana", debemos mencionar que ésta hace presencia en los individuos de la sociedad tras cualquier acontecimiento agresivo o violento que vaya dirigido hacia los derechos fundamentales de nuestra Constitución, como pueden ser el Derecho a la vida, a la inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones, a la libertad personal, a la integridad física y/o moral, etc .

Del mismo modo que sucede con el sentimiento de inseguridad ante cualquier situación como puede ser la de hablar en público o realizar el desempeño de sus funciones en un trabajo donde no se tiene experiencia, la inseguridad ciudadana tiene dos vertientes. Por un lado, puede ser objetiva cuando dicha sensación tenga que ver con la realidad y que corresponda con datos y cifras objetivas que hayan sido registradas en un lugar y tiempo determinado, y por otro lado, puede ser subjetiva, entendiendo ésta como una sensación de inseguridad ciudadana por parte del colectivo social que no se fundamenta o no concuerda con ningún hecho real (CURBET, 2006).

Este sentimiento de inseguridad no es percibido ni afecta por el igual a todas las personas. Influyen distintas variables como puede ser la edad, ser hombre o mujer o el lugar de residencia.

### **1. Inseguridad objetiva**

A la hora de referirnos al sentimiento de inseguridad objetiva por parte de la ciudadanía, debemos considerarlo como producto de una realidad en un momento y lugar determinado de la cual se tiene constancia, en definitiva, un aspecto cuantitativo.

El incremento de hechos delictivos, la falta de represión por parte de las Normas y Leyes establecidas, así como la ausencia de sanciones modélicas o la casi inexistente presencia por parte de las FCS en ciertas zonas, motivan de una forma justificada el incremento de este sentimiento de

inseguridad. Por ello, podemos afirmar que un aumento significativo y racional de delincuencia y violencia en la sociedad, así como un mal funcionamiento por parte de las instituciones encargadas de sancionar y hacer cumplir la Ley son considerados como responsables objetivos del incremento de inseguridad en la población.

En este caso, la inseguridad objetiva tiene relación directa con las estadísticas y datos oficiales sobre acciones violentas de todo tipo, tanto físicas como psicológicas, así como tráfico de drogas y armas, hurtos, robos en domicilios y vehículos a motor, asesinatos, homicidios o cualquier hecho delictivo en general, que son recogidos tanto en las bases de datos policiales como organismos institucionales, quedando constancia de tales acontecimientos.

Estos datos registrados son considerados como un dato medible, como unos indicadores de seguridad, pero que a menudo, provocan cierta controversia en la población ya que nunca se llega a tener constancia por parte de las instituciones gubernamentales de toda la información real sobre los delitos que suceden, pues hay una importante cantidad de actos delictivos que no son denunciados, la gran mayoría, por lo que existe una gran cifra negra que no es introducida en dichas estadísticas policiales, quedando solo visible una parte del iceberg de la delincuencia real.

Desde el punto de vista criminológico, es vital trabajar con los máximos datos estadísticos posibles para poder ofrecer una respuesta eficaz ante los problemas derivados de actos delictivos. Esta cifra negra a la que nos referimos hace referencia al desconocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre ciertos delitos y delincuentes, los cuales no han podido descubrir, perseguir y condenar por los actos realizados.

A nivel nacional, el organismo público donde se registran las estadísticas sobre delincuencia, seguridad y justicia penal es el Instituto Nacional de Estadística. En cuanto al ámbito europeo, tiene la misma función que

el INE, la Oficina Europea de Estadística, conocida más popularmente como Eurostat .

## **2. Inseguridad Subjetiva**

Como visión opuesta al punto anterior, nos encontramos ante la manera de concernir la inseguridad de una forma que no se ajusta a los datos cualitativos recopilados en las estadísticas oficiales y que definiremos como inseguridad subjetiva.

La forma en la que se nota o se percibe este estado de inseguridad varía según la persona ante la que nos encontremos, pues no es acogido del mismo modo en un hombre, una mujer, un niño o un anciano. Por ello, pueden sentirse más vulnerables aquellas personas que sean más débiles físicamente, ya que en la mayoría de los casos tienen menos posibilidades de defenderse ante un acto violento cuerpo a cuerpo por ejemplo. De este modo, diferentes estudios muestran que las mujeres en general así como los menores de edad y las personas mayores de 65 años, expresan de forma más habitual la percepción del sentimiento de inseguridad (RODRIGUEZ, 2002). En definitiva, este grupo de personas que se consideran más vulnerables a ser víctimas de cualquier tipo de delito, tienden a divisar más inseguridad de la que realmente existe.

Al ser un sentimiento individual, debemos de decir que la sensación percibida tanto de seguridad como inseguridad puede llegar a ser alteradas o falseadas. Nos encontramos a personas en nuestra sociedad las cuales pueden llegar a sentirse seguras incluso con datos que demuestran peligros reales, así como del mismo modo, también existen individuos que sienten inseguridad frente a una muy improbable posibilidad de sufrir un acto delictivo.

## **4 Las políticas de Seguridad Ciudadana**

La seguridad derivada de la realidad criminal en un cierto espacio y en un determinado momento configura lo que se ha venido en llamar inseguridad real u objetiva, y está

determinada por las infracciones que se comenten. Al lado de ella está otra inseguridad, la inseguridad subjetiva, que tiene que ver con los sentimientos, el entorno o la propia sociedad y los medios de comunicación. Esta última depende tanto de los factores exógenos de la realidad criminal como de los endógenos propios de la persona y de su grupo de pertenencia o referencia. Se constata por lo tanto que existe una inseguridad objetiva que expresa una relación razonable entre el miedo que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta a una o varias formas concretas de agresión delictiva (vulnerabilidad) y una inseguridad subjetiva que se expresa como miedo difuso a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con la vulnerabilidad específica del ciudadano que la experimenta. Esta doble e indisoluble constatación ha sido la piedra de toque de una incesante e irresuelta discusión acerca del fenómeno de la inseguridad ciudadana, algunos de cuyos componentes son:

- Los cambios sociales: La aceleración y los contenidos del cambio.
- El marco constitucional del Estado.
- La estructura de la sociedad.
- La forma de organización política y el reparto de poder.
- La cultura dominante y las emergentes.
- La demografía del grupo (regional, nacional...)
- La situación geográfica.
- Las alianzas con otros grupos o países. La geopolítica.
- El grado de penetración tecnológico.
- El desarrollo empresarial, financiero societario...
- La fiscalidad.
- Las macro magnitudes e índices básicos del sistema al que se aplica la Política de Seguridad.

Desde las posiciones políticas conservadoras se prefiere enfatizar las relaciones de causa-efecto (es decir aumento de la delincuencia y consiguiente inseguridad) que, en determinadas circunstancias, vinculan ambos fenómenos. Wesley Skogan realizó la siguiente síntesis del artículo de Wilson y Kelling sobre las ventanas rotas:

“cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de residuos), se laminan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que disponen de los medios para hacerlo intentan ir a vivir a otro lugar a fin de escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden.”

Se insiste en la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana y en su carácter de fenómeno construido socialmente, no exento de manipulación torticera a través de los medios de comunicación (a pesar de que como puntualiza Lagrange (1995), “los medios de comunicación alimentan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su peso sobre el miedo es sólo perceptible en caso de consonancia entre la vivencia del lector o espectador y el mensaje mediático”) e inductor del desarrollo vertiginoso de la industria privada de la seguridad.

Wilson (1968), en su obra *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*, definió tres modelos de política de Seguridad:

- **El modelo legalista**, modelo policial asociado a sistemas políticos muy burocratizados y cuya principal preocupación es la aplicación estricta de las normas, y en particular considera a la policía como el instrumento idóneo para la aplicación del sistema sancionador, ya sea penal o administrativo. Su función está orientada a

sancionar de forma inflexible las infracciones a las normas, por leves que estas sean.

- **Modelo de vigilancia o control.** Es propio de los sistemas políticos autoritarios, con baja tolerancia a conductas no admitidas por el sistema de valores imperante aun cuando no constituyan propiamente infracción legal alguna. Puede afirmarse que es un modelo policial de presión sobre los ciudadanos con el fin de evitar que aparezcan conductas que sean o puedan ser origen de delitos o infracciones.

- **Modelo de servicio público.** Es un modelo policial integral que incluye la realización de funciones preventivas como de investigación y restablecimiento de la seguridad, así como proteger el libre ejercicio de derechos fundamentales por parte de los ciudadanos, y que además involucra a la institución policial en el desarrollo de actividades de ayuda y satisfacción de necesidades de la comunidad que, sin tener un contenido estrictamente policial, sin embargo forma parte de la seguridad pública con la que los miembros de los cuerpos policiales están comprometidos.

Las políticas de seguridad deben partir de los hechos reales, pero conociendo los sentimientos de inseguridad de los ciudadanos para dar respuesta tanto a unos como a otros. Las políticas públicas sobre seguridad deben recoger las preocupaciones y los riesgos que amenazan directamente a los ciudadanos. Pero dichas políticas serían eficaces si no recogieran también los hechos delictivos que preocupan a los Estados como tales: la gran delincuencia, desde el terrorismo, los tráficos ilícitos, el blanqueo de dinero o cualquier otra forma de crimen organizado.

Pero las políticas de seguridad no sólo deben dar respuestas a los ciudadanos y a los Estados. Dada la vinculación del crimen organizado, internacional y globalizado, se debe dar respuesta también a la comunidad democrática internacional, mediante la adopción de acuerdos y la adopción de medidas para limitar o dificultar las actividades criminales y la obtención de

beneficios procedentes de las mismas. Sometidas como lo están a las poderosas fuerzas centrifugadoras de la globalización y la privatización, las políticas de seguridad parecen debatirse, en este inicio de milenio, entre una tendencia hacia un “populismo punitivo” –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (tolerancia cero)– y la búsqueda de nuevas formas de “gobernanza de la seguridad” –que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública (CURBET, 2005).

El problema de la seguridad ciudadana viene determinado por la ausencia de seguridad, se identificaría la seguridad como la ausencia de amenazas graves. Estas amenazas no siempre tienen que ver con los delitos, es decir con las figuras tipificadas en el Código Penal, sino que surgen en ocasiones de otros factores percibidos por los ciudadanos como amenazantes.

La percepción de inseguridad por parte de los ciudadanos crece o decrece sin que de forma necesaria lo haga en relación directa con datos objetivos, pues se trata precisamente de un sentimiento subjetivo. Las estadísticas de criminalidad y las encuestas de victimización, complementarias e igualmente necesarias, con los principales instrumentos a partir del cual podremos analizar el problema de la seguridad, como primer paso para la definición de la política pública de seguridad.

Actualmente la política de seguridad se organiza a través de lo que denominamos el continuo penal. Este concepto es un complejo que engloba factores políticos, legales e institucionales de los tres poderes del Estado, como las Leyes, la Policía, los Jueces y el sistema penal en general y la institución penitenciaria.

A lo largo de los últimos años se han adoptado diferentes modelos para mejorar la seguridad ciudadana, especialmente el ámbito de la

policía. Los principales han sido el modelo de policía legalista, el modelo de vigilancia o control y el modelo de servicio público, que han dado lugar a diferentes enfoques de la actividad policial, siendo los principales el enfoque en la respuesta; enfoque en el orden; enfoque en la comunidad y el enfoque en el análisis, ninguno de los cuales se ha demostrado capaz de dar respuesta a todas las demandas de los ciudadanos. Más bien parece que es una combinación de todos ellos, dependiendo del tipo de conflicto, del lugar en que se produce y del momento temporal, el que puede garantizar con más efectividad el espacio de libertad, seguridad y justicia en el que disfrutar de los derechos y libertades que garantiza la Constitución.

## **5 Campos en los que debe incidir toda Política de Seguridad**

Cada época ha planteado una visión particular de la inseguridad como conjunto de temores más o menos específicos en la búsqueda de la seguridad; no como ausencia de temores, sino como un estado de desequilibrio aceptable. En síntesis, se identificaría la seguridad como la ausencia de amenazas graves. Como le ocurre a la felicidad, que viene a ser la ausencia de elementos perturbadores en medio de satisfacciones vitales. Como se ve se trata de apreciaciones subjetivas.

Con frecuencia se da por supuesto que hablar de seguridad evoca el mundo de los delitos, de lo penal, de lo criminal. Pero las fuentes de la inseguridad en el mundo actual no se agotan aquí. Del medio urbano en el que viven sumergidos los ciudadanos surgen inseguridades, temores y amenazas graves que no siempre tienen que ver con lo penal con sello jurídico.

Las macrociudades quebrantan la calidad de vida, amenazan la vida individual y colectiva con efectos tan graves como los que pueden infligir la delincuencia. El miedo a la soledad, a las epidemias. La gripe aviar, el cólera... a la falta de techo, al accidente violento, a la enfermedad, al desempleo...

Este es un enfoque de la inseguridad esencialmente social, entendiendo por ello la orientación real que los ciudadanos tienen de la inseguridad, la que perciben y transmiten. Esa inseguridad es siempre una inseguridad subjetiva y es por ello una construcción social, en la que se concreta el grado de seguridad o inseguridad en que se encuentra la comunidad. Así pues, desde este prisma, cuando hablamos de inseguridad nos referimos a un sentimiento.

Actualmente el modelo de seguridad que se precie, persigue como principales objetivos, la mejora de la sensación de inseguridad por parte de la población, el incremento de satisfacción con respecto a la intervención policial, mayor control social sobre la misma y la incorporación de los ciudadanos a la producción de seguridad. Para la consecución de tales fines, se involucra a la comunidad en la responsabilidad de disminuir los delitos (prevención comunitaria) y, lo que aún resulta más novedoso, en la evaluación de las acciones policiales.

Ello implica, lógicamente, algunos cambios organizativos, entre los que destaca la descentralización del mando y el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación (RICO y CHINCHILLA, 2002).

Este modelo parece no haber el no haber demostrado su eficacia a la hora de reducir la delincuencia, aunque si ha obtenido resultados positivos en lo que se refiere a la reducción del desorden y del sentimiento de inseguridad y, además, ha supuesto una notable mejora de la imagen de la policía ante la ciudadanía, así como la mayor satisfacción respecto de los servicios que ésta presta, constatando que el miedo y la preocupación por el delito funcionan de manera independiente respecto de los índices reales de delincuencia (VIDALES, 2012).

El profesor de la Universidad de Wisconsin Herman Goldstein impulsó un enfoque de carácter técnico denominado Policía Orientada a la Solución de Problemas (PSP), lo que también se ha denominado enfoque orientado al análisis, basado en la naturaleza

preventiva de la respuesta al problema criminal, en la que se buscan nuevas respuestas que no dependan de la acción del sistema de justicia penal, involucrando a otros organismos, distintos de la policía, en el apoyo a la planificación y ejecución de esta estrategia.

Para Goldstein la ejecución de la política de seguridad pública orientada a la solución de problemas criminales, debe conllevar el compromiso de implementar una nueva estrategia que, rigurosamente evaluada en su efectividad, debe proporcionar subsecuentemente sus resultados en un cuerpo o base de datos de conocimientos, de forma tal que coadyuven no únicamente a los cuerpos de policía en el cumplimiento de sus actividades diarias, sino también, en la profesionalización de la función de la policía en el área de la reducción del problema criminal en sus comunidades (GOLDSTEIN, 1977).

Su innovación reside en introducir un método científico y la aplicación del modelo SARA (scanning, analysis, response y assessment) con el que la policía busca los problemas en la comunidad, analiza las dinámicas de estos problemas de manera concienzuda y sistemática, diseña una respuesta adecuada al problema definido y analizado, y de ese modo evalúa el efecto de la respuesta al problema identificado (GREENE, 2000).

Adicionalmente se considera que la policía de tolerancia cero representa un nuevo enfoque de las políticas de seguridad ciudadana, si bien puede compartirse el argumento de que este estilo policial es, de hecho, el resultado de malinterpretar y poner en práctica de manera errónea los modelos de policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas, tesis mantenida por Dennis P. Rosenbaum et al, (1998).

## 6 La importancia de las Políticas Públicas en el ámbito de la Seguridad Ciudadana

Una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos es la seguridad, hecho que aparece reflejado en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas de manera recurrente cada año, resultando ser una de sus principales inquietudes junto a otras de similar relevancia como son el paro, la situación económica del país, la corrupción política, etc.

Según jurisprudencia <sup>1</sup> del Tribunal Constitucional, la seguridad pública engloba tanto el orden público, entendido como la necesaria protección que requiere el libre ejercicio de los derechos fundamentales, así como la seguridad ciudadana, que supone la protección de personas y bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro.

Por todo lo anteriormente expuesto, debido a los primordiales derechos que la seguridad pública debe proteger y garantizar, así como por el continuo requerimiento de la sociedad para que las instituciones aumenten sus esfuerzos para prevenir, limitar y si es posible reducir las acciones delictivas que tienen lugar en todo el territorio nacional, las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana son un pilar fundamental del poder ejecutivo a la hora de no sufrir un excesivo desgaste durante la legislatura en la que se encuentran gobernando.

## 7 Teorías ecológicas y delincuencia urbana

Como venimos insistiendo, podemos afirmar que la seguridad pública se administra entonces mediante las instituciones gubernamentales, que son las encargadas del mantenimiento de la paz; orden público y prevención situacional del delito. Este

paradigma ha sido predominante (seguridad pública) a lo largo del tiempo, y fue hasta 1980 cuando distintos países adoptaron medidas innovadoras donde Políticas públicas de seguridad en España (DELGADO, 2020:2022:2023). Análisis desde perspectivas criminológicas involucraban procesos más integrales, apelando a líneas operativas de la seguridad, dando cabida a lo que generalmente se conoce como seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana pretende restablecer el tejido social como un elemento para prevenir delitos y generar entornos seguros. Se podría sostener que las estrategias preventivas desempeñan un papel muy importante. Es por ello que la sistematización, la correcta generación y el análisis de información delictiva son sumamente importantes para el diseño de las estrategias preventivas. Es de suma importancia conocer qué medidas ha adoptado o, mejor dicho, las políticas que con base a sus características sociales y culturales el Gobierno de España ha preferido establecer para combatir la delincuencia, donde en los últimos años, las políticas han ido orientadas más que a combatir el crimen como tal, a tratar de mejorar la prevención, percepción que tienen los ciudadanos y a generar espacios de mayor tranquilidad y confianza. En cuanto a la evaluación de las políticas públicas de seguridad están deberán acomodarse a estándares que aseguren su calidad, viabilidad y resultados(DELGADO, 2022:2023).

En esencia y de manera generalizada entre otros se aconsejan para políticas públicas en seguridad acudir a estándares como el que representa para la unión europea el "Proyecto Beccaria". El Programa Beccaria, adopta el nombre de reformador del derecho penal italiano, y uno de los fundadores de la ilustración europea, también en el ámbito penal. Pionero de la política penal moderna,

<sup>1</sup> En este sentido puede verse la sentencia de 8 de julio de 1982 (STC 33/1982) e idéntico criterio han seguido

las sentencias 117/1984, de 5 de diciembre, 104/1989, de 8 de junio y 59/90, de 29 de marzo.

Cesare Beccaria (1738-1794) acuñó el dicho: “Es mejor prevenir los delitos que luego tener que castigarlos”. Los estándares Beccaria han sido elaborados en el marco de gestión de calidad en la prevención de la delincuencia, y fueron promovidos por la Comisión Europea y se entienden como una recomendación para obtener una mayor calidad en el trabajo de la prevención de la delincuencia (BECCARIA ESTÁNDARDS, 2007).

El estándar Beccaria pone a disposición de los entes involucrados que se dedican a prevenir la criminalidad, pautas claras y concisas que aseguren la calidad de los proyectos implementados, debiéndose garantizar el conjunto de ítems para conseguir ofrecer garantía suficiente para consolidar cualquier proyecto orientado a la prevención de la delincuencia, debiéndose orientar de la forma siguiente (BECCARIA ESTÁNDARDS, 2007):

- a) la planificación, ejecución y revisión de los proyectos para prevenir la delincuencia se orienten en función de los criterios de calidad que apuntan la ciencia y la bibliografía especializadas;
- b) los proyectos se conciban de tal manera que se puedan evaluar;
- c) los expertos científicos, posean una base técnica para valorar la efectividad y la calidad de los proyectos.

En España las políticas públicas de seguridad ciudadana más numerosas versan sobre convivencia urbana (23 de las 104 políticas identificadas desde el inicio del periodo democrático en España), seguidas de las que usaban la mediación (16) y las englobadas bajo el epígrafe de ciudad de noche y drogas (un total de 10 y 9, respectivamente). De entre estos, 24 fueron los únicos programas con información documental al respecto sobre su desarrollo y resultados, de los cuales, solo 7 (menos de 1/3) se realizaron utilizando criterios de evaluación rigurosos como el observado, estándar Beccaria.

La conclusión de esta revisión según Garrido Genovés, cuando refiere a términos de la “dualidad criminología del crimen versus

criminología del criminal” (o criminología positivista versus criminología de la elección racional: prevención situacional y ambiental) es que las políticas de seguridad navegan entre ambos mundos, muchas veces sin un rumbo definido, interviniendo en políticas sociales amplias, donde la prevención afecta a los individuos, pero también actuando en la llamada estructura de oportunidad del delito, dificultando mediante la actuación policial, que los delincuentes potenciales accedan a consumir con éxito el delito (GARRIDO GENOVÉS, 2018).

## 8 Ejes estratégicos de las políticas públicas en materia de seguridad

Los altos niveles de violencia a nivel internacional han hecho que los gobiernos en los últimos años busquen soluciones rápidas, una de ellas es el desembolso de sus recursos para fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad. Considerando los aportes de Stiglitz (2000), la seguridad pública es un elemento considerado como un “bien público puro”, es decir, un factor que no se le puede negar a ningún ciudadano o establecer diferencias entre ellos mismos. Si se plantea un análisis retrospectivo, el gasto público en seguridad ciudadana a nivel internacional generalmente presenta aumentos año a año, son muy pocos los países que presentan disminuciones o que han mantenido un gasto constante. A menudo interpretadas como “consecuencia del movimiento crítico hacia la eficacia de los distintos instrumentos penales, definido en el contexto anglo-americano como Nothing Works”. Vicente Garrido (2018) al respecto, señala este concepto como un argumento erróneo mantenido por los positivistas al confundir los resultados obtenidos en los años 70 y 80 del pasado siglo con respecto al tratamiento de los delincuentes (la llamada doctrina del ‘nada funciona’, popularizada por Martinson, 1974), que arrojaron pobres expectativas de éxito, con nuestra capacidad para reducir la comisión de los actos delictivos: “En virtud de la evidencia disponible en aquellos años, era razonable pensar que poco o nada podía

lograrse para reducir la criminalidad, pero de esto no se deducía que no se podía hacer nada para reducir el delito". (GARRIDO GENOVÉS, 2018).

Desafortunadamente, las estrategias de aumentar los presupuestos no han arrojado los resultados esperados y es por ello que la inversión pública en materia de seguridad es sin duda, uno de los grandes debates que han estado presentes en los últimos años a nivel internacional. Hay quienes argumentan que un mayor gasto refleja una mayor eficiencia. Pero también hay quienes sostienen que un mayor gasto en defensa, seguridad y justicia es improductivo y ambiguo, ya que limita los recursos que bien se podrían destinar a otras áreas de mayor impacto social que al largo plazo influirían positivamente en el combate al crimen, a manera de prevención del delito (DELGADO, 2022:2023).

Lo que la realidad nos muestra, es que desafortunadamente no ha existido una política o un plan de acción lo suficientemente eficiente que pueda poner fin a la delincuencia (LIZ, 2018; 2020). En este punto de la discusión, la evidencia empírica sobre la relación e impacto del gasto público en seguridad y la actividad delictiva parece no tener un resultado único. Por lo tanto, estos resultados deben verse siempre con cautela, ya que las causas de la actividad delictiva son múltiples e incluso pueden llegar a estar interrelacionadas. Por ello, dependerá de cada análisis empírico señalar los alcances de cada medición estadística o econométrica, y de la metodología utilizada (DELGADO, 2022:2023).

En este sentido, desde la teoría se recomienda encontrar los múltiples determinantes de la actividad delictiva y aplicar la metodología que mejor se adapte a la naturaleza de la información disponible. Es evidente que erradicar por completo la inseguridad es una asignatura sumamente compleja, por ello, es de carácter urgente presentar una línea de acción distinta a las ya conocidas y utilizadas históricamente. De acuerdo con lo anterior y debido a la necesidad de disminuir la

delincuencia, el discurso debe enfocarse ahora en las políticas preventiva, la importancia para los gobiernos radica en no cambiar de políticas solamente por verse superados y buscar una solución próxima y tosca, sino continuar con lo que se trabajó anteriormente y, además, con miras al futuro mediante las prácticas preventivas, sin olvidar que dichas medidas representan un desafío mayor (STIGLITZ, 2000).

Por otra parte es muy preocupante que el trabajo de la rehabilitación se haya olvidado, es decir, si consideramos que la policía actuó eficientemente y puso a disposición de las autoridades competentes al delincuente, se espera que cumpla su condena, pero, que se trabaje en iniciativas de rehabilitación (PAYÁ, DELGADO y MAZURIER, 2020; PAYA Y LUQUE, 2021).

## **9 Conclusiones**

La seguridad ciudadana es un concepto subjetivo, que depende de la percepción que los ciudadanos obtengan sobre un determinado lugar, por lo que una adecuada política criminal donde intervengan miembros del control social informal (familia, escuela), así como la participación del control social formal (Justicia, policía), cuando todos los medios empleados por el colectivo anterior, resulten ineficaces para tratar de dar una solución al problema delictivo que presente. Las políticas de seguridad ciudadana determinadas por el poder político democráticamente establecido, pretenden dar una respuesta social a las demandas ciudadanas relativas a las incidencias que vulneran o menoscaban sus derechos y que así mismo dificultan su normal convivencia (LIZ, 2018; 2020).. En el momento actual no se explicita un modelo de política de seguridad ciudadana en el que de manera coordinada se avance en los diferentes frentes que tiene incidencia en la misma, posiblemente porque cualquier tipo de reforma que hubiese sido necesario abordar se habría encontrado con la imposibilidad de su financiación. No obstante la convivencia de elementos provenientes de

los diferentes enfoques, el profesional o legalista, el enfoque en el orden, el enfoque en la comunidad o el enfoque en el análisis, se está demostrando como el más efectivo para desarrollar una política de seguridad ciudadana que garantice los derechos y libertades de los ciudadanos, mejorando sus condiciones de vida, dentro de un espacio de libertad seguridad y justicia. Por su parte, la policía debe asumir su responsabilidad social, superando la estrecha concepción de ser un organismo especializado en la seguridad y el cumplimiento de las leyes, operando al margen de la voluntad y sensibilidad de los ciudadanos, para convertirse en un agente social integrado con la comunidad a la que sirve en sus problemas y sus necesidades. El éxito de la policía como servicio público está directamente relacionado con la relación que sus agentes lleguen a mantener con las comunidades y los grupos sociales. El trabajo policial debe entonces enfocarse a la solución de problemas a través de un comportamiento profesional que cumpla con los principios de la justicia procedimental, en sus relaciones con la comunidad para lograr efectiva colaboración en las soluciones que se propongan.

Para prevenir el delito los poderes públicos deben recurrir a la Criminología y complementar sus agendas de seguridad pública mediante modelos de prevención situacional, comprometiéndose a aplicar medidas adecuadas basadas en los hallazgos científicos y evaluando siempre sus resultados mediante estándares de calidad, para ser eficientes en el uso de los recursos públicos. Se anhela por la generalidad de las políticas públicas en seguridad poder plasmar una propuesta a manera de aproximación a medio-largo plazo con el fin de reducir la incidencia delictiva, pero necesariamente, concibiendo al fenómeno delictivo como una actividad que en mayor o menor medida, continuara estando presente en las sociedades. Mediante la aplicación por los agentes involucrados de estándares como el observado “estándar Beccaria”, puesto que es una herramienta usualmente aplicada por los

investigadores, y no siempre trasladándose al ciclo de las políticas públicas.

En definitiva, el papel de la gobernanza de la seguridad y la creación y gestión de políticas públicas de seguridad debe estar en permanente revisión, pero no hay que olvidar que la inseguridad y la convivencia representa una de las principales preocupaciones de nuestra sociedad, y que esa necesidad de la ciudadanía por sentirse segura no debe ser objeto de rentabilidad política, bien al contrario, la seguridad debe ser sinónimo de servicio público en la resolución de problemas y conflictos, de prevención y de educación compartida en el cumplimiento de los objetivos acordes a las exigencias depositadas en la agenda política de seguridad.

## Referencias

- ACOSTA GALLO, PABLO. (2006). Las nuevas amenazas a la seguridad y el concepto de orden público en democracia. *Revista General de Derecho Administrativo* nº 11, p. 2
- ACOSTA GALLO, PABLO. (2005). La necesaria redefinición jurídico-política de los conceptos de seguridad nacional y orden público. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y buen gobierno. [http://www.recp.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area03/GT09/web09.pdf](http://www.recp.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area03/GT09/web09.pdf)
- AGUADO i CUDOLA, VICENÇ (2006) “Estudio preliminar: La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía”. *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, num.16. p. 37. <http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewFile/130213/179651>
- BARATTA, ALESSANDRO. (2001) El concepto actual de seguridad en Europa. *Revista Catalana de Seguretat Pública (RCSP)*, núm. 8, pp. 17-30
- BROTAT i JUBERT, RICARD. (2002). “Un concepto de seguridad ciudadana, *Revista Catalana de Sociologia*. [http://www.dipalicante.es/formacion/es/mercado/almacen/BROTAT\\_seguridad\\_ciudadana.PDF](http://www.dipalicante.es/formacion/es/mercado/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF)

- CURBET HEREU, JAUME. (2005). “La ciutat, hàbitat de la inseguretat”, en AA.VV., Habitatge, cohesió social i sostenibilitat, Informe 2005 de l’Observatori del Risc, Institut d’Estudis de la Seguretat, 2005, pp. 23-48,
- CURBET HEREU, JAUME. (2006). La globalización de la (in)seguridad. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Págs. 41 y ss.
- DE LA MOTA OREJA, IGNACIO. (1995). Manual de autoprotección ciudadana. Edit. Limusa. Balderas. 1995. Págs. 7-8.
- DELGADO MORÁN, JUAN, JOSÉ. (2022). Criminología aplicada a la seguridad. Perspectiva desde la Gestión del Riesgo. Editorial Sotec, 2022.
- DELGADO MORÁN, JUAN JOSÉ. (2023). Políticas públicas de seguridad en España. Análisis desde perspectivas criminológicas. *Revista Opinião Jurídica, Fortaleza*, v. 21, n. 37, p. 183-211, maio/ago. <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i37.p183-211.2023>
- ESCOLA, MARC (2000). “Eficacia y sistemas de calidad en la Policía”. Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad. Vitoria, 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JUAN CARLOS y LIZ RIVAS, LENNY. (2019). Tratamiento basado en resiliencia tras escenarios de exclusión social. En “Los nuevos escenarios en las relaciones internacionales; retos, amenazas y oportunidades”. Thomson Reuters/Aranzadi. p. 715-726.
- GOLDSTEIN, HERMAN. (1977). Policing A Free Society. CLEW Publications. Wisconsin University.
- GREENE, JACK. (2000) “La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía”. Traducción Giménez-Salinas. ([https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/ch7\\_esp.pdf](https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf))
- IZU BELLOSO, MIGUEL .JOSÉ. (1988). Los Conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 958, 1978, p. 244.
- LABRA DIAZ, CYNTHIA. (2011). El modelo de policía comunitaria: el caso chileno. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. vol. 3, n° 1, año 2,p.p. 49-61. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V2N1-art37>
- LAGRANGE, HUGUES. (1996). La civilité à l’épreuve: crime et sentiment d’in-sécurité. *Revue française de sociologie*. 37-4 pp. 656-658. <https://doi.org/10.2307/3322144>
- LIZ RIVAS, LENNY. (2018). Algunas bases neurológicas sobre la violencia y la agresión. En: MERCADER, Emilio José García; SANTOS, Claudio (coord.). Conflictos y diplomacia, desarrollo y paz, globalización y medio ambiente. Thomson Reuters/Aranzadi. p. 943-955.
- LIZ RIVAS, LENNY. (2020). Internalizing and externalizing behavior problems in the development of social competence in children. Cuadernos de psicobiología de la agresión: educación y prevención, Universidad Complutense de Madrid, Dykinson, p 91-102.
- MAGUIRE, EDWARD. (2000). “La Función Policial Orientada a La Resolución De Conflictos” [“Problem-Oriented Policing”] Pp. 99-113 in Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI [Public Security and the Police in the 21st Century]. Publicaciones de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad.
- MANUEL CASTELLS, IGNACIO QUINTANA, JORDI BORJA I SEBASTIÀ, y ROBERTO DORADO. (1990). Las grandes ciudades en la década de los noventa”. Editorial Sistema, pp. 581-594
- MASTROFSKY, STEPHEN. (2001). “La ciudad segura” en “La Ciudad y la Seguridad de sus habitantes”. Publicaciones de la Fundación Policía Española. Madrid, 2001.
- NEILD, RACHEL. (2000). Policía Comunitaria. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Washington Office On Latin America. WOLA.

- PAYÁ-SANTOS CLAUDIO AUGUSTO., DELGADO MORÁN JUAN. JOSÉ, & MAZURIER PABLO. ANDRÉS. (2018). Individual terrorism as a response to the distorted phenomenon of cultural identity. En J. Ramírez & G. Abad-Quintanal (Eds.), Cross-cultural dialogue as a conflict management strategy. *Advanced sciences and technologies for security applications*. (pp. 34-45). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-77231-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-77231-8_4)
- PAYÁ-SANTOS CLAUDIO AUGUSTO., & LUQUE-JUÁREZ, JOSÉ. MARÍA. (2021). El sistema de inteligencia criminal ante las nuevas amenazas y oportunidades del ciberespacio. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 1121-1136. <https://doi.org/10.21830/19006586.855>
- RAMIREZ, ANTONIO. (2005). “Estrategias sociales de policía”. Editorial Dykinson.
- RECASENS I BRUNET, AMADEU. (2000). Elementos emergentes de inseguridad ciudadana. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, nº 6-7, 2000, pp. 13-35.
- RICO, JOSÉ. MARÍA, Y CHINCHILLA, LAURA. (2002). “Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral”. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp 43.
- RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS. (2002). Victimología: estudio de la víctima. Edit. Porrúa. México. P. 6.
- SOTO NAVARRO, SUSANA. (2005). La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 07-09, 2005, <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-09.pdf>.
- SZABO, DENIS. (2000). “Policía Comunitaria y Mediación” en “Seguridad Pública y Policía en el comienzo del siglo XXI”. Publicaciones de la Fundación Policía Española. Madrid, 2000.
- TAMAYO Y SAEZ, MANUEL. (1997). “El análisis de las políticas públicas” en “La nueva administración pública”. Bañón, R., Carillo, E. Alianza Universidad; 1997. Pp.2-22
- VIDALES RODRIGUEZ, CATALINA. (2012). Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, Vol. 32. págs. 469-502
- VILLAR OIARZABAL, JOSÉ. ANTONIO. (2009). Estados de comunicación: una aproximación a la posible comunicología. Edit. Cultiva. Pp. 57-60.
- WILSON, JAMES. (1968). “Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities.” Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674045200>