

## TEMA 5. PREVENCIÓN DEL DELITO Y CONTROL SOCIAL DEL DELITO

### 1.1. Prevención del delito

#### 1.1.1. La prevención del delito y la función policial

Las políticas públicas de seguridad, y por ende los enfoques y las estrategias de actividad policial, pivotan sobre diversos objetivos clave establecidos por los poderes públicos. Pero del mismo modo, es indudable que la mayor parte de las políticas públicas de seguridad y de las estrategias policiales se orientan y dirigen la mayor parte de sus esfuerzos a la consecución de un objetivo principal, la prevención.

La prevención del delito y de la inseguridad se ha convertido en un componente cada vez más importante de muchas estrategias nacionales de seguridad pública. El concepto de prevención se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales, así como situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia.

Determinar qué factores están asociados a los diferentes tipos de delitos puede dar lugar a la elaboración de una serie de estrategias y programas para cambiar estos factores y prevenir o reducir la incidencia de tales delitos. Estos factores causales o de fondo se denominan a menudo factores de riesgo. Se trata en particular de las alteraciones y tendencias mundiales que afectan a las condiciones sociales y económicas de regiones y países, los factores que influyen en los distintos países y entornos y comunidades locales, los relacionados con la familia y los parientes cercanos, y los que afectan a los individuos. La figura 1 ilustra la naturaleza polifacética de los factores que influyen en el delito y la violencia.

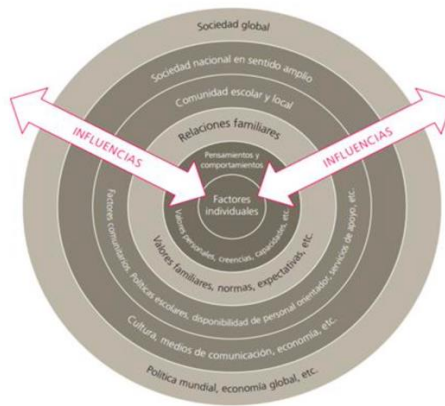


Figura 1: Factores que influyen en el delito y la violencia.  
 Fuente: Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito. UNODC.

Del mismo modo, existe un consenso generalizado en considerar que la prevención del delito constituye uno de los objetivos más importantes del sistema penal. Se afirma con bastante frecuencia que más vale prevenir el crimen que reprimirlo. En forma más concreta, casi todos los autores de la materia estiman que la prevención del delito representa, si no la función principal, por lo menos una de las funciones más importantes y tradicionales de la policía (Rico y Salas, 1988).

La noción moderna de prevención aparece tímidamente con la Escuela Clásica, según la cual la pena ejerce una importante función de intimidación general, pero tiene su verdadero origen en la Escuela Positivista de finales del siglo XIX.

Pero es desde la década de 1980 cuando la noción de la prevención del delito se ha extendido y evolucionado sustancialmente, desde verse como una función de vigilancia relativamente limitada hasta una función que implica un enfoque transversal mucho más amplio, así como múltiples actores estatales y comunitarios.

### 1.1.2. Tipos de prevención del delito

La prevención de la violencia y la criminalidad no es un concepto unívoco o restringido a una sola interpretación, por lo que debe ser entendido desde diversos acercamientos teóricos que conlleven a la definición de variadas tipologías de acción.

Es posible, sin embargo, encontrar un cuerpo conceptual común que permite abordar de forma integral todos sus aspectos.

- En primer lugar, la prevención es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales.

- En segundo término, existe consenso en la literatura sobre el rango de impacto de la prevención que va desde la criminalidad objetiva hasta la sensación de temor. Así entendidas, diversas iniciativas de prevención pueden generar impacto en la tasa de delitos denunciados o bien en la sensación de inseguridad. Algunos estudios muestran que generalmente los impactos no inciden en ambas direcciones; es decir, pueden afectar un aspecto y no necesariamente ambos (Manzi y Helsper, 2003).
- En un tercer punto destaca el hecho de que las políticas preventivas deben tener como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos. La razón de ello es que responden a factores y problemáticas específicas de una determinada población.
- En cuarto lugar, las iniciativas de prevención pueden tener consecuencias en el plano de la criminalidad y de la violencia, pero además tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, por ende, la consolidación de la gobernabilidad. En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida.

En este sentido se ha seleccionado la definición de prevención de la criminalidad desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que entiende como preventiva toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no solo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general.

Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del Estado, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general.

Del mismo modo, la propia ONU a través de las Líneas Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, adoptadas por ECOSOC en 2002, establece los principios en los que deben basarse las buenas políticas para la prevención del delito, así como los pasos que deberían darse para establecer políticas gubernamentales de apoyo a todos

los niveles. También hacen hincapié en el importante papel jugado por la Administración Local a la hora de establecer una política y unas prácticas de prevención sostenibles.

La prevención del delito, según la definición de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito de 2002, comprende estrategias y medidas que buscan la reducción del riesgo de que ocurran delitos, así como sus efectos dañinos potenciales en los individuos y la sociedad, incluyendo el temor al delito, mediante la intervención para influir en sus múltiples causas.

Igualmente, a los modelos preventivos tradicionales, estrictamente anclados en la función de la pena y pertenecientes al campo de la ciencia y de las disciplinas penales, se ha agregado, desde hace algunas décadas en muchas democracias occidentales, una idea distinta de prevención, cuya característica principal es la de haberse colocado, al menos en buena parte, fuera del sistema penal.

En Europa, este movimiento –cultural y político– hacia nuevas estrategias de prevención ha producido una amplia literatura criminológica, ha llevado al desarrollo de nuevas prácticas preventivas, y ha impuesto el tema de la prevención en el discurso político sobre la seguridad y en la agenda política de numerosos gobiernos locales y nacionales.

Esta búsqueda de nuevas estrategias a menudo ha sido entendida como una consecuencia del movimiento crítico hacia la eficacia de los distintos instrumentos penales, muchas veces definido en el contexto angloamericano como *nothing works*. El hecho de que las medidas tradicionales –tanto disuasivas como de rehabilitación– no hayan demostrado ser eficaces en contrastar el crecimiento de la criminalidad y de la tasa de encarcelamiento habría conllevado la búsqueda de nuevas estrategias y, consecuentemente, de nuevos actores y nuevos contextos para la realización de actividades preventivas.

La así llamada nueva prevención (Robert, 1991) –para utilizar un término común sobre todo en Francia e Italia pero menos en otros países europeos– sería entonces el producto de una crisis del sistema de la justicia penal y, más en general, de las formas de reestructuración de la soberanía estatal, que comporta una transformación completa de las estrategias y de los mecanismos de control de la criminalidad.

El concepto de prevención se ha extendido, volviéndose, por un lado, una actividad que se refiere a muchos sujetos –instituciones y ciudadanos– y, por el otro, se ha convertido en un componente integrante e inseparable de las políticas de seguridad. En la nueva prevención se encuentra hoy en día una gama articulada de medidas e intervenciones dirigidas tanto a la reducción de los fenómenos criminales en sentido estricto como a la reducción de la percepción de inseguridad o, en un sentido todavía más amplio, al aumento de la seguridad social.

Esta difusión de prácticas, estrategias, actividades, actualmente definidas como preventivas, ha hecho al concepto de prevención extremadamente nebuloso. Al mismo tiempo, no obstante, y tal vez gracias a su confusión, este concepto se difunde en varios contextos, se inserta en diferentes sectores de las políticas públicas y se impone decididamente en el discurso político y administrativo.

### *Prevención primaria*

#### Prevención del delito y disuasión general

La prevención a través del sistema de justicia penal. Este modelo asume que el sistema de justicia penal tiene cierta eficacia que puede funcionar a varios niveles –función disuasoria tanto para la sociedad como para el propio delincuente, función de incapacitación o, en tercer lugar, la función de rehabilitación como estrategias del sistema de justicia penal–.

En ella están basados los actuales sistemas de justicia, mediante un encadenamiento de causas y efectos. Los defensores de esta teoría creen que si se endurecen las penas de prisión, la amenaza que esto conlleva hará que la delincuencia disminuya, así mismo creen que quienes hayan estado en prisión mayor número de veces, reincidirán menos.

### *Prevención comunitaria*

La prevención del delito de base local o comunitaria, en lugar de dirigirse a individuos, se destina a zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto. Esto incluye áreas con elevados niveles de carencia, tanto en lo referente a infraestructuras, servicios y bienes materiales como a falta de cohesión comunitaria.

También puede incluir los barrios desfavorecidos o los asentamientos irregulares, o proyectos relativos a viviendas en centros urbanos o en los suburbios, áreas donde a menudo se concentran los problemas económicos y sociales. Estos programas tienen por objeto aumentar la sensación de seguridad y protección de los componentes de determinadas comunidades, responder a las preocupaciones y problemas de delincuencia comunitarios que afecten a la población y aumentar los servicios, así como el capital o la cohesión social en la comunidad.

La prevención comunitaria del delito a menudo implica la participación activa de la población y las organizaciones locales de las comunidades y barriadas correspondientes. Pueden participar en la determinación de prioridades locales y en la puesta en práctica de medidas de respuesta. El término comunidad puede referirse a vecindarios

pequeños, áreas dentro de una ciudad o pueblos o ciudades pequeños, o en algunos casos, a grupos de ciudadanos con problemas concretos.

### Prevención situacional

La prevención de situaciones propicias al delito incluye enfoques que tienen por objeto reducir las oportunidades de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente. Según el apartado c) del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, tales planteamientos ayudan a prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales.

Se han definido cinco categorías específicas de estrategias de prevención de situaciones propicias al delito:

- Las que aumentan el esfuerzo de los delincuentes.
- Las que aumentan los riesgos de los delincuentes.
- Las que reducen las ganancias de los delincuentes.
- Las que reducen la incitación a la delincuencia.
- Las que suprimen las excusas para delinquir.

Las técnicas relativas a situaciones se han concebido para aplicarlas a formas muy específicas de delincuencia, y dan por supuesto que los delincuentes potenciales toman decisiones racionales sobre los posibles riesgos y beneficios de infringir la ley. Estas técnicas incluyen la gestión, diseño o manipulación del entorno inmediato de manera sistemática y permanente. Por ejemplo, entre ellas figura la de diseñar los espacios públicos o las viviendas de manera que sea difícil para las personas romper elementos de equipo o entrar en edificios sin permiso, o bien la de marcar los productos para que puedan ser identificados si son robados. Otros ejemplos incluyen el uso de circuitos cerrados de televisión para proteger aparcamientos, o la creación de vías peatonales, jardines y asientos en áreas públicas para fomentar un mayor uso público, con más vigilancia de ese mismo espacio. La prevención de situaciones propicias al delito está estrechamente, asociada a la prevención de delitos ecológicos y la prevención del delito mediante el diseño ecológico, cuyo objeto son más concretamente los cambios que se introducen en las construcciones del entorno o el paisaje.

### Prevención secundaria

La prevención secundaria del delito está encaminada a intentar prevenir la conducta violenta en aquellas personas que tienen un alto riesgo, por los factores de riesgo

asociados, a terminar siendo víctimas o agresores. Así, está orientada a grupos o subgrupos que tienen un mayor riesgo de desarrollar conductas violentas, es decir, a potenciales ofensores y víctimas.

#### *Prevención terciaria*

Esta prevención está indicada a realizarse sobre personas que se encuentran en centros penitenciarios o que, en todo caso, ya hayan cometido un delito. Igualmente también serán objeto de prevención terciaria aquellos menores que se encuentren en centros de ejecución de medidas judiciales o que hayan estado dentro del sistema de justicia juvenil. El objetivo de la prevención terciaria es evitar la reincidencia de estas personas a través de estrategias específicas y programas e intervenciones criminológicas especialmente diseñadas. Es decir, se usa después de que se haya producido el delito para evitar que se repita.

### 1.2. Control social del delito

#### **1.2.1. Formas de control social**

Esas definiciones hacen aparecer, no obstante, el vínculo entre la noción de policía y la de orden social u organización social. La función policial está ligada a la existencia de relaciones sociales, de relaciones entre individuos y grupos, y de reglas relativas a la regulación de esas relaciones sociales, con las que se intenta asegurar su aplicación y observación.

Manning, en esta línea, define a la Policía como una agencia de control con organización formal con el potencial para intervenir en situaciones en las cuales la confianza y la dependencia mutua se ha torcido (Manning, 2011), y Goffman la caracteriza como institución que trabaja para mantener las crisis de orden interaccional dentro de ciertos límites (Goffman, 1983).

De esa manera se llega casi necesariamente a encontrar un concepto común a todas las definiciones, de inspiración anglosajona y extraído de la sociología, que es el de control social. Se entiende por control social, según la definición de una obra de introducción a la sociología de uso corriente, el proceso destinado a asegurar la conformidad de las conductas a las normas establecidas, para salvaguardar entre los miembros de una colectividad concreta el denominador común necesario para la cohesión y el funcionamiento de la misma. Desde una perspectiva contraria, es también el proceso destinado a desalentar todas las diferentes formas de disconformidad a las normas establecidas en una colectividad.

Basta formular esa definición para percibir inmediatamente la relación directa entre el control social y la noción y función de Policía, hasta en el sentido más común del término.

Es preciso recordar en primer lugar que el control social puede adoptar dos formas: positiva o negativa, según que la regulación de comportamientos individuales o colectivos que realiza se traduzca por asignación de recompensas –control positivo– o, al contrario, por sanciones –control negativo–.

Aquí, desde luego, la dimensión negativa es la que se debe contemplar para progresar en esa reflexión sobre la policía. En el marco de esta perspectiva de formas de control social negativo, es necesario hacer referencia a la distinción que se puede efectuar entre control social negativo interno y el control social negativo externo.

- El interno será, entonces, el que resulte de una autodisciplina de los individuos, fundada en un sentimiento interiorizado de obligación moral, sin otra sanción, en caso de desviación, que un sentimiento íntimo de culpabilidad.
- No ocurre lo mismo en el control externo, pues hace intervenir directamente presiones sociales externas para inducir a los individuos a conformarse con las normas establecidas.

Siendo así, ese control externo es susceptible en sí mismo de presentar dos aspectos, distinción que permite aproximarse un poco más al concepto de función policial: el denominado control negativo externo “inmediato” y el control negativo externo “organizado o institucionalizado”:

- La primera forma de control negativo externo puede ser calificada de inmediata. Es una forma de control social espontáneo, desorganizado, informal, que resulta de la vigilancia que los individuos que componen el grupo ejercen unos sobre otros sancionando mutuamente sus desviaciones. La función de control está entonces diluida en el conjunto del grupo y cada uno de sus miembros es inducido más o menos a ejercerla. El rumor, la puesta en cuarentena o el linchamiento pueden ser considerados como formas más o menos intensas de ese control que, en general, caracteriza a las sociedades denominadas de conocimiento mutuo, es decir, sociedades de dimensión más bien reducida en las que la visibilidad de los comportamientos individuales permite el control de todos por todos.



- Hay que distinguir ese primer tipo de control negativo externo, espontáneo e inmediato, de un segundo tipo de control negativo externo que puede ser calificado de control organizado, institucionalizado. En ese caso, la presión social ya no es directa, sino mediatizada por una institución más o menos organizada que se manifiesta en caso de desviación, interviniendo en nombre de la colectividad. En ese momento es cuando se puede estimar que comienza a emerger la función policial, término que no se sabría aplicar a la primera situación de control social inmediato. Por eso, desde este primer punto de vista, la función policial comienza a aparecer cuando, en una colectividad, la tarea de asegurar el respeto de ciertas reglas que rigen los comportamientos sociales no está ya conferida de manera indiferenciada a todos los miembros del grupo, sino que está confiada por este a algunos de sus miembros, investidos de esa función y actuando en nombre del mismo, como consecuencia de una suerte de operación de división del trabajo social.

Parece, pues, necesario precisar este primer enfoque para acotar todavía más la función policial y, para hacerlo, referirse a los medios empleados en el ejercicio de la misma, concebida entonces desde esta perspectiva como una de las formas de control social externo organizado o institucionalizado que presenta la particularidad de poder recurrir a la coacción por el empleo de la fuerza física o de la fuerza material.

#### *Control social formal*

Al control social formal podemos definirlo como aquel en el que solamente interviene el aparato legal del Estado, dentro de los parámetros legales tipificados en el Código Penal del país. Ejemplo: policías, jueces, fiscales, funcionarios de prisiones...

Dentro del control social formal se sitúa la instancia policial, definida como el órgano de control social cuyo objetivo es la protección de la sociedad y de los ciudadanos.

#### *Control social informal*

El control social informal es el realizado por cualquier persona que actúa en un momento dado contra la delincuencia sin que el control del delito sea su actividad profesional. Ejemplo: vecinos del barrio, profesores del colegio, transeúntes momentáneos de una calle o viajeros de un autobús.

Estos pueden disuadir de que se cometan actos delictivos, por interés personal, interés colectivo o motivos altruistas.

Otras formas de Control Social Informal son la familia, vecinos, amigos, asociaciones deportivas, de ocio, etcétera. Kaiser lo reducía a la familia, escuela y mundo laboral. Cuando estas formas de Control Social Informal fallan es cuando aparece el Control Social Formal (policía, jueces, prisión...).

### **1.2.2. Las Fuerzas de Seguridad del Estado: la Policía**

Abordar un tema como la ciencia policial no es sencillo dado que bajo este enunciado pueden recogerse diversas materias que no siempre son coincidentes. En este contexto una primera idea debe de ser puesta en valor: la ciencia y la investigación científica vinculada al ámbito de la seguridad pública, junto con la experiencia y práctica policial por un lado, y los conocimientos de ciencia política necesarios para la gestión pública por otro, conforman el conjunto de tres elementos clave que han permitido tanto el avance en el ámbito de la gestión pública de la seguridad –políticas públicas– como la mejora en la eficiencia policial.

En consecuencia, sin ciencia policial, y sin el conocimiento generado por la misma, no sería posible que en las últimas décadas las políticas públicas y la propia policía hubiese avanzado, mejorado y adaptado su actividad a las necesidades y demandas de una sociedad cada vez más compleja y exigente.

Para empezar este acercamiento vale la pena presentar a un dato que ofreció ya hace algunos años un estudio de la Agencia de la Unión Europea CEPOL –European Police College– llevado a cabo en 2007 bajo el título *Perspectives of Police Science in Europe*. El estudio reflejó que únicamente 5 de los 30 países implicados en el proyecto otorgaron un alto valor a la investigación científica policial y, por el contrario, casi la mitad de los países consideraron que la investigación tenía un valor bajo.

Este dato, que no deja de ser más que un reflejo del cierto grado de distanciamiento existente entre Ciencia y Policía, ofrece una primera –y demasiado urgente– conclusión: si bien la ciencia cada vez ocupa un papel más relevante en la gestión de la seguridad, es necesario un cambio de paradigma que facilite un mayor acercamiento entre la investigación académica producida en el campo de la ciencia policial –o ciencia de la Policía– y la propia actividad derivada de la gestión policial, tanto desde la perspectiva de las políticas públicas como de la actividad práctica que cada día generan las organizaciones policiales para dar respuesta a las demandas sociales.

Este cambio de paradigma debe de estar dirigido hacia la creación de nuevas alianzas entre el ámbito universitario y la investigación científica derivada y la Policía, fomentando la inversión pública en este ámbito y creando las estructuras que permitan que la ciencia asuma en papel que merece en el sistema de seguridad. Esta nueva situación debe de estar basada en la creación de una ciencia útil para la Policía y que dé respuesta a las necesidades que tienen este tipo de organizaciones así como sus propios gestores políticos, tendencia que será positiva tanto para mejorar la efectividad de la Policía, como para aumentar la legitimidad y el apoyo social en relación con la actividad llevada a cabo por la misma.

Pero este proceso de cambio y necesaria adaptación que supone no es nuevo. Desde que a mediados de la década de los sesenta del pasado siglo se iniciasen en Estados Unidos distintas corrientes de pensamiento que motivaron que en el seno de las organizaciones policiales surgiese la necesidad de adaptarse al cambio social, y de modificar la misión de las Policías hacia el concepto de prestadoras de servicios –a modo de ejemplo destacan los Team Policing surgidos a finales de los sesenta en las principales ciudades norteamericanas– o, a nivel científico - doctrinal se iniciase la publicación de documentos como el informe *The challenge of crime in a free society* publicado en 1967, la evolución que han ido sufriendo los cuerpos de Policía en todo el mundo está estrechamente vinculada al objetivo de conseguir un mejor conocimiento del entorno así como de los propios destinatarios de sus servicios –las demandas específicas de los ciudadanos– todo ello sin olvidar la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación de las estructuras y funciones policiales a las necesidades del entramado social.

Y no se puede obviar que las consecuencias de no tomar las decisiones adecuadas en este proceso pueden ser de enorme trascendencia para el sistema público de seguridad. El enorme coste económico que supone para las Administraciones Públicas el mantenimiento del conjunto de organizaciones públicas prestadoras de servicios de seguridad –acompañado, como no puede ser de otra manera, de la amenaza que suponen ciertas políticas públicas tendentes a la gestión privada de determinados servicios públicos altamente costosos para las Administraciones– conlleva aparejado, indudablemente, un cuestionamiento de la viabilidad y eficiencia del propio sistema público de seguridad.

Si anteriormente se ha concluido que existe una cierta desconexión entre la ciencia y la Policía deben hacerse algunas aclaraciones que ayuden a entender la situación actual. La ciencia policial moderna se ha fundamentado tradicionalmente en el estudio de disciplinas como la criminología, la sociología, las ciencias políticas, la psicología, la criminalística, etc. aplicadas a la actividad de las organizaciones policiales, y ha dado como resultado un conjunto –más o menos amplio– de estudios empíricos y de discusiones teóricas. Esto se ha hecho teniendo en cuenta los estándares de las distintas disciplinas y sus metodologías, lo que ha permitido la obtención de resultados muy útiles en cada uno de los campos de estudio.