

La investigación portuguesa sobre inseguridad urbana: la experiencia del Observatorio de Oporto

CÁNDIDO DA AGRA

Doctor y catedrático de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Oporto

77

La investigación sobre el fenómeno de la inseguridad se llevó a cabo en el marco del Observatorio Permanente de Seguridad, un programa en el que participaban los poderes central y local, así como la Universidad de Oporto.

El texto que sigue a continuación presenta, en primer lugar, el contexto interinstitucional del Observatorio; también describe su estructura funcional, el plano de estudios, las fases de desarrollo y el sistema de extensión cultural, y, finalmente, enumera los principales hechos establecidos por la investigación empírica.

1. EL CONTRATO DE LA CIUDAD DE OPORTO

A mediados de los años noventa, las cuestiones de delincuencia y de seguridad de la ciudadanía adquieren en Portugal una gran relevancia. El contexto político está marcado por el paso de una política centrada en las reformas estructurales, de un notorio tono economicista, y por el inicio de una estrategia que da prioridad a las políticas sociales, a las preocupaciones de los ciudadanos, a los fenómenos sociales (como la inmigración), a las cuestiones étnicas y raciales, a los problemas de las grandes aglomeraciones urbanas.

Si se tiene en cuenta la complejidad que conllevan las cuestiones de seguridad, se reconoce que las políticas del poder central son insuficientes, por lo cual se opta por encontrar —a escala local y con la participación de los ciudadanos y de las instituciones locales— unas soluciones más adecuadas a las realidades sociales particulares.

Por todo ello, en noviembre de 1996, se firmó —con la participación de la Cámara Municipal de Oporto y el Gobierno central— el *Contrato de Ciudad*, que inaugura, en Portugal, una nueva política de gobierno de la seguridad en las grandes aglomeraciones urbanas. Además de la base local, el Contrato de Ciudad supone el principio de intervención, aplicado por diferentes miembros de la comu-

nidad, y el principio de conocimiento, según el cual la intervención eficaz no dispensa de la producción del saber.

Los objetivos del Contrato de Ciudad son el desarrollo de un programa integrado de promoción de la seguridad urbana en la ciudad de Oporto, y la constitución de un instrumento de cooperación con el objetivo de dinamizar, en el ámbito de la seguridad urbana, la cooperación entre el poder central y el poder local. Para la consecución de estos objetivos se crearon los programas operativos y el Observatorio Permanente de Seguridad (OPS):

Los programas operativos tienen como objetivo la juventud, los drogadictos, las víctimas de la prostitución y las víctimas de la violencia y su gestión se asignó a las instituciones privadas de solidaridad social.¹ El OPS, configurado como estructura de investigación y acción, está gestionado por el Radicário-Instituto de Ciências do Comportamento Desviante, asociación sin ánimo de lucro que desarrolla y promueve la investigación referente a las conductas de desviación.

2. EL OBSERVATORIO PERMANENTE DE SEGURIDAD DE OPORTO (OPS)

2.1 Estructura y funciones

La vocación del OPS consiste en la producción del conocimiento científico sobre el fenómeno de la inseguridad. Establecer hechos, disipando así creencias e ideologías; evidenciar las relaciones objetivas del fenómeno además de las manifestaciones aparentes; crear una base de datos empíricos sólida que permita a las personas que toman decisiones la adopción de estrategias fundadas en la racionalidad; éste es el designio del OPS:

Las funciones del OPS se organizan en dos grandes vectores:

- a) la investigación propiamente dicha, en la que se pretende caracterizar, explicar y comprender las diversas formas de inseguridad en la ciudad (bien en términos de inseguridad objetiva, o bien en términos de inseguridad subjetiva o de sentimiento de inseguridad), así como promover proyectos innovadores que puedan contribuir en la prevención de la inseguridad urbana;
- b) el control de las acciones desarrolladas por otros participantes del Contrato de Ciudad, en el ámbito de la prevención y de la intervención sobre la seguridad.

Para la realización de sus objetivos, el OPS tiene una estructura funcional que comprende:

- el banco permanente de datos (BPD);
- el dispositivo de investigación.

1. Associação para o Planeamento da Família, Norte-Vida-Associação para a Promoção da Saúde e Clube Soroptimist-Oporto Invicta.

El banco permanente de datos (BPD) es la unidad central del OPS, donde convergen todos los datos de los proyectos desarrollados y por desarrollar del OPS o de los programas operativos. Esta unidad asume, de esta forma, el papel de punto de unión dentro del dispositivo, y garantiza, a la vez, la articulación de los diferentes niveles del cuadro específico del OPS y del cuadro general del Contrato de Ciudad.

El dispositivo de investigación se organiza por líneas de investigación dirigidas hacia una gran dimensión de la inseguridad. Congregando un conjunto de estudios, las líneas de investigación funcionan en dos ciclos interactivos de producción de conocimiento: el ciclo analítico y el ciclo aplicativo. El primer ciclo, ascendente, parte de los problemas sociales e históricos de la inseguridad en dirección al punto de vista epistemológico de la teorización. El segundo ciclo parte de las construcciones teóricas de la inseguridad en dirección a las prácticas de intervención sobre los problemas concretos.

Si se tiene en cuenta la integración y la articulación de los diferentes recursos considerados indispensables para el desarrollo y la aplicación de los proyectos y acciones que desarrolla, el OPS dispone de un campo de interacciones. Así pues, el OPS coopera, entre otras, con diferentes instituciones que intervienen en los ámbitos relevantes, incluyendo la policía, las instituciones sanitarias, de educación, de trabajo, de Seguridad Social.

2.2 Lógica del programa de estudios sobre la inseguridad en la ciudad de Oporto

2.2.1 Marco y principios

El programa de estudios del OPS no fue dictado por la institución sino por el análisis previo que, por un lado, intentó establecer los conocimientos adquiridos y sus líneas estructurales y, por el otro, trató de identificar errores metodológicos, teóricos y puntos mal solucionados. Por eso se rigió por los principios que cito a continuación.

a) Principio de continuidad entre inseguridad objetiva y subjetiva

Con el intento de superar la dicotomía entre inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva, el fenómeno de la inseguridad se toma como dos momentos o estados (el de objetivación y el de subjetivación) de un mismo proceso. Considerar la inseguridad como proceso, y no como cosa, consiste en cambiar radicalmente el ángulo de análisis del problema.

b) Principio de la dimensión múltiple y de los niveles de análisis

El fenómeno que se estudia es multidimensional e implica variables desde los siguientes puntos de vista:

- psicológico (sentimiento de inseguridad);
- psicosocial (construcción social de los miedos colectivos);
- criminológico (inseguridad objetiva)
- victimológico (inseguridad objetiva)

- ecosocial (actitudes defensivas en relación con el espacio de la ciudad, medidas de autodefensa, control social);
- morfocomportamental (urbanismo e inseguridad).

c) Principio sistémico

El fenómeno de la inseguridad es un sistema complejo constituido por un conjunto de elementos articulados entre ellos. En referencia al sistema, está dotado de una estructura, de una función y de una evolución en el tiempo.

d) Principio ético

La inseguridad *facto* no es inseparable de la inseguridad *valor*; la esfera científica debe abrirse, pues, a las contribuciones de la esfera ética.

e) Principio estético y existencial

El fenómeno de la inseguridad requiere un análisis de las estéticas de la existencia, de las artes de gestión de vida, de los espacios finitos que habitamos, y debe tener en cuenta el tiempo en el cual una sociedad se enfrenta a las cuestiones específicas de una nueva era. El fenómeno de la inseguridad tal vez no será más que la expresión sintomática de una angustia profunda que ha alcanzado la estructura antropológica subyacente en los comportamientos y en los sistemas de la vida.

2.2.2 Método

A través de la diversidad metodológica, las construcciones teóricas se deben corroborar o deben sucumbir. El espíritu científico que rige el OPS no queda satisfecho con la mera confirmación de hipótesis a través de un método. Así, pues, se señalan las siguientes características del método:

a) Método general

El método interdisciplinar intenta articular, bajo un marco referencial común, la diversidad de objetos de estudio y los métodos específicos exigidos por cada uno de los estudios de la agenda científica.

b) Métodos y técnicas específicas

Se utilizan técnicas de investigación y encuesta, técnicas psicométricas, etnometodológicas (estudios de campo), cartografía, análisis documental, análisis de contenido, método estadístico, longitudinal, clínico y biográfico.

c) Métodos cuantitativos y cualitativos

El programa de estudios intenta superar la tradicional disputa científica entre métodos cuantitativos y métodos cualitativos. Se usan ambos métodos en diferentes estudios y se los obliga a converger e interactuar en el análisis de los resultados.

La construcción científica de la inseguridad solo hallará solidez cuando de este «caldo metodológico» surjan series conceptuales que enuncien la promesa de una posible organización teórica sólida.

2.3 Fases de desarrollo del OPS

En la historia del OPS, a pesar de ser breve todavía, ya se definen tres fases de desarrollo.

La primera, que va de 1996 a 1998, se caracteriza por la creación de la estructura de la organización y por la realización de los primeros estudios. Se estudiaron ocho temas de investigación: el estado actual de la investigación científica sobre el fenómeno de la inseguridad; las dimensiones del fenómeno criminal en la ciudad de Oporto; victimización criminal; las percepciones y figuras de los miedos; la inseguridad y la delincuencia en los medios de comunicación; el plano urbano y la delincuencia; el proyecto urbano y el delito, y las medidas de autodefensa.

La segunda fase, entre 1998 y 1999, se dedicó a la sistematización de la información del banco permanente de datos y a la puesta en marcha de tres líneas de investigación:

- a) la línea que se ocupa del sentimiento de inseguridad y que engloba dos estudios: percepciones y figuras del miedo en la ciudad de Oporto; sentimiento de inseguridad y percepción de las características del espacio;
- b) la línea que se ocupa de la inseguridad «objetiva» (la delincuencia) y que comprende tres estudios: dimensión y estructura de la delincuencia; estudio sobre victimización criminal en la ciudad de Oporto; delito y delincuencia autorrevelada;
- c) la línea que se ocupa de la intervención de la policía y que incluye dos estudios: posibilidad de aplicar estrategias de vigilancia policial comunitaria en zonas de riesgo, como el barrio de la Sede; periferias urbanas, sentimiento de inseguridad y control social.

Después de crear la estructura funcional y de definir la coherencia de los instrumentos de recogida de datos —encuestas internacionales de victimización; encuesta internacional sobre la delincuencia autorrevelada; encuesta sobre la inseguridad urbana; instrumento de recogida de datos en la policía y en los tribunales, etnometodologías— y de las metodologías de tratamiento de datos, la tercera fase, que se inicia ahora y que englobará el trienio 2000-2002, abarca dos versiones de estudios:

- a) estudios complementarios de los métodos de investigación que tengan un poder analítico para esclarecer aspectos relativos al sentimiento de inseguridad o a la inseguridad objetiva no evidenciada por las técnicas cuantitativas;
- b) estudios previstos en las líneas de desarrollo del OPS que, por una u otra razón, no se han podido llevar a cabo o están todavía en fase embrionaria.

Así, en el año 2000, se están efectuando los estudios que describo en los siguientes apartados:

a) Dimensión y estructura de la delincuencia

Una vez definida la validez de los instrumentos de recopilación de datos y de las metodologías de tratamiento de la información en las dos fases anteriores, se cumplen las condiciones para la aplicación sistemática, en el tiempo, del mismo instrumento, y así se puede medir con rigor la delincuencia objetiva en la ciudad de Oporto. Con este objetivo, junto con el Mando Metropolitano de la Policía de Seguridad Pública, se están recogiendo y analizando las participaciones efectuadas por esta policía a partir del año 2000.

b) Sentimiento de inseguridad y sistema de vida

El estudio pretende esclarecer el significado subjetivo del sentimiento de inseguridad y la forma en la que se inscribe y afecta al sistema de vida de las personas. Se utilizarán métodos cualitativos de naturaleza biográfica.

c) Trayectorias de victimización

Con este estudio se pretende situar a la víctima en su trayectoria vital, y se intenta relacionar el caso de victimización con otros acontecimientos y con otras situaciones. El estudio aportará datos sobre la victimización que raramente aparece en las investigaciones (por ejemplo violaciones, violencia familiar, etc.), además de su significado y de sus condiciones de ocurrencia.

d) Trayectorias de delincuencia juvenil

La encuesta de delincuencia autorrevelada, administrada en la segunda fase, esclarece la dimensión y las características sociodemográficas de la delincuencia de los jóvenes. Ahora bien, no aporta datos en lo que se refiere a las variables siguientes: condiciones de riesgo; condiciones de emergencia; elección de las formas de delincuencia; factores de protección contra la delincuencia; factores de abandono de una carrera desviante; factores de afirmación de un estilo de vida orientado a la delincuencia. Para estudiar estos factores se efectúa un estudio longitudinal que pretende acompañar la evolución de una muestra de jóvenes a lo largo de su proceso de desarrollo.

e) Psicología de la intervención de seguridad

Este estudio otorga continuidad a la línea de investigación sobre el control social y vigilancia de la policía, pero lo hace mediante unos métodos que designamos como etnoexperimentales, que prevén un trabajo de investigación conjunta entre policía e investigadores. Si se tiene en cuenta la naturaleza específica del método, durante el año 2000 sólo se ejecutarán estudios de exploración. En la perspectiva de la intervención de la seguridad, se reanudarán los estudios sobre las estrategias de autodefensa y de seguridad privada.

f) Investigación e intervención

Se prevén dos estudios que combinan investigación y acción:

— *Comunitaria*

No es suficiente el estudio del sentimiento de inseguridad. Es necesario trabajar este sentimiento, sobre todo a través de la difusión de información objetiva. Así pues, se desarrolla un estudio de experimentación social en una zona concreta de la ciudad, con el objetivo de probar el modelo de intervención comunitaria sobre la inseguridad.

— *Sociosanitaria*

Según las previsiones del Contrato de Ciudad, a través de un conjunto de pruebas y de encuestas se efectúa la evaluación sistemática de los proyectos operativos.

g) Políticas de seguridad: estudios comparativos

El OPS desarrolla estudios comparativos sobre políticas de seguridad en colaboración con el Grupo Europeo de Investigación de las Normativas (GERN). En este sentido, se efectúan estudios sobre la construcción social e histórica de la inseguridad. Teniendo en cuenta la posición privilegiada de Portugal, como mediador entre Europa e Hispanoamérica, se inician estudios comparativos con Brasil.

2.4 Sistema de extensión cultural

El OPS intenta divulgar, a escala nacional e internacional, las actividades desarrolladas, desde su creación, en el ámbito del Contrato de Ciudad.

A escala nacional, organiza regularmente foros para la divulgación pública de las principales actividades del OPS y de los otros participantes en el Contrato de Ciudad y publica periódicamente el boletín *OlhareSeguros*. Además, participa en reuniones con entidades relacionadas con la inseguridad, sobre todo en el ámbito del Consejo Municipal de Seguridad de Oporto.

A escala internacional destaca la organización, en abril del año 2000, de un seminario internacional de investigación sobre la seguridad urbana, el cual se inscribe en el marco de las reuniones científicas del GERN.

3. HECHOS ESTABLECIDOS

3.1 La inseguridad es un problema social real asociado a otros fenómenos problemáticos

De la misma forma que en la mayoría de las poblaciones del mundo occidental, los habitantes de la ciudad de Oporto muestran un sentimiento de inseguridad generalizado e intenso.

El sentimiento de inseguridad se basa en el delito, sobre todo en el de aspecto violento y sexual, y en el mundo de la droga y la drogadicción.

3.2 La inseguridad tiene una dimensión objetiva

La delincuencia en Oporto está dominada por los delitos contra el patrimonio, y se destacan un conjunto de delitos «depredadores», sobre todo relacionados con vehículos, residencias y espacios comerciales o industriales. La delincuencia contra las personas asume un valor relativamente modesto y está dominada por los ataques físicos simples.

La delincuencia practicada por jóvenes, raramente detectada por las instituciones formales de control, presenta tasas de presencia elevadas, pese a que los actos más practicados son los de menor gravedad. Por otro lado, la delincuencia más violenta es practicada de manera sistemática por un reducido grupo de jóvenes.

Las experiencias de victimización son relativamente frecuentes, especialmente en lo que se refiere a los delitos patrimoniales.

El movimiento de la delincuencia acompaña el ritmo de vida social de la ciudad.

En los últimos años, la delincuencia ha registrado un movimiento de dispersión del delito por toda la ciudad que parece estar relacionado con el desarrollo urbanístico y el hecho de seguir de cerca los principales ejes viarios. Con todo ello, los municipios de la zona histórica son los que presentan niveles de delincuencia más elevados por cada mil habitantes y por km².

Los diferentes tipos de delito presentan una localización diferenciada según el sector de actividades que domina en los espacios urbanos, y la delincuencia patrimonial es superior en las zonas donde se concentran las áreas comerciales y de servicios.

En los barrios problemáticos predomina y adquiere gran visibilidad la delincuencia relacionada con las drogas y prácticamente no existe la delincuencia adquisitiva.

Los delitos tienden a producirse en espacios cercanos a la vivienda de las víctimas.

3.3 La inseguridad, que se traduce en el miedo al delito, tiene una dimensión subjetiva

El miedo al delito es elevado y existe una percepción genérica de un aumento de la delincuencia.

El miedo al delito está asociado a la evaluación de los actos criminales que se consideran genéricamente muy graves y a una percepción del riesgo de victimización intenso.

La relación entre sexo y sentimiento de inseguridad es inequívoca: las mujeres presentan niveles superiores de miedo, de percepción de riesgo y de gravedad estimada del delito. Lo mismo ocurre en relación con los niveles socioeconómicos: los grupos más desfavorecidos son los que manifiestan niveles más elevados de miedo, de percepción de riesgo y de gravedad del delito.

En cambio, la relación entre edad y sentimiento de inseguridad es más compleja: los diferentes grupos de edad presentan niveles de miedo relativamente

específicos. Los de más edad se distinguen por el recelo al hurto y a los robos en la vivienda y los más jóvenes, por tener más miedo a la violación y al robo de vehículos.

El miedo al delito, por el contrario, no es uniforme en los distintos segmentos de la población. Antes es necesario hablar de perfiles de miedo que transmiten significados diferentes y vivencias del sentimiento de inseguridad en el entorno urbano.

El miedo al delito está bastante diferenciado. Los barrios problemáticos o el centro de la ciudad son los espacios considerados como más peligrosos.

La atribución del peligro a distintos lugares de la ciudad no encuentra justificación en los datos estadísticos (los cuales muestran la diseminación del delito por todo el espacio urbano) ni tampoco en el conocimiento personal de estos lugares (en la medida de que los individuos, en general, no tienen casi referencias mediáticas).

Las figuras más amenazadoras y más connotadas con la práctica de los delitos son los grupos organizados, los criminales sexuales, los drogadictos y los gitanos.

3.4 Las personas y sus miedos

La utilización de estrategias defensivas por parte de los ciudadanos es moderada y casi siempre se encuentra limitada a la protección de la vivienda y a las precauciones relativas a grupos de personas, espacios de la ciudad y períodos de tiempo.

A diferencia de los datos recogidos en otros países (por ejemplo en Estados Unidos), el recurso de las armas como medio de protección todavía es limitado.

Las actitudes frente al castigo de los delitos varían y las personas de más edad, las menos escolarizadas y las que tienen más miedo al delito se muestran más represivas.

3.5 Además, la inseguridad también es social y surge a causa de los medios de comunicación

Los medios de comunicación hablan cada día del delito en la ciudad y exageran el delito sensacionalista y violento.

La manera como los medios de comunicación estructuran los relatos sobre el delito potencia la identificación del ciudadano como posible víctima, así como de todo aquello que de forma estereotipada corresponde a lo diferente, al delincuente amenazador.

Los medios presentan propuestas de realidad que contribuyen a la construcción social del sentimiento de inseguridad.

Existe una relación entre la exposición a los medios de comunicación y el sentimiento de inseguridad, a pesar de que la naturaleza de esta relación es extremadamente compleja.

Las zonas periféricas marginadas, prácticamente camufladas en el juego de los espacios de la ciudad, continúan siendo una fuente de alimentación de los

temas mediáticos que componen el nivel económico y social del sentimiento de inseguridad.

3.6 La imagen de la policía y de su actuación

La policía es vista como una figura importante de recurso, pese a que su participación en los delitos sea baja genéricamente.

La naturaleza de los delitos y la opinión de las autoridades policiales es determinante en la decisión de participar en los delitos.

La evaluación del trabajo desarrollado por las fuerzas policiales ha sufrido una evolución positiva. Pero, con todo, existe una percepción de una cierta falta de adecuación de los servicios de policía para enfrentarse con determinados tipos de victimización.

La policía aparece retratada por los medios de comunicación de forma pasiva y debilitada. Este hecho contribuye a limitar su función de mantenimiento del orden público.

Los modelos de policía de proximidad son considerados importantes por los ciudadanos y constituyen un medio eficaz de reducción del miedo al delito.

En cambio, en los barrios sociales la imagen recíproca entre la policía y las poblaciones residentes está marcada por la desconfianza y el distanciamiento.

La presencia de la policía en los barrios problemáticos —no siempre desarticulando los fenómenos de desviación— no aumenta el grado de cooperación y de confianza entre la policía y la comunidad.

3.7 Un conocimiento más profundo del problema

Los resultados de diversas investigaciones confirman que el sentimiento de inseguridad no se limita ni a factores subjetivos ni a factores puramente objetivos. El sentimiento de inseguridad debe afrontarse como un problema real que inquieta a las poblaciones y que tiene profundas implicaciones negativas en la calidad de vida de los ciudadanos.

Es importante, por lo tanto, profundizar en el conocimiento de este problema social, teniendo en cuenta la definición de estrategias de intervención fundadas científicamente.

Así, por ejemplo, el conocimiento de las percepciones y de las interacciones entre los habitantes de la ciudad y la policía podrá traducirse en el restablecimiento de la confianza entre la policía y el público. El conocimiento profundizado de las dinámicas de los barrios sociales contribuirá ciertamente a una relación menos estereotipada y marginadora entre estas poblaciones, la ciudad y las instituciones de control social.

Con la producción sistemática de conocimiento científico sobre el fenómeno de la inseguridad se pretende contribuir a la definición de estrategias interventoras basadas, no en creencias, sino en hechos probados empíricamente.