

# **SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA**

**Leopoldo Artiles**

## **RESUMEN**

En este trabajo se pasa revista a la situación de la seguridad ciudadana en la República Dominicana, con una breve alusión a la situación de la misma en el hemisferio, así como a las teorías en el campo de la criminología más relevantes para comprender, por un lado, el fenómeno que afecta principalmente a la seguridad ciudadana en el país, o sea, la delincuencia y la criminalidad, así como para entender las bases conceptuales implícitas en las políticas que se han implementado en el país desde el año 2005, comprendidas en el Plan de Seguridad Democrática. Mediante el análisis de indicadores tales como las tasas de homicidio y muertes violentas contenidas en registros oficiales, percepciones de la in/seguridad ciudadana recabadas en estudios de caso y de encuestas, así como indicadores relativos a la percepción del desempeño de la Policía Nacional en diferentes aspectos de su accionar como fuerza públicas, se arriba a algunas conclusiones generales y recomendaciones de política. En resumen se concluye que, siendo República Dominicana un país que se sitúa regionalmente en el nivel medio de tasas de muertes violentas y homicidios, registra en dicho nivel tasas altas, aunque evidenciando una leve tendencia a la baja desde 2005. Se recomienda sistematizar los estudios y monitoreos de los indicadores de seguridad ciudadana en marcos de colaboración oficial-ciudadana, si fuere posible, para contar con repertorios de estadísticas confiables sobre el fenómeno, y se proponen políticas integrales que refuercen el carácter preventivo de la política de seguridad ciudadana.



*Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo*  
*Unidad Asesora de Análisis Económico y Social*

**SECRETARIO DE ESTADO**  
*Juan Temístocles Montás*

# **SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA**

**AUTOR**  
*Leopoldo Artiles\**

**COORDINACIÓN TÉCNICA**  
*Magdalena Lizardo*

**SERIE**  
*Texto de Discusión No.18*

**Agosto 2009**

---

\* Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución a la cual pertenece. Cualquier observación sobre el contenido, favor dirigirla a [lartiles@economia.gov.do](mailto:lartiles@economia.gov.do).

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Esbozo sobre las teorías criminológicas relevantes para el estudio de la Seguridad Ciudadana .....</b>	<b>2</b>
1.1.- <i>La Escuela Clásica.....</i>	2
1.2.- <i>La Escuela Positivista o Positiva.....</i>	3
1.3.- <i>La Escuela Sociológica (o Escuelas Sociológicas).....</i>	4
a) <i>La Escuela de Chicago.....</i>	4
b) <i>Teoría del Control Social.....</i>	7
<b>2. Planteamiento del problema de la delincuencia y la seguridad democrática en la República Dominicana y en la región .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Decretos y disposiciones orientadas al Plan de Seguridad Democrática: apuntes conceptuales y diagnóstico de la situación inicial .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Una mirada a la Seguridad Ciudadana bajo el Plan de Seguridad Democrática .....</b>	<b>25</b>
4.1 <i>Análisis de las tasas de homicidios y muertes violentas en años recientes.....</i>	25
4.2 <i>Percepción del desempeño del Plan de Seguridad Democrática y del Plan Barrios Seguros .....</i>	30
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>32</b>
<b>Recomendaciones de política .....</b>	<b>33</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>35</b>

## **Introducción**

En este trabajo pretendemos abordar el estado de situación de la seguridad ciudadana en el país, revisando los indicadores disponibles y pertinentes para realizar dicho abordaje, y de manera especial queremos elaborar una reflexión sobre el Plan de Seguridad Democrática como política pública, el cual se plantea como un plan integral coordinado por la Secretaría de Interior y Policía (SEIP) en el cual intervienen diferentes organismos del Estado dominicano, como son: Procuraduría General de la República (PGR), Policía Nacional (PN), Fuerzas Armadas (FFAA), Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA), Secretaría de Estado de Obras Públicas (SEOP), Secretaría de Estado de la Mujer, Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS), Secretaría de Estado de Educación (SEE) y la Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD), entre otras..

Habida cuenta de que la descripción del estado de situación de la seguridad ciudadana implica estudiar indicadores de delincuencia, muertes violentas y percepción de (in)seguridad, y de que el Plan de Seguridad Democrática persigue fundamentalmente atacar las fuentes de estos factores críticos para la seguridad ciudadana, acompañaremos el análisis con una revisión de las teorías criminológicas dominantes, lo que permitirá establecer la presencia, intencional o no, de los paradigmas que podrían estar inspirando el Plan de Seguridad Democrática.

Este ángulo de análisis deriva su mayor sentido del hecho de que, en la actualidad, las políticas de seguridad que se están aplicando de manera global, suelen tener una base en algún tipo de fundamento teórico dado por estos modelos de explicación de la criminalidad existentes.

De hecho, el campo de estudio criminológico es uno de los más fructíferos en disciplinas como sociología, psicología social y psicología clínica. Hoy existe un inmenso cuerpo de estudios y de evidencias teóricamente fundados que sintetizan importantes enseñanzas con respecto a las diferentes formas de criminalidad y de delincuencia.

En consecuencia el trabajo inicia con una revisión de las teorías que consideramos más relevantes para la comprensión de la criminalidad, seguida por la presentación del contexto de la seguridad ciudadana, la descripción de los esfuerzos que se ha hecho desde las instituciones estatales para combatir la delincuencia y promover la seguridad, incluyendo el Plan de Seguridad Democrática, el análisis de algunos indicadores actuales de la seguridad ciudadana y culmina, finalmente, con conclusiones y recomendaciones generales de política.

# **1. Esbozo sobre las teorías criminológicas relevantes para el estudio de la Seguridad Ciudadana**

Una característica particular del campo de los estudios criminológicos desde la perspectiva de las ciencias sociales es que, a pesar de la gran cantidad de información sistematizada y de los esfuerzos por establecer una teoría general o universal, hasta ahora no ha sido posible establecer una teoría que pueda explicar todos los tipos de criminalidad. No obstante, sí existe un conjunto de teorías que explican con un grado significativo de coherencia algunos tipos concretos de criminalidad así como de dimensiones de la criminalidad, como son los casos de la delincuencia juvenil, el crimen de cuello blanco, el crimen organizado, la “carrera criminal” y los determinantes sociales de la definición de la conducta criminal.

Una manera regular de clasificar las teorías criminológicas es la histórica, distinguiendo fundamentalmente tres grandes bloques de teoría, que son:

## **1.1. Escuela Clásica**

## **1.2. Escuela Positivista o Positiva**

## **1.3 Escuela (o escuelas) Sociológica(s)**

### ***1.1-La Escuela Clásica.***

Se desarrolla a partir de mediados del siglo XVIII, cobrando forma en los trabajos de Jeremy Bentham (1748-1832) y Cesare Beccaria (1738-1794). Se basa en una concepción del ser humano que lo representa como individuo libre y racional, capaz de elaborar juicios sobre los problemas, tomar decisiones y actuar en consecuencia. Para Jeremy Bentham esto supone en el ser humano una capacidad de calcular racionalmente las ventajas e inconvenientes, el placer o el dolor intrínsecos a las decisiones que toma. Esta es la idea básica de la corriente que fundó: el utilitarismo. En este punto juega un papel fundamental la pena aplicada por la comisión del delito. La pena es vista como un mal en sí misma, que debe conducir a la decisión racional de no comisión de un delito. Bentham estructuró su teoría sobre el crimen en torno a la consideración de cuatro fuentes generales de placer y dolor, que son a su vez fuentes de producción y sanción de los delitos, o sea, que envuelven de manera sistemática las sanciones que se aplican a los mismos, y son: a) sistema de sanciones físicas; b) sistema de sanciones religiosas, c) sistema de sanciones morales, y d) sistema de sanciones políticas. Por supuesto, dado el interés de Bentham por contribuir a la reforma de las leyes criminales en su país, Inglaterra, el sistema de sanciones políticas sería la fuente fundamental a tener en cuenta, en virtud de que le correspondía al Estado aplicar y regular las penas aplicables a los delitos. Para él, las sanciones tenían que ser efectivas, de ahí su propuesta de juzgar tres dimensiones de la sanción: a) certidumbre de la pena, 2) celeridad de la pena, y c) severidad de la pena. La garantía de la proporcionalidad de la pena con respecto al crimen descansa en el equilibrio entre estas tres dimensiones.<sup>1</sup>

Debe destacarse el hecho de que tanto Bentham como Beccaria rechazaron abiertamente la pena de muerte como pena disuasiva. Beccaria propuso que la reclusión en cárcel era una

---

<sup>1</sup> Michael R. Gottfredson y Travis Hirschi, *A General Theory of Crime*, Stanford University Press, 1990, cap.1.

pena de mayor eficacia disuasoria, y consecuentemente preventiva, pues enviaba un mensaje más claro a todo aquel que estuviese tentado por incurrir en un delito. Esta provocaba mucho más dolor personal que la pena capital. En resumen, mientras la pena de muerte provoca un dolor instantáneo y es más vulnerable al olvido, el encarcelamiento con privación de libertad era una manifestación más permanente y visible para aquellos tentados a romper con el contrato social que garantiza el orden, contribuyendo por ello a la prevención del crimen. Para Beccaria definitivamente la pena de muerte ni disuadía ni prevenía el crimen. Por otro lado debe tomarse en cuenta las creencias religiosas y los valores morales de este autor: primeramente, el delito o crimen es una violación del contrato social, y segundo, privar de la vida a alguien es cometer un acto inmoral. Por lo demás, para Beccaria, la pena de muerte era tanto más censurable cuanto violaba el principio de la indisponibilidad de la vida, pues para él sólo Dios tenía el derecho a quitarla.

### ***1.2.- La Escuela Positivista o Positiva.***

Se desarrolla en el contexto del movimiento filosófico-científico llamado positivismo, cuyo principio es que el único conocimiento auténtico es el científico, y que un conocimiento científicamente válido es aquel que se corresponde con leyes naturales, independientes de la voluntad humana, que sirvan de explicación a los fenómenos observables. En la tradición criminológica el positivismo significó el nacimiento de teorías biológicas sobre las causas de la delincuencia. Como lo expresa Cano Paños: "...los defensores de estas teorías postulan la existencia de una serie de factores endógenos, cuya concurrencia en algunos individuos lleva a una predisposición congénita a cometer actos delictivos. De este modo, mientras que la Escuela clásica parte de una racionalidad del acto delictivo, la Escuela positiva acoge un modelo explicativo de la delincuencia basado en una especie de determinismo biológico. Entre sus representantes más influyentes hay que destacar las figuras de Lombroso, Ferri y Garofalo."<sup>2</sup> Puede añadirse que también los factores psicológicos cuentan como determinantes de la conducta delictiva para algunas teorías que se cuentan como parte de esta escuela.

En este tenor, autores como Cesare Lombroso (6 de noviembre de 1835-19 de octubre de 1909), médico italiano, considerado como el fundador de la escuela criminológica positivista, atribuyó el crimen a tendencias innatas de orden genético, que son observables en ciertos rasgos físicos o fisonómicos de delincuentes habituales, como por ejemplo ciertas asimetrías craneales. Sin embargo, en lo que podría denominarse como paradigma de la multi-causalidad del crimen, Lombroso incluyó otros factores causales tales como: clima, civilización, hábitos de consumo alcohólico, educación, posición económica, etcétera. De ahí que la pena contra el delito deba ajustarse al peso de estos factores, lo cual aleja su visión de la dogmática penal. Su influencia específica en la criminología actual se reduce a prever el tratamiento interdisciplinar del crimen en virtud del carácter multicausal del mismo.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Miguel Ángel Cano Paños, "Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia", Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 08-04-2006, p.5.

<sup>3</sup> Michael R. Gottfredson y Travis Hirschi, Ob. Cit., p.48.

Enrico Ferri (1856-1929), quien fuera discípulo de Lombroso, se concentró en los aspectos sociales y económicos como determinantes del crimen en el nivel psicológico. Esto último, unido a su adscripción al socialismo, lo indujo a sostener una perspectiva preventiva sobre el crimen, antes que una perspectiva fundamentalmente punitiva. A su vez propuso la idea de que el libre albedrío es una ficción, por lo que la responsabilidad moral tan preciada por la Escuela Clásica pasaba a ser reemplazada por la responsabilidad social.

Rafael Garófalo (1851), aunque es considerado como parte de esta escuela, se diferencia de Ferri en el sentido de que justificó la pena de muerte para los asesinos, la cadena perpetua para los delincuentes violentos, y el trabajo forzado en colonias agrícolas de ultramar para los ladrones, pues consideraba que el criminal era irremediablemente un anormal psíquico. Considera la pena pues como un elemento fundamental de prevención. Más que en los factores ambientales y sociales, se concentró en los factores psicológicos. Para él, los criminales presentan variaciones psíquicas. Es el primero que universaliza el término “criminología” para identificar un nuevo campo de estudio, y debido a su formación en derecho, fue capaz de ofrecer formulaciones claramente jurídico-legales de sus propuestas teóricas sobre la criminalidad.

### **1.3.- La Escuela Sociológica (o Escuelas Sociológicas).**

Se desarrolla a partir de la formulación de preguntas propiamente sociológicas acerca del fenómeno del crimen y del delito, es decir, preguntas sobre las variables propiamente sociales relacionadas con el delito, antes que biológicas o puramente psicológicas:

*“Las teorías sociológicas se enmarcan dentro de la Sociología criminal, disciplina que contempla el delito básicamente como un fenómeno ‘social’. El enfoque sociológico atribuye así a las condiciones sociales prioridad en la génesis del comportamiento desviado. Para ello, los defensores de las aproximaciones de carácter sociológico recurren a variables tales como la interacción social, la cultura o las estructuras sociales a la hora de explicar la delincuencia...estas teorías parten de la premisa de que el crimen es un fenómeno social muy selectivo, estrechamente unido a ciertos procesos, estructuras y conflictos sociales, los cuales interactúan generando en ocasiones el fenómeno de la delincuencia.”<sup>4</sup>*

Ahora bien, si destacamos los variados enfoques teóricos sobre el crimen en la sociología, con sus implicaciones de política, no nos alcanzaría el espacio. En consecuencia, vamos mencionar dos bloques principales de enfoques teóricos.

#### **a) La Escuela de Chicago**

De hecho se denomina con este nombre a un grupo de teorías formuladas por sociólogos pertenecientes a la escuela de sociología de la Universidad de Chicago, institución que tuvo la mayor importancia en la institucionalización de la sociología como disciplina científico-social en los Estados Unidos.

---

<sup>4</sup> Miguel Ángel Cano Paños, Ob. Cit., p.5

El primer aporte fue el enfoque ecológico, que propone que el medio o espacio en el que las personas habitan, y la estructura social que caracteriza la interacción grupal puede tener influencia en la conducta delictiva. Esta hipótesis se transformó en la “hipótesis zonal”, planteada por Ernest Burgess cuando realizó un análisis de la delincuencia en la ciudad de Chicago. Junto con Robert E. Park, Burgess propuso en el libro **The City** (1925, 1984) que la ciudad moderna tendía a desarrollarse en zonas concéntricas, siendo la primera constituida por el distrito comercial e industrial, la segunda por la zona de transición (industrial y con viviendas en deterioro), zona residencia de clase trabajadora, zona residencial, y zona suburbana. Se observó que por lo menos la mayoría de las ciudades grandes norteamericanas respondían a este esquema, y se determinó que el crimen no se distribuía aleatoriamente entre las diferentes zonas, sino que se concentraba más en las zonas de transición, donde se concentraba precisamente el sector menos favorecido económicamente de la población. En este momento es que se empieza a correlacionar, en el campo de la criminología, la pobreza con la violencia y la criminalidad, correlación que se ha seguido explorando hasta la actualidad con el fin de confirmar o desestimar su potencial explicativo. La obra que representa en esta escuela este enfoque es **Juvenile delinquency and urban areas**, de Clifford R. Shaw y Henry D. McKay, publicada en 1942. Este enfoque inicia una manera de conceptualizar la criminalidad grave como un fenómeno especialmente vinculado a las comunidades urbanas, y particularmente comunidades grandes y heterogéneas: Tittle describe de esta manera los intereses de estos investigadores, cuyo enfoque recibiría el rótulo de “teoría de la desorganización social”:

*“Los investigadores de la Universidad de Chicago en la primera parte del siglo veinte estaban interesados en por qué las ciudades tenían tasas de criminalidad y delincuencia más altas que los lugares más pequeños y por qué ciertos barrios y comunidades en esas ciudades persistentemente presentaban tasas de criminalidad más altas que otros....Sostenían que en las ciudades había más criminalidad (y otras patologías que en sitios más pequeños y restringidos porque las grandes cantidades, la heterogeneidad y los rápidos movimientos y traslados de población hacen difícil el hecho de que las personas puedan establecer relaciones estrechas capaces de refrenar las malas conductas.”<sup>5</sup>*

El otro enfoque, con cierta relación con el anterior, es la teoría de la asociación diferenciada, formulada por Edwin Sutherland (1883-1950), quien expuso los principios organizativos de su teoría en el libro **Principles of Criminology**, publicado en 1947.

Esta teoría propone “que las causas primarias del delito estarían en la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupos de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales”<sup>6</sup> En otras palabras, tomando como supuesto un hecho que se había constatado en las investigaciones criminológicas de entonces, de que los delincuentes de menor edad solían relacionarse con otros delincuentes de mayor edad en un conjunto de

---

<sup>5</sup> Charles R. Tittle, “Los desarrollos teóricos de la criminología”, pp.22-23. Es preciso decir que, aunque con el tiempo este enfoque fue criticado fuertemente sobre todo por su implícita afirmación de universalidad, hoy día se han recuperado sus intuiciones principales en los enfoques de Diseño Ambiental Preventivo del Crimen (Crime Prevention Through Environmental Design), descrito por Andreas Hein (2006), y el enfoque del Espacio Defendible de Oscar Newman (1996).

<sup>6</sup> Irma Arriagada y Lorena Godoy, “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, Revista de la CEPAL 70, Abril 2000.

actividades tanto delictivas como no delictivas, Sutherland elaboró una serie de postulados, el primero de los cuales es que el comportamiento delictivo es una conducta aprendida, y segundo, que esta se aprende por medio de procesos de interacción y de comunicación con otras personas. En consecuencia, “una persona se convierte en delincuente debido a un exceso de definiciones favorables a la infracción de la ley frente a definiciones desfavorables a la infracción de la ley”.<sup>7</sup> Debe precisarse que para Sutherland estas nociones o principios no eran aplicables sólo a la criminalidad característica de los estratos socio-económicos bajos, sino también a la conducta delictiva o corrupta de los estratos socio-económicos altos, de lo que se deriva su trabajo sobre el crimen de cuello blanco. De hecho, Sutherland dedicó un largo tiempo de investigación al crimen de cuello blanco, que resultó en un texto que se considera también un clásico de la criminología: *White Collar Crime* (1949, 1983). Sutherland es considerado por muchos como el sociólogo-criminalista más importante del siglo XX, imagen que se refuerza en la medida en que muchos estudios empíricos han confirmado su teoría.

Aunque las teorías del control social podrían parecer vinculadas a la teoría de la asociación diferenciada, en virtud de que ésta de alguna manera se relaciona con teorías de la desorganización social, que suponen el elemento del control, no la vamos a incluir en el acápite de la Escuela de Chicago, pues la misma se aparta teóricamente de las teorías de esta escuela, que suponen, por una parte, elementos estructurales como factores condicionantes de la delincuencia, y elementos relacionales, como es la influencia de los pares en la transmisión y aprendizaje de las prácticas delictivas. Las teorías del control social, inclusive las más sociológicas, tienden a hacer énfasis en la responsabilidad individual ante un cuadro de opciones normativamente definido y polarizado, sin concebir ambigüedad con respecto a qué conducta es criminal y cuál no, a la vez que la psicología del delincuente cobra mayor relieve que los factores estructurales.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Citado por Cano Paños, Ob. Cit., p.8. Vale la pena citar los nueve postulados o principios que Sutherland elaboró para explicar la emergencia de la conducta delictiva: 1) El comportamiento criminal se aprende; 2) el comportamiento criminal se aprende en contacto con otras personas mediante un proceso de comunicación; 3) el comportamiento criminal se aprende sobre todo en el interior de un grupo restringido de relaciones personales; 4) cuando se ha adquirido la formación criminal ésta comprende: a) la enseñanza de técnicas para cometer infracciones que son unas veces muy complejas y otras veces muy simples, b) la orientación de móviles, de tendencias impulsivas, de razonamientos y de actitudes; 5) la orientación de los móviles y de las tendencias impulsivas está en función de la interpretación favorable o desfavorable de las disposiciones legales; 6) un individuo se convierte en delincuente cuando las interpretaciones desfavorables relativas a la ley prevalecen sobre las interpretaciones favorables; 7) las asociaciones diferenciales pueden variar en lo relativo a la frecuencia, la duración, la anterioridad y la intensidad; 8) la formación criminal mediante la asociación con modelos criminales o anticriminales pone en juego los mismos mecanismos que los que se ven implicados en cualquier otra formación; 9) mientras que el comportamiento criminal es la manifestación de un conjunto de necesidades y de valores, no se explica por esas necesidades y esos valores puesto que el comportamiento no criminal es la expresión de las mismas necesidades y de los mismos valores.

<sup>8</sup> Un rasgo diferenciador que podría ser tomado en cuenta es la orientación político-ideológica de estas diferentes escuelas, pues mientras los enfoques que están influenciados por la Escuela de Chicago o se inscriben como parte de ella tienen una orientación “liberal” en términos de las opciones de políticas posibles, las teorías más puras del control social tienen una orientación “conservadora” en términos de sus opciones de política. Asimismo, se diferencian estos enfoques en términos del concepto de la naturaleza humana que cada una suscribe.

## b) Teoría del Control Social

El enfoque quizás más relevante aquí es la teoría del Control Social propuesta por el sociólogo norteamericano Travis Hirschi (1935), quien sistematizó su teoría por primera vez en su libro *Causes of Delinquency* (1969).

Para Hirschi, cierto tipo de actos delictivos son perpetrados por personas que tienen débiles vínculos con la sociedad. De acuerdo con su teoría, la gente está obligada a respetar las leyes no mediante el temor que puedan sentir por las consecuencias o las sanciones que podrían derivar de los actos delictivos, sino mediante los lazos de afecto que la unen a aquellos/as que resultarían perjudicados por dichos actos, esto es por el daño que el delito ocasionaría a las expectativas de las personas para su futuro y por su convicción de que cometer un delito es incorrecto. De aquí que, según Hirschi, aquellos con un débil lazo de apego a los otros y con limitadas perspectivas de alcanzar logros en el futuro, son más propensos a vivir el momento con una escasa preocupación por lo que pueda ocurrir después. Aquellas personas para las que el futuro no cuenta o tiene un escaso valor son, entonces, las más propensas a cometer delitos. Para ellos las consecuencias legales tienen poco peso. Es poco probable que las personas con débiles lazos o distantes hacia los otros se sientan disuadidas por las acciones potenciales de un sistema de justicia que, a fin de cuentas, se halla representado por quienes le resultan todavía más extraños.

Es así como la propuesta de Hirschi no se levanta sobre la pregunta: ¿por qué cierta gente delinque?, sino sobre la pregunta, ¿por qué la gente por lo general no delinque? O sea, su pregunta de investigación se orienta a determinar cuáles vínculos o lazos pueden haber sido debilitados hasta el punto de que posibilitaran que el delincuente actúe contra las expectativas y normas compartidas por el grupo. Dicho esto, se precisa establecer que Hirschi también parte de consideraciones teóricas muy diferentes a las de los enfoques que dan importancia al aprendizaje de la conducta delictiva o a la formación de la carrera criminal, como es el caso de Sutherland.

Primeramente, el delincuente no se concibe como alguien que no cree en el sistema de valores imperante en una sociedad, como sería el caso del delincuente descrito por la teoría de la asociación diferenciada. Por el contrario, el delincuente, y por extensión, toda persona que adopta una conducta desviada, rompe con las normas a pesar de que cree en la validez de las mismas. En consecuencia, el delincuente no se diferencia del no delincuente en el sentido de que cada uno responde a un sistema de valores y creencias diferentes: el delincuente y el no delincuente participan del mismo sistema de valores y creencias. Por lo tanto, para la teoría, según Hirschi, la pregunta debe ser "¿Por qué un hombre viola las reglas en las cuales cree?" y no "¿Por qué los hombres difieren en sus creencias sobre lo que es la conducta buena y deseable?"<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Travis Hirschi, "Una teoría del control de la delincuencia", traducción del capítulo II del libro *Causes of delinquency*, Capítulo Criminológico Vol.31, No.4, Octubre-Diciembre 2003, p.16. No está de más señalar que este encuadre teórico es el que orienta a Hirschi a descartar el concepto de crimen organizado, subcultura criminal y de carrera criminal como conceptos propios de la criminología, descartándolos inclusive como objeto de estudio de esta rama del saber. Ver Gottfredson and Hirschi, *A General Theory of Crime*, pp.210-213.

De ahí la importancia capital de los vínculos que unen al individuo con los demás en el contexto de sus relaciones. Para que estos vínculos tengan efectividad en lo que toca a descartar la conducta desviada como opción o posibilidad para el individuo, deben tener ciertas propiedades. Las cuales enumeraremos y definiremos a seguidas.

**Apego.-** Este elemento se refiere al apego a las normas, o sea, la conformidad, en el sentido de considerar las normas como reglas de comportamientos que incorporan las expectativas que tienen los demás sobre la actuación propia. Si no hay apego a las normas, entonces eso indica que al sujeto no le importa la opinión o expectativas de los otros al actuar. Sin el apego a las normas el individuo se da permiso para actuar desviadamente. Es por ello que los padres juegan un papel clave en la internalización temprana del apego a las normas por parte de los hijos. Se trata pues del grado de apego a las opiniones de los padres, lo cual da paso al autocontrol del accionar a través de sentimientos de culpa.

**Compromiso.-** Este elemento se refiere al componente racional del accionar, o sea, el individuo actúa con arreglo a las normas porque ante el temor de perder lo que tiene y ha logrado con la conformidad, desecha la posibilidad de obtener ganancia o placer por vía del delito. En otras palabras, si no hay nada que perder, se incrementa la probabilidad de la decisión de delinquir.

**Participación o involucramiento.-** Es la participación en actividades convencionales, como estudio, trabajo, fiestas, reuniones de familia, actividades deportivas lo que deja poco tiempo para involucrarse en actividades desviadas o delictivas. Según las propias palabras de Hirschi, *“muchas personas le deben una vida virtuosa a una falta de oportunidad de hacer lo contrario. El tiempo y la energía son limitados por naturaleza....La participación o la absorción en las actividades convencionales, en consecuencia, frecuentemente forma parte de una teoría del control.”*<sup>10</sup> Es por ello, sigue diciendo, que muchos programas de reducción de la delincuencia hacen énfasis en construir instalaciones recreativas, en reducir la deserción en la etapa de la educación media y hasta el servicio militar.

**Las creencias.-** Se trata del elemento que da cuenta de la aceptación por parte del individuo de la validez de las normas que constituyen el sistema cultural que comparte con otros. En consecuencia, el individuo se ve más tentado a delinquir cuando la creencia en la validez de las normas se debilita.

Una implicación interesante en este esquema es el de la relación entre los elementos. De las seis posibles, Hirschi se interesa especialmente en las tres siguientes:

**-Apego y compromiso.-** Hirschi supone que “el apego a los otros seres convencionales y el compromiso con el logro tienden a variar en conjunto.”<sup>11</sup> En otras palabras, no es consistente, según Hirschi, suponer que a mayor apego a los familiares y pares, menor es el compromiso con metas educativas y ocupacionales.

---

<sup>10</sup> Travis Hirschi, Ob. Cit., pp.14-15

<sup>11</sup> Travis Hirschi, Ob. Cit., p.21

**-Compromiso y participación.-** Hirschi afirma que existe una relación muy obvia entre las aspiraciones educativas y las ocupacionales (indicadores de compromiso) y la participación en las actividades convencionales. En consecuencia, a mayor compromiso y participación en actividades convencionales, menores son las probabilidades de que el individuo se involucre en una actividad criminal.

**-Apego y creencia.-** Para Hirschi parece ser evidente que hay una relación más o menos directa entre el apego a los demás y la creencia en la validez moral de las normas. De esto se sigue que... “En la medida en que el niño respeta (ame y tema) a sus padres y a los adultos en general, él aceptará sus reglas. Por el contrario, en la medida en que el respeto se halle socavado, las reglas tenderán a perder su carácter obligatorio.”<sup>12</sup>

Travis Hirschi ha modificado su teoría desde entonces en colaboración con Michael R. Gottfredson, en el interés de delinear una teoría general sobre el crimen. La misma se desliga de la noción social del control, asimilando la noción sobre la naturaleza humana presente en la teoría clásica, que convierte el crimen en un acto de fuerza o de fraude que se produce cuando se quiere obtener una gratificación que satisface el interés del yo. Es por ello que su teoría pasa a denominarse “*teoría del autocontrol o control del yo*” (Self-Control Theory).<sup>13</sup> Es así como Hirschi se ha alejado de una teoría sociológicamente fundamentada a una teoría que parece responder a fundamentos psicológicos universales, lo cual para muchos representa un retroceso con respecto a su contribución anterior.<sup>14</sup>

Es por ello que en este trabajo consideraremos como fundamentales las contribuciones de su primer período, las cuales tienen todavía un fuerte impacto en políticas de control de la delincuencia que se han puesto en práctica en varias partes del mundo, y pueden ayudar a enmarcar conceptualmente algunas de las propuestas de política que se presentarán más adelante.

## **2. Planteamiento del problema de la delincuencia y la seguridad democrática en la República Dominicana y en la región**

La República Dominicana no es una excepción en el hemisferio latinoamericano y caribeño en lo que respecta al tema de la seguridad ciudadana, considerada por muchos como un tema cuya agenda está todavía inconclusa. Este parece ser un síntoma generalizado en la región, en la medida en que los procesos de consolidación relativa de la democracia en América Latina y el Caribe están todavía acompañados por la persistencia de la desigualdad y por el fenómeno de incremento de la criminalidad y la violencia. La violencia y la criminalidad acaban perjudicando el potencial de desarrollo económico y social de los países de la región.

*... la inseguridad es un síntoma de ingobernabilidad. El círculo vicioso de pobreza, corrupción, déficit en el desarrollo e inequidad en la distribución de ingresos y*

---

<sup>12</sup> Travis Hirschi, Ob. Cit., p.24

<sup>13</sup> Michael R. Gottfredson and Travis Hirschi, *A general theory of crime*. Stanford University Press, 1990.

<sup>14</sup> Un artículo interesante sobre este cambio o desplazamiento teórico de Hirschi es: Claire Taylor, “The relationship between social and self control: tracing Hirschi’s criminological career”, *Theoretical criminology*, vol.5(3), 2001

*oportunidades genera una serie de consecuencias que son el producto natural de la situación descrita. ...La violencia deteriora el clima de inversión, imprescindible para impulsar el desarrollo. La violencia destruye el capital social imprescindible para que una sociedad funcione de forma más cohesionada y respetuosa, e incluso llega a propiciar un capital social perverso de impunidad y comportamientos mafiosos. La violencia tiene un costo económico significativo en el crecimiento y los presupuestos de los países. La violencia profundiza la brecha social por cuanto afecta más y peor a los más pobres y a los más vulnerables y desprotegidos, sean niños, jóvenes, mujeres o ancianos. La violencia se aprende por cuanto se transmite intergeneracionalmente e impacta a nivel individual, familiar, comunitario y social La violencia significa una amenaza para la gobernabilidad por cuanto pone en cuestión la propia esencia del contrato democrático.<sup>15</sup>*

El siguiente cuadro muestra claramente las tasas de homicidios dolosos entre 2004 y 2005 en el hemisferio, mostrando en muchos casos una tendencia al crecimiento, en otros al decrecimiento, pero en la mayoría evidenciándose niveles de homicidio que pueden considerarse epidémicos, si tomamos como referencia el criterio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Para este organismo multilateral, “...un índice normal es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100,000 habitantes por año. Ése puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación es delicada, pero cuando excede de 8 nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad ‘epidémica’. No puede ser tratada por las vías usuales.”<sup>16</sup>

**Cuadro 1**  
**Tasas de homicidios dolosos en países seleccionados de América Latina y el Caribe**  
**(por cada 100,000 personas)**

Países	2001	2002	2003	2004	2005
Guatemala	27.3	30.7	35.8	38.1	45.1
El Salvador	35.1	32.2	34.6	44.1	59.9
Colombia	66.1	68.5	55.9	48.0	43.0
Brasil	23.4	24.1	23.9	23.6	24.0
Nicaragua	10.6	10.9	12.5	12.7	14.4
Venezuela	32.9	39.8	46.9	40.2	41.2
Ecuador	13.1	15.1	12.8	15.4	16.8
Argentina	8.2	9.3	7.8	6.1	5.7
Costa Rica	6.4	6.3	7.5	6.6	7.5
Uruguay	6.5	6.9	5.9	5.9	5.6
Paraguay	16.2	19.2	17.7	18.4	16.1
Chile	1.9	2.0	1.9	1.8	2.0

Fuente: Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia.

<http://www.revistaseguridadydemocracia.org/ediciones/1/indicadores.php>

<sup>15</sup> Eric Alda y Gustavo Beliz (editores), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p.xviii

<sup>16</sup> Bernardo Kliksberg, “Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina”, FIAAP, 2007, p.5

Como se puede observar en el citado cuadro, sólo Chile, Uruguay y Argentina (y esta última sólo a partir de 2003) muestran tasas menores de 8, siendo Chile el caso más notorio, con tasas que no pasan de 2 por 100,000, más baja que la de la mayoría de los países desarrollados.<sup>17</sup>

Estas altas tasas de homicidio son congruentes con los porcentajes de personas que han sido víctimas de crimen o violencia en América Latina y el Caribe, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de personas que han sido víctimas del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (1996-2005)**

¿Usted y su familia han sido víctimas de un delito? ¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?	Respuesta	1996	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005
	Sí	33.5	39.3	39.8	43.6	39.7	37.1	34.4	42.0
No	64.4	59.6	58.2	55.7	59.1	62.2	64.5	57.1	

Fuente: Erik Alda y Gustavo Beliz (editores), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Elaboración propia de los autores a partir de datos de Latinobarómetro, p.xvii

En el siguiente cuadro se muestra los niveles de temor y de victimización en América Latina, en el año 2007, según datos de la encuesta Latinobarómetro.

Nótese la distancia en puntos porcentuales entre el temor de victimización y la victimización real, lo cual motiva la elaboración de hipótesis sobre los efectos que podría tener la representación de la criminalidad en diversos ámbitos, entre ellos los medios de comunicación, en los niveles de preocupación o temor de la gente sobre la ocurrencia probable de delitos que pudieran afectarla.<sup>18</sup> En todo caso, el coeficiente de correlación que resulta de ambas series es de 0.93, lo cual sugiere, sin pretender una relación causal directa, que allí donde hay mayor criminalidad, se presenta también un mayor temor a ser victimizado/a.

<sup>17</sup> Se debe tener en cuenta que la tasa de homicidios no es el que predecirá en todos los casos los niveles de percepción de inseguridad, que en Chile son bastante altos, porque la tasa de robos con violencia es considerada como muy elevada, de 902.1 casos por cada 100,000 habitantes en 2003. Ver Hugo Fröling y Liliana Manzano, "Introducción a un proyecto de intervención en materia de prevención comunitaria del delito en Santiago de Chile", en *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*, Jessica Varat y Allison Garland (editores), Agosto de 2006.

<sup>18</sup> Ver Lila Luchessi, (2007). Su análisis sobre la asimetría de acceso a información por parte de los receptores, con respecto a los *media*, que son los actores que seleccionan los temas a partir de una agenda informativa, le da fuerza a la hipótesis de que éstos contribuyen a crear una percepción de peligro desproporcionada con respecto a la realidad del crimen y de la delincuencia. En otro trabajo, Lindgren (2008), se sugiere que dada la tendencia de los medios a generalizar dramáticamente los peligros de la delincuencia, el orden social puede ser visto como algo que se disuelve ante nuestros ojos: "the idea that anyone can be victimized is 'unsettling, disturbing [and] frightening; it challenges our most basic assumptions about social order' " ("que la idea de que cualquiera puede ser una víctima 'es desquiciante, perturbadora y aterradora; desafía nuestros supuestos más elementales sobre el orden social' ") p.99.

**Cuadro 3**

**Niveles de temor a ser víctima de delito con violencia y victimización expresados en porcentaje, en América Latina y el Caribe, 2007**

País	Todo o casi todo el tiempo teme ser víctima de un delito con violencia	País	Ha sido víctima, o lo ha sido algún pariente, de asalto, agresión o delito en los últimos doce meses
1. Paraguay	89	1. Venezuela	49
2. Argentina	79	2. Argentina	47
3. Costa Rica	77	3. Honduras	44
4. Honduras	77	4. Perú	43
5. Ecuador	77	5. Brasil	42
<b>6. República Dominicana</b>	<b>75</b>	6. Bolivia	42
7. Venezuela	75	7. Paraguay	41
8. El Salvador	75	8. El Salvador	41
9. Bolivia	75	9. Chile	40
10. Nicaragua	74	10. México	39
11. Perú	74	11. Ecuador	38
12. Chile	73	12. Uruguay	35
13. Brasil	71	13. Colombia	34
14. México	70	14. Guatemala	33
15. Uruguay	66	15. Costa Rica	32
16. Colombia	66	16. Nicaragua	28
17. Guatemala	64	<b>17. República Dominicana</b>	<b>27</b>
18. Panamá	61	18. Panamá	14
<b>América Latina</b>	<b>73</b>	<b>América Latina</b>	<b>38</b>

Coef.de correl=0.93

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta Latinobarómetro 2007

Con respecto al caso de la República Dominicana, es de notar que aparece con dos (2) puntos porcentuales sobre la media de América Latina en el indicador de temor de victimización, y once (11) puntos porcentuales por debajo de la media en victimización real.

La opinión pública en la República Dominicana se ha tornado altamente sensible ante lo que se percibió como un sostenido crecimiento de la criminalidad, desde la segunda mitad de la década de los 90s hasta la actualidad.<sup>19</sup>

No es de extrañar, pues, que la Encuesta Enhogar 2005 colocara en segundo lugar el problema de la delincuencia, después del desempleo, como se muestra en el siguiente cuadro.

A pesar de los esfuerzos de contención de la delincuencia, vía la acción policial, que se hicieron en la segunda mitad de dicha década para afrontar la delincuencia callejera, consistente en hurtos a transeúntes, a veces con consecuencias fatales para las víctimas, robos a mano armada a hogares y negocios, así como homicidios provocados por la violencia de bandas asociadas al robo y al narcotráfico en los barrios populares, poco se

<sup>19</sup> César Pérez y Guillermo Milán (2005) documentan este incremento de la sensibilidad de la población ante la percepción de crecimiento de la criminalidad en el país a partir de la década del 90. Los trabajos de Mayra Brea de Cabral y Edyliberto Cabral (2003) son también muy ilustrativos al respecto.

logró si se juzga el crecimiento de la delincuencia desde principios del nuevo siglo XXI.<sup>20</sup> Con esto, la estrategia policíaca basada en la represión (o contención) de los delincuentes ha resultado ser limitada, y su eficacia de muy corto plazo en términos de efectividad.<sup>21</sup>

**Cuadro 4**  
**Distribución porcentual de la percepción del principal problema del país, con respecto al total de jefes de hogar, 2005**

<b>Problema</b>	<b>Porcentaje</b>
Desempleo	51.6
Delincuencia	48.3
Falta de electricidad	40.4
Costo de vida	36.6
Pobreza	33.9
Corrupción	10.7

Fuente: Enhogar 2005, Oficina Nacional de Estadísticas-ONE.

Por lo demás, se ha demostrado que el énfasis en la represión policial, y el relativo consenso que, sobre todo en sectores medios de la población, se construye con respecto a utilizar mano dura contra las manifestaciones delictivas, riñe con los imperativos del Estado de Derecho en una democracia. El gran reto para las autoridades en una sociedad democrática, según el criterio de mayor consenso entre los expertos, no está tanto en aplicar “mano dura”, sino más bien en disciplinar civilizadamente a la población para vivenciar y resolver los conflictos y carencias por vías institucionales aprobadas.<sup>22</sup>

Desde el año 2001 en adelante, esta situación condujo a ejecutar una serie de intervenciones puntuales en los barrios populares, caracterizadas por un acercamiento de la policía y las fuerzas armadas a éstos a través de servicios de vigilancia, entretenimiento de la niñez y obras físicas. Estas actividades se acompañaron con las tradicionales redadas locales, así como operaciones sorpresivas de las fuerzas armadas y de la policía consistente en el cateo de los automóviles en busca de armas de fuego y evidencias incriminantes. Estas acciones no aminoraron la fuerte percepción de incremento de la criminalidad y la delincuencia callejeras, afectando sensiblemente el sentimiento de seguridad pública.

<sup>20</sup> Es preciso recordar que a mediados de la década de los 90s se inició el proceso de repatriación de dominicanos con antecedentes delictivos desde los Estados Unidos, lo cual motivó la interpretación de que este proceso era la causa eficiente del crecimiento de la ola delictiva de aquellos momentos, como se manifestó en la prensa. En todo caso, no hubo ningún estudio que pudiera comprobar esta hipótesis, y no pasó de ser un acontecimiento mediático.

<sup>21</sup> Esta noción de que la represión policial en sí misma, como principal o único medio de disuasión del crimen es limitada, derivada de prácticamente todos los estudios fundados en teorías criminológicas de diversa índole, debe considerarse como un supuesto a la hora de evaluar las políticas de seguridad, pues si bien la acción policial para la tarea de controlar y prevenir el crimen es una medida necesaria, no es sin embargo suficiente para garantizar un éxito de mediano y largo plazo de las políticas de seguridad ciudadana. Ya tendremos oportunidad de ver esto más adelante.

<sup>22</sup> Ver Bernardo Kliksberg, “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura”, 2008.

Este problema cobró especial agudeza entre 2004 y 2006, razón por la cual, el 24 de julio de 2006 se anunció una serie de medidas con la finalidad de enfrentar más efectivamente la delincuencia y el narcotráfico. Lo cierto es que dichas medidas no se dictaron en el vacío, pues desde el principio se había procurado reestablecer una política de seguridad en respuesta a la inquietud ciudadana con respecto al incremento percibido de la delincuencia.

Vale la pena a la luz de estos hechos preguntarnos desde ahora qué vamos a entender por seguridad ciudadana.

Definiremos la seguridad ciudadana como una situación política y social en la cual las personas tienen garantizado el pleno disfrute de sus derechos, por lo que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar los peligros, coerciones ilegítimas –ya bien sea por parte de los aparatos públicos o por particulares- o violencia física o psicológica que pudiesen lesionar dichos derechos.<sup>23</sup>

Son entonces los límites impuestos por esta definición los que nos servirán para discriminar las evidencias e indicadores con los cuales dibujaremos los contornos y el fondo de la situación así definida.

### **3. Decretos y disposiciones orientadas al Plan de Seguridad Democrática: apuntes conceptuales y diagnóstico de la situación inicial de seguridad**

La disposición del Estado dominicano para enfrentar el fenómeno de la inseguridad ciudadana se manifiesta en la creación del Plan de Seguridad Democrática mediante el Decreto No.263-05, del 29 de abril de 2005.<sup>24</sup> Este decreto se complementaría con el 315-06 que creaba el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, integrado por el Secretario de Estado de Interior y Policía, que lo coordinaría; el Secretario de las Fuerzas Armadas, el Procurador General de la República, el Jefe de la Policía Nacional, el Director Nacional de Investigaciones, el Director Nacional de Control de Drogas, el Presidente del Consejo Nacional de Drogas y el Asesor del poder Ejecutivo para Programas de Lucha contra Narcotráfico. Este Consejo estaría a cargo de la implementación del Plan de Seguridad Democrática.<sup>25</sup>

Al decreto anterior siguió el No. 308-06, con el que se dispone la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas en colmados, discotecas, bares casinos y centros de diversión, a partir de las doce (12) de la noche, durante los días de domingos a jueves; y a partir de las dos de la madrugada (2:00 a.m.) los días sábado y domingo.

---

<sup>23</sup> Esta definición la elaboramos a partir de las notas “Aportes a la seguridad ciudadana y los desafíos frente a los derechos humanos”, del “Seminario Internacional sobre Seguridad y Ciudadanía en República Dominicana.” Noviembre 2007. Documento Inédito.

<sup>24</sup> Es pertinente recordar que en su discurso de inauguración del 16 de agosto de 2004, el presidente Fernández Reyna había hecho mención del problema de la inseguridad ciudadana.

<sup>25</sup> Las funciones del Consejo de Seguridad Ciudadana son las siguientes: a) Asesorar al Presidente de la República en asuntos relativos a la seguridad nacional; y diseñar estrategias para ser sometidas a su aprobación en la misma materia; b) Realizar la coordinación interinstitucional para el diseño de estrategias de seguridad; c) Elaborar políticas y diseñar acciones contra el **crimen organizado, de manera especial contra el narcotráfico, el tráfico humano y el tráfico de armas**; d) Planificar, producir, coordinar y evaluar la inteligencia interinstitucional para la prevención del crimen; e) Servir de soporte para la aplicación del Plan de Seguridad Democrática.

El siguiente decreto, No. 309-06, dispuso la prohibición de importación de armas de fuego, partes y sus respectivas municiones para el comercio con particulares. El decreto 310-06 dispuso el patrullaje en horario nocturno en todo el territorio nacional a cargo de patrullas integradas por miembros de los diversos cuerpos armados y de la policía nacional. El decreto 314-06 autorizó a la Policía Nacional a la integración de la Policía Auxiliar, mediante la incorporación de jóvenes bachilleres y a nivel universitario para laborar en el área administrativa y en tareas preventivas en lugares de bajo riesgo así como en los barrios y localidades donde residan. Finalmente, con el decreto No.317-06 se dispuso que la Policía Nacional retirara los policías asignados al servicio de seguridad de instituciones públicas, funcionarios y dignatarios y los destinara al patrullaje preventivo.

Por supuesto, la Secretaría de Interior y Policía sería el actor institucional por excelencia para viabilizar dichas medidas, en coordinación con otras instituciones o agencias a las cuales les correspondiese alguna parte del plan.

En este tenor, el Plan de Seguridad Democrática es propuesto para trabajar en las siguientes seis áreas maestras:

- El desarrollo de una eficaz policía preventiva;
- Una profunda reforma académica para formar mejores policías;
- El desarrollo e implementación de un sistema de investigación criminal adecuado a las realidades de la democracia dominicana, incluyendo el establecimiento de un Instituto Forense que cuente con laboratorios adecuados;
- El acercamiento de la Policía Nacional a la sociedad a través de una Policía Comunitaria;
- Diseño y organización gerencial para su eficiencia en la administración y el equipamiento para que cada área pueda cumplir adecuadamente sus funciones;
- El desarrollo de un programa efectivo de asuntos interno para el control dentro de la Policía Nacional para reducir sistemáticamente la corrupción y profesionalizarla con tecnología para la inteligencia delictiva y así crear una institución que responda a los intereses de los ciudadanos.

Se entiende que estas seis líneas de acción constituyen el objetivo central del plan, que a primera vista no parece comprender la amplitud de miras que en el transcurso de su desarrollo se han manifestado en los programas que procuran ir más allá de la intervención policial, como es el caso del programa piloto Barrio Seguro. Sin embargo, estas metas son pertinentes en el marco de las medidas que, por decreto, se habían impulsado, y que hacían de la Policía y, por lo tanto, de la Secretaría de Interior y Policía, los actores principales de la ejecución de las mismas. En efecto, sólo la policía –y las fuerzas armadas cuando la autoridad presidencial así lo determine vía decreto o decisión administrativa- es la llamada a patrullar las calles, a ejercer control de las armas en manos de personas no autorizadas, y a controlar la aplicación de los horarios de expendio de bebidas, entre otras acciones.

Sin embargo, en el propio Plan de Seguridad Ciudadana se contempló la necesidad de implementar acciones inmediatas que impulsaran los grandes objetivos, con visión integral y multidimensional que se correspondiera con la naturaleza del problema de la inseguridad. Es así como nace el Plan Piloto, denominado Barrios Seguros, que tuvo su inicio en el Barrio

Capotillo el 19 de agosto de 2005, y que luego se extendió a 12 barrios más en la zona norte de la capital el 9 de enero de 2006, y a 13 barrios de la ciudad de Santiago de los Caballeros el 1ro de abril de 2006.<sup>26</sup>

El Plan Piloto Barrios Seguros muestra una visión integral en términos de su conceptualización, de ahí que se componga de varios subprogramas, que son: El Banco de mi Barrio, Un techo para mi Barrio, Becas para mi Barrio, Centro de Capacitación Tecnológica, Centro de Capacitación Comunal, Competidores de mi Barrio, Incubación de Trabajo y La Fiesta de mi Barrio. Estos sub-programas estarían acompañados por una serie de acciones que involucrarían a la policía comunitaria para, junto con las organizaciones comunitarias representativas poder enfrentar los siguientes problemas:

- 1) tráfico de drogas
- 2) pandillas y naciones
- 3) violencia familiar
- 4) control de armas
- 5) relaciones con la comunidad.

Nótese cómo en el Plan Piloto Barrios Seguros resuenan muchas de las ideas presentes en los modelos o enfoques que hemos visto en la revisión de las teorías criminológicas.<sup>27</sup> Por ejemplo, el énfasis en capacitación evidenciado por la implementación de tres subprogramas puede remitir tanto a los enfoques originales de la Escuela de Chicago que vinculaban indicadores de pobreza, entre ellos el de educación, a criminalidad, como a la teoría del control social, que atribuye una importancia capital a lo que denomina participación o involucramiento en actividades convencionales, en este caso sería el estudio. Pero en el Plan también se incluyen sub-programas que atienden a problemas que indudablemente se validarían más desde una perspectiva de control social, como es el involucramiento a través del cultivo de los deportes y las fiestas vecinales, en la medida en que con estos programas se reforzaría la cohesión social en los barrios, reforzando los vínculos entre los jóvenes y la sociedad (representada por instituciones convencionales: familia, iglesias, escuela, grupos organizados) contribuyendo a la prevención de la criminalidad juvenil.

Hasta ahora se percibe que, a pesar de las diferencias que pudiera haber entre los enfoques teóricos sobre la criminalidad, existe un consenso de que la edad es una variable asociada a diversos tipos de riesgo, a la hora de considerar las etapas del ciclo de vida en las que son más probables las decisiones de incurrir en una conducta delictiva. Parece existir un consenso en los enfoques de que en las sociedades modernas urbanizadas la adolescencia es el período en la vida más crítico por la cantidad de riesgos a los que los individuos en esta etapa se exponen que pudieran inducirlos no sólo a delinquir esporádicamente (peligro menor) sino también a iniciar carreras criminales (peligro mayor) que caractericen la vida adulta de los sujetos afectados. En este tenor, el consenso de la comunidad criminológica se

---

<sup>26</sup> Memoria Anual 2007, Policía Nacional, p.136.

<sup>27</sup> No estamos suponiendo que estas ideas estén incorporadas de manera consciente por los actores e implementadores del Plan. Asumimos que este plan, al seguir un modelo de intervención ya utilizado en otros contextos nacionales (como el Plan Barrios Seguros en Chile), incorporan de manera no siempre intencional o consciente ideas, estrategias y prácticas que han sido elaboradas y pensadas en contextos académicos y políticos, mismos que podemos identificar analizando el sentido de las acciones, programas y estrategias que componen este tipo de plan.

extiende a considerar la existencia de una fuerte continuidad entre criminalidad infantil y juvenil, y a su vez entre criminalidad juvenil y criminalidad adulta.<sup>28</sup>

Tanto es así que para la Teoría del Control Social existe una invariabilidad en las distribuciones de la criminalidad según la edad. Según Gottfredson y Hirschi esta afirmación se comprueba cuando se hacen comparaciones entre distribuciones de criminalidad por edad transnacionales y longitudinales: las curvas son sorprendentemente similares, mostrando un pico de la tasa de arrestos en el grupo de edad de entre 15 a 17 años.<sup>29</sup> Ciertamente hay discusiones con respecto a esta invariabilidad de la distribución de la criminalidad por edad cuando se hace la vinculación entre edad y tipo de crímenes que no parecen declinar con la edad.<sup>30</sup> Pero estas discusiones no cuestionan la relevancia de la edad a la hora de determinar el orden de probabilidad de la criminalidad a nivel de grupos de edad, siendo éste un importante dato para el diseño de políticas de prevención del crimen.

Otro punto de consenso en los enfoques criminológicos, es la invariabilidad del género en las distribuciones de criminalidad. Gottfredson y Hirschi son contundentes:

*“As was true of age, gender differences appear to be invariant over time and space. Men are always and everywhere more likely than women to commit criminal acts (Así como era cierto respecto a la edad, las diferencias de género parecen ser invariables en el tiempo y el espacio. Los hombres tienen siempre y en todas partes mayor probabilidad de incurrir en actos criminales que las mujeres).”<sup>31</sup>*

De hecho, en todas las estadísticas existentes a nivel transnacional y temporal se manifiesta este fenómeno. Pero ha habido cierto grado de discusión teórica con respecto a las causas del fenómeno. ¿Se debe esta diferencia invariable a la socialización? ¿Se debe esta diferencia invariable a la mayor fuerza física en promedio de los hombres? ¿Se debe a la “rotulación” o definición del crimen establecida por el sistema de justicia, teniendo como resultado el supuesto de que los hombres son más criminogénicos que las mujeres?

Hay diferentes respuestas dependiendo del enfoque teórico que se adopte. Si se parte de las ideas nucleares presentes en los enfoques de la Escuela de Chicago, tales como el enfoque ecológico y el enfoque de la asociación diferenciada, la causa estaría en el proceso de socialización que determina roles diferenciados para hombres y mujeres, haciendo contar factores de oportunidad para el crimen tales como la fuerza física masculina, que regularmente es mayor que la femenina, la organización de los hombres en pandillas (sobre todo en el caso de la delincuencia juvenil), y la transmisión a los hombres de valores que refuerzan la agresividad y el emprendimiento. Estos factores en conjunto hacen tanto más probable el crimen, cuanto más grave sea el contexto o situación en el que se socialicen los individuos, en términos de sentimientos de privación, escaso acceso a canales convencionales de movilidad social (por ejemplo, educación) y condiciones precarias de vida definidas por escaso acceso a servicios básicos y empleo.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> John H. Laub y Robert Sampson, *Shared beginnings, divergent lives. Delinquent boys to age 70*, p.16

<sup>29</sup> M. Gottfredson and T. Hirschi, *A general theory of crime*, p.pp.123-153.

<sup>30</sup> Laub y Sampson, op. cit., p.17.

<sup>31</sup> M. Gottfredson and T. Hirschi, op. cit., p.145.

<sup>32</sup> Ver capítulo 5, “Youth Violence in the Caribbean: A case study of the Dominican Republic”, en el informe de las Naciones Unidas y el Banco Mundial: *Crime, Violence and Development: Trends, Costs, and Policy*

Si se parte del enfoque del control social y del auto-control personal, la respuesta que ofrecen, provisionalmente, Gottfredson y Hirschi es que la causa probable de esta diferencia invariable de la distribución de la criminalidad por diferencias de género sea una condición histórica que parece producirse en la mayoría de las sociedades conocidas: la mayor supervisión que se ejerce sobre las mujeres desde la niñez en el ámbito familiar, y en el ámbito escolar, como factor de la socialización. Esta idea es congruente con la causa sustantiva que determina para Gottfredson y Hirschi no sólo la criminalidad, sino la conducta desviada en general, que es la deficiente crianza de los infantes. A pesar de ello, estos autores consideran que esta explicación no es completa, pues la supervisión no parece dar, en algunos casos, cuenta de diferencias que aparecen en la conducta de niños y niñas muy temprano en la vida, antes que intervengan problemas de oportunidad. De igual manera, hay datos que evidencian diferencias en las tasas de criminalidad según género entre niños y niñas sometidos a los mismos grados de supervisión.<sup>33</sup>

Por último está la relación entre criminalidad y clase social, que suele traducirse, a pesar de las objeciones conceptuales relativas a la definición del concepto de clase social, en la relación entre pobreza y criminalidad. Esta idea apareció claramente en las primeras contribuciones de la Escuela de Chicago, por el enfoque en la criminalidad predominante en las barriadas pobres de las ciudades norteamericanas. Sin embargo, el sociólogo Edwin Sutherland, con su libro *White Collar Crime* (1949, 1983) hizo una contribución a los estudios criminológicos que sentó un precedente crítico sobre la relación entre pobreza y criminalidad, pues la alta frecuencia del llamado “crimen de cuello blanco”, o crimen corporativo desmentía la existencia de una relación particular y específica entre pobreza y criminalidad. Después de la investigación hecha por Sutherland, el consenso establecido entre los enfoques criminológicos es que el crimen es transversal a todos los grupos sociales, diferenciándose únicamente en cuanto al tipo de crimen característico de cada grupo social. Sutherland documentó en su obra el problema del insuficiente registro del crimen de cuello blanco, fenómeno que relacionó con el bajo nivel de penalización del mismo, en virtud del sesgo existente en las instituciones judiciales hacia la penalización del crimen en las clases bajas, y la indiferencia frente al crimen de las clases altas. Sutherland atribuyó esta situación al carácter regularmente organizado del crimen de cuello blanco, lo que lo hace sumamente poderoso e influyente en los ámbitos de la política y de la justicia.<sup>34</sup>

Sin embargo, si bien es cierto que teóricamente la relación entre pobreza y criminalidad es difícil de sostener, sí puede sostenerse el argumento de que es posible establecer una relación entre desigualdad y criminalidad. Según Buvinic, Morrison y Shifter, existen evidencias suficientes para fundamentar esta relación:

---

*Options in the Caribbean*, Marzo de 2007. En dicho capítulo se detalla con mucho cuidado los factores de riesgo que inciden en los jóvenes que pueden propiciar conductas delincuenciales en los mismos. Igual de interesante resulta el estudio, para el caso de Argentina, “Violencia, delito, cultura política, sociabilidad y seguridad pública en conglomerados urbanos”, por Alejandro Isla et al. En ambos estudios el desempleo figura como un factor fuerte de riesgo sobre todo entre los jóvenes, que suelen ser más afectados en este orden que otros grupos etáreos, dando como resultado mayores incrementos de la actividad delictiva entre jóvenes asociados al desempleo, que entre otros grupos de edad. También resulta de interés la revisión de la literatura teórica sobre criminalidad juvenil en Gabriel Kessler, *Sociología del delito amateur*, 2004,

<sup>33</sup> Op. Cit., p.148

<sup>34</sup> E. Sutherland, *White Collar Crime*, pp.227-239.

*“Un conocido estudio sobre índices de criminalidad en las 125 áreas metropolitanas más grandes de los EE.UU. demostró que el crimen es más una función de la desigualdad de ingresos, que de la proporción de gente pobre en las comunidades (Blau y Blau, 1992). Un reciente estudio inter-regional realizado por el Banco Mundial sobre las variables correlacionadas con violencia, demuestra claramente la relación entre la pronunciada desigualdad de ingresos y el comportamiento violento (Fajnzylber et al, 1997). Más claro aún que en el caso de la pobreza, la desigualdad de ingresos aumenta las nociones de privación y frustración, lo que puede constituir fuertes antecedentes de comportamiento violento.”<sup>35</sup>*

Al trasladarnos de estos discernimientos teóricos al plano de la seguridad democrática nacional, podría entenderse que las autoridades dominicanas a cargo del Plan de Seguridad Democrática asumen como válida la tesis de que existe una relación lineal entre pobreza y criminalidad en la medida en que el Plan de Seguridad Democrática es identificado impropiamente por la población y una gran parte de la opinión pública con el Plan Piloto Barrios Seguros, debido a la alta visibilidad del mismo y la opacidad de los otros componentes del Plan. Esta sospecha se refuerza en la medida en que se percibe una acción de las autoridades en los barrios pobres, y no tanto en otras zonas de la ciudad que pueden ser no pobres, pero sí altamente inseguras. Esta atribución, sin embargo, no se sostiene, porque tanto en los documentos como en la información recolectada por nosotros en entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Interior y Policía, se aprecia que en el ámbito oficial no se reconoce esta relación como válida desde el punto de vista científico.<sup>36</sup>

Por otra parte, si se observan los componentes del Plan Piloto Barrios Seguros, estos sub-programas evidentemente pueden ser instrumentos útiles para combatir tanto la pobreza como de la desigualdad. En segundo lugar, es cierto que, entre las prioridades que se debían tomar en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas para tratar el fenómeno de la criminalidad, la situación de la delincuencia en los barrios no sólo era un problema importante, sino más bien urgente, a juzgar por el clamor de la opinión pública. Por ello, el organismo rector del Plan se vio en la necesidad de dar respuesta al problema barrial, y dotarse de un diagnóstico de la situación de violencia y criminalidad en los barrios que le permitiera diseñar e implementar políticas adecuadas.

En efecto, el estudio diagnóstico hecho por la firma Newlink Political en el año 2005, con el objetivo de fundamentar las políticas del Plan de Seguridad Democrática detectó una alta percepción de inseguridad y de vulnerabilidad de la población de ocho barrios (cuatro en la capital, cuatro en Santiago) seleccionados para su diagnóstico, generada por la actividad de jóvenes delincuentes organizados en bandas, el incremento del tráfico de drogas asociado a aquéllas, así como la incapacidad de la policía para enfrentar la ola de delitos.<sup>37</sup> No es de extrañar la importancia que se le confirió a la delincuencia juvenil en el reporte sobre tendencias y costos del crimen y la violencia hecho por las Naciones Unidas y el Banco

---

<sup>35</sup> Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter, “La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999, p.17

<sup>36</sup> En particular hemos consultado sobre este tema a la Lic. Teresita Rojas, funcionaria de la SEIP.

<sup>37</sup> Plan de Seguridad Democrática, pp.22-24

Mundial <sup>38</sup>, que dedica un capítulo a este tema, tomando República Dominicana como caso de estudio.

En el mismo se afirma que las muertes y lesiones a consecuencia de la violencia juvenil constituyen un importante problema de salud pública en República Dominicana, pues la representación de la juventud es desproporcionada en las filas de víctimas y de perpetradores. En el año 2005, según el reporte, los homicidios de personas entre los 11- 30 años sumaron un 46% del total de muertes por homicidio.

Por otro lado el estudio detectó altos niveles de percepción de inseguridad en los ocho barrios que se enfocaron en el mismo, señalando la variación por zona barrial en cuanto a la percepción de inseguridad.

**Cuadro 5**  
**Niveles de inseguridad en lugares públicos del barrio, 2005**

Barrios	Periferia del barrio	Centro del barrio	Colmados y centros nocturnos	Algunas calles	No se siente inseguro(a)
Capotillo	40.0%	45.0%	20.0%	30.0%	7.5%
Gualey	32.5%	40.0%	25.0%	35.0%	17.5%
24 de Abril	17.5%	45.0%	20.0%	40.0%	15.0%
Villas Agrícolas	30.0%	22.5%	15.0%	20.0%	45.0%
La otra banda	40.0%	30.0%	15.0%	32.5%	7.5%
Cienfuegos	47.5%	30.0%	25.0%	27.5%	10.0%
Yagüita del Pastor	37.5%	52.5%	32.5%	17.5%	7.5%
La Joya	45.0%	30.0%	10.0%	30.0%	10.3%

Elaboración propia a partir de información en el documento “Plan de Seguridad Democrática República Dominicana”, p.24

Esta situación ha generado un síndrome de temor e inseguridad que se manifiesta en la sensación de inseguridad entre los moradores en algunos puntos de los barrios, como son la periferia del barrio, los colmados, bares y centros nocturnos, así como el centro mismo del barrio. Destacan Cienfuegos (47.5%), La Joya (45%), La Otra Banda y Capotillo (40%), por tener las percepciones más altas de inseguridad en sus periferias; Yagüita del Pastor (52.5%), 24 de Abril y Capotillo (45%) y Gualey (40%) con las percepciones más altas de inseguridad en sus centros. Yagüita del Pastor (32.5%), Cienfuegos y Gualey (25%), Capotillo y 24 de Abril (20%) destacan por percepciones altas de inseguridad en sus colmados y centros nocturnos.

En la categorización de los problemas principales de la comunidad, la “delincuencia callejera” figuró como la primera en cuatro de los barrios (Capotillo, Gualey, 24 de Abril y Villas Agrícolas, es decir, los barrios seleccionados de la Capital), alcanzando entre el 40% y el 52.50%, siendo el problema de “drogas” el puntero en los cuatro otros barrios (La Otra Banda, Cienfuegos, Yagüita del Pastor y La Joya, o sea, los barrios seleccionados de Santiago)), entre un 30% y 67.50%. Por supuesto, los delincuentes envueltos en esta son en su mayoría jóvenes.

<sup>38</sup> United Nations-World Bank, *Crime, violence, and development: trends, costs, and policy options in the Caribbean*, 2007.

Asimismo, es notorio el alto puntaje logrado por el problema “Falta Educación Jóvenes”. En los cuatro barrios de la Capital fue de 25% a 32.5%, y en los barrios La Otra Banda y Cienfuegos, de Santiago, obtuvo el 27.5% y 20% respectivamente.<sup>39</sup>

Como se señala en informe de la ONU-Banco Mundial, hay una variedad de factores de riesgo que contribuyen a esto, incluyendo la pobreza, el desempleo juvenil, migración rural-urbana en gran escala, tráfico de drogas, un sistema educativo débil, policía ineficaz, amplia disponibilidad de armas de fuego, consumo de drogas y alcohol, y la presencia de bandas organizadas.<sup>40</sup>

Por su parte, el estudio de NewLink Political identificó varios factores de riesgo que tienden a reforzarse de manera sistémica una vez que los barrios empiezan a ser “estigmatizados”, cerrándose las posibilidades de desarrollo humano a las poblaciones jóvenes de los barrios. Estos factores de riesgo son:

- Empleo
- Falta de cohesión social
- Hacinamiento
- Falta de energía eléctrica
- Incidencia del delito y ausencia de valores

El estudio detectó cambios en la percepción de los moradores de los barrios sobre los patrones de criminalidad.

En este sentido, los moradores perciben que la delincuencia actual es sobre todo organizada en pandillas compuestas mayoritariamente por jóvenes, regularmente armadas, ligadas al micrográfico de drogas, y con una tendencia a victimizar a todo tipo de personas. Estos grupos parecen escapar al control de las autoridades. El hecho de que predomine esta formación delictiva organizada, no excluye la acción de delincuentes más aislados que le gente asocia con la noción de “tiguer”.

Cuando se inquirió sobre la percepción de aumento o disminución del tráfico y venta de drogas, el más bajo porcentaje fue el registrado por los moradores del barrio La Otra Banda (52.50%), siendo el más alto porcentaje el correspondiente a los barrios Capotillo y La Joya (82.50%).

Por otra parte, se trató el fenómeno de las “naciones”, que le da características nuevas al fenómeno de las pandillas en los barrios. Las naciones destacan por constituirse en grupos que desarrollan un inusual sentido de liderazgo y de “familia” en los jóvenes que recluta, su nivel de jerarquías, códigos y espíritu de cuerpo (fundado en un compromiso de lealtad y de pertenencia incondicional). Estos grupos preocupan especialmente por la manera como hacen de la violencia un medio para el logro de sus objetivos particulares, desafiando la autoridad de las figuras estatales, como la policía, las instituciones de justicia, entre otras, e inclusive la familia., y a su vez, se conectan con actividades criminales. Por otro lado, en el sentido territorial son organizaciones inter-barriales. El uso de armas de fuego es

---

<sup>39</sup> El problema de la falta de educación como una variable que acompaña la criminalidad juvenil en contextos precarios debe tomarse siempre en cuenta, pues aparece en estudios hechos a nivel internacional.

<sup>40</sup> United Nations-World Bank, op. cit., p.xi

generalizado en este tipo de organización. Se comprobó que su presencia es mayor en la capital que en Santiago, por lo que los moradores de los barrios de ésta no suelen colocar a las naciones entre los primeros problemas de la comunidad.<sup>41</sup>

Otra parte del estudio hizo referencia al papel de la Policía Nacional a partir de la percepción de los moradores barriales. Para éstos, la policía está mal informada, entrenada y equipada para enfrentar la delincuencia barrial; sus miembros son percibidos como asociados a los delincuentes y los tígueres, por lo tanto, no presentan denuncias por temor a retaliaciones.

En los barrios estudiados, cuando se pidió la calificación del trabajo de la policía en el control del delito, sólo en dos caos, Villas Agrícolas (35%) y La Joya (37.50% los porcentajes de la suma de las calificaciones “muy malo y “malo” fueron menores del 50%. Capotillo fue el barrio que calificó con mayor negatividad dicho trabajo, con 67%.<sup>42</sup>

Un aspecto de interés fue el relativo a las percepciones negativas de los policías con respecto a actuación de los moradores comunitarios, confrontada con las de los últimos con respecto a las de los primeros, aunque en el documento no se presentan porcentajes:<sup>43</sup>

**Cuadro 6**  
**Percepciones negativas de la Policía y de la Comunidad, 2005**

<b>Percepciones negativas desempeño policial</b>	<b>Percepciones negativas policías respecto a actuación comunitarios</b>
Desempeño deficiente	Apáticos
Corrupto	Encubridores
Discriminatorio	Asociados a los delincuentes
Asociado con delincuentes	Temerosos de denunciar
Temerosos de enfrentar a delincuentes	Piden que la Policía reprima
Represivos	Son incapaces de unirse
Violadores de los derechos humanos	---
Ausencia de espíritu de cuerpo	---

Tomado de “Plan de Seguridad Democrática República Dominicana”, p.53

Como se observa, las percepciones de la población y las de la Policía Nacional se complementan viciosamente, conformando la situación ideal del dilema del prisionero, la cual no propicia una comunicación transparente entre los actores implicados dado el grado de desconfianza manifiesta, lo cual apunta a la necesidad de utilizar figuras mediadoras aceptadas por ambas partes en los proyectos de intervención, para lograr la cooperación entre las mismas.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Ver Rita Ceballos, *Violencia y Comunidad en un Mundo Globalizado. Estudio sobre la violencia en los barrios empobrecidos de la ciudad de Santo Domingo*. 2004. La autora ofrece acerca del problema de la violencia en las comunidades barriales una visión desde “dentro”, fenomenológica, de lo que considera como una situación enraizada en la rotura de las relaciones sociales básicas (la vida cotidiana) y del mismo sentido que anima el vivir.

<sup>42</sup> Plan de Seguridad Democrática República Dominicana, p.47

<sup>43</sup> Plan de Seguridad Democrática República Dominicana, p.53.

<sup>44</sup> En Teoría de Juegos, el llamado “Dilema del Prisionero” es un juego de suma no nula, en la cual los participantes pueden lograr la mayor ganancia en común si colaboran, la mayor pérdida en común si traicionan,

Consideramos que si se quisiera establecer una “línea base” para evaluar la percepción que tiene la población en general del desempeño de la Policía Nacional, y así poder disponer en el futuro de un información comparativa y longitudinal sobre dicho aspecto, la contribución al tema de la Seguridad Ciudadana de la encuesta ENHOGAR 2005, producida por la Oficina Nacional de Estadística (ONE), es muy valiosa en este orden. La de la ONE, ENHOGAR 2007, somete el mismo cuestionario, pero todavía los resultados no han sido publicados. Cuando se disponga de los mismos entonces se podrá comparar la evolución de los indicadores de percepción del desempeño policial hasta esa fecha.<sup>45</sup>

Revisaremos aquí los resultados de ENHOGAR 2005.

Veamos la percepción por parte de la población en general de la efectividad de la policía ante la denuncia de un delito, según cifras de la encuesta ENHOGAR 2005.

### Cuadro 7

#### Grado de satisfacción ciudadana sobre desempeño de la policía con respecto a la denuncia, según tipo de delito, en los 12 meses anteriores a la entrevista (en %), 2005

Delito	Insatisfecho	Satisfecho	No sabe
Robo de vehículos	67.9	30.1	2.4
Robo de partes de vehículos o efectos dentro	57.7	40.1	2.1
Vandalismo a vehículos	64.8	34.4	0.9
Intento de robo a la vivienda	70.9	25.8	3.4
Robo a la vivienda	69.3	29.8	0.9
Atraco a la persona	66.7	30.9	2.5
Robo al descuido a la persona (al descuido)	43.5	54.4	2.1

Fuente: ENHOGAR 2005

Como se puede observar, sólo el indicador “robo a la persona (al descuido)” logra un grado de satisfacción de la población que supere el 50%.

La misma encuesta reporta un problema de imagen de la Policía Nacional que motiva un patrón de no denuncia de los hechos delincuenciales.

y ganancia-pérdida si uno “colabora” mientras el otro “traiciona”. La enunciación clásica del dilema es la siguiente: La policía arresta a dos sospechosos. No hay pruebas suficientes para aplicar la pena máxima de seis años por el delito que la policía sabe que cometieron. Sólo hay evidencias de un crimen menor, porte de armas de fuego, que apenas demanda 6 meses de prisión. El fiscal a cargo, tras haberlos separado, los visita a cada uno y les ofrece el mismo trato. Si uno confiesa y su cómplice no, el cómplice será condenado a la pena total, diez años, y el primero será liberado. Si uno calla y el cómplice confiesa, el primero recibirá esa pena y será el cómplice quien salga libre. Si ambos permanecen callados, todo lo que podrán hacer será encerrarlos durante seis meses por un cargo menor. Si ambos confiesan, ambos serán condenados a seis años. El problema se esquematiza en la siguiente matriz:

	Tú lo niegas	Tú confiesas
Él lo niega	Ambos son condenados a 6 meses	Él es condenado a 10 años; tú sales libre
Él confiesa	Él sale libre; tú eres condenado a 10 años	Ambos son condenados a 6 años.

<sup>45</sup> A la fecha, los resultados de la encuesta ENHOGAR 2007 todavía no se han publicado..

**Cuadro 8**  
**Porcentaje de hechos delincuenciales que se denuncian ante la Policía, según tipo de delito, en los 12 meses anteriores a la entrevista, 2005**

<b>Delito</b>	<b>Sí denunció</b>	<b>No denunció</b>	<b>No sabe</b>
Robo de vehículos	74.1	25.6	0.3
Robo de partes de vehículos o efectos dentro	27.8	72.1	0.1
Vandalismo a vehículos	19.3	80.7	-
Intento de robo a la vivienda	21	78.8	0.1
Robo a la vivienda	29.6	70	0.4
Atraco a la persona	26.2	73.8	-
Robo al descuido a la persona (al descuido)	12.1	87.9	-

Fuente: ENHOGAR 2005.

Tal y como lo evidencian estas cifras, sólo el robo de vehículos obtuvo un porcentaje significativo de denuncias a la Policía, 74.1%, pero a su vez en el cuadro 9 se observó que un 67.6% de la población que denunció el delito reportó insatisfacción con la actuación de la policía. Resultan ilustrativas las razones aducidas por la población que no denunció el delito a la Policía Nacional para justificar su decisión de no denunciar.

**Cuadro 9**  
**Porcentaje de personas por razones de no denuncia atribuidas a la imagen de la Policía, según delito, en los 12 meses anteriores a la entrevista (Porcentaje con respecto al total de casos sin denuncia), 2005**

<b>Tipo de delito</b>	<b>La Policía no hará nada</b>	<b>Por incapacidad de la Policía</b>	<b>La Policía puede ser cómplice</b>	<b>Hay que sobornar a la Policía</b>
Robo de vehículos	34.6	12.5	7.6	-
Robo de partes de vehículos o efectos dentro	41.7	9.8	8.2	4.4
Vandalismo a vehículos	24.9	9.9	3.6	-
Intento de robo a la vivienda	24.9	8.8	3	1.2
Robo a la vivienda	26.4	7.9	2.3	1.3
Atraco a la persona	34.4	11.5	5.4	1.6
Robo a la persona (al descuido)	22.5	7.4	1	1.3

Fuente: ENHOGAR 2005

En este cuadro se evidencia una imagen de la Policía de la cual forman parte, mayoritariamente, las percepciones de ineficacia y de incapacidad. También son preocupantes los porcentajes correspondientes al indicador de complicidad, con 8.2% en el robo de partes de vehículos, 7.6% en robo de vehículos y 5.4% en atraco a la persona.

Estos datos, aunque preocupantes, deben ser vistos en el contexto de una institución que desde hace años está haciendo esfuerzos por reformarse, y que con el Plan de Seguridad Democrática le ha dado a dichos esfuerzos una mayor dedicación. Por otro lado, se debieran considerar los obstáculos estructurales que le dificultan a la institución ser más efectiva, a pesar de las buenas intenciones y esfuerzos de muchos de sus miembros, que pueden abarcar desde fuertes limitaciones presupuestarias para realizar con éxito sus programas de formación y modernización, hasta viejas prácticas que están condicionadas por patrones de acción vinculados con una cultura del Estado dominicano que distrae los recursos policiales en actividades que no son congruentes con la misión de la institución.

## **4. Una mirada a la Seguridad Ciudadana bajo el Plan de Seguridad Democrática**

El estudio diagnóstico hecho por Newlink Political sugirió el tipo de medidas que debieran tomarse para fortalecer la seguridad ciudadana, de ahí que el Gobierno dominicano se empeñara desde el 2005 en aplicar una serie de programas dirigidos a atacar las vulnerabilidades que propiciaban la inseguridad, con la convicción de que este era un problema que, aunque ameritaba atención policial, iba más allá de la acción policial. Esto explica las líneas de acción dirigidas a transformar el rol del aparato policial, así como la implementación del Plan Piloto Barrios Seguros, que abarcaría los elementos de prevención primaria necesarios para fortalecer la seguridad ciudadana en los territorios.

En esta sección enfocaremos nuestro interés, fundamentalmente, en tres aspectos relevantes para evaluar la seguridad ciudadana; estos son el análisis de las tasas de homicidios y muertes violentas en años recientes, la percepción del desempeño del Plan de Seguridad Ciudadana, con énfasis específico en el Plan Barrios Seguros, y la percepción del desempeño de la Policía Nacional.

### **4.1 Análisis de las tasas de homicidios y muertes violentas en años recientes**

A la pregunta lógica que se suscita en estos momentos, sobre si ha habido una mejora en el clima de la seguridad ciudadana a partir de la aplicación del Plan de Seguridad Democrática, la respuesta resulta complicada, si se la contempla a partir del análisis de las tasas de homicidio y muertes violentas, que expresan el impacto de la delincuencia y la criminalidad.

Recordemos que la seguridad ciudadana está constituida por una situación política y social en la cual las personas tienen garantizado el pleno disfrute de sus derechos, por lo que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar los peligros, coerciones ilegítimas –ya bien sea por parte de los aparatos públicos o por particulares- o violencia física o psicológica que pudiesen lesionar dichos derechos.<sup>46</sup>

La situación de la seguridad ciudadana en el país, en términos del impacto de la delincuencia y la criminalidad, siguió siendo tema de alta preocupación para la opinión pública nacional y el gobierno dominicano durante el año 2007, sin observarse descensos muy significativos en los indicadores de inseguridad ciudadana con respecto a años anteriores. Claro está, como señalamos anteriormente, una cosa es la percepción que los ciudadanos pueden tener sobre la inseguridad, y otra los niveles reales de inseguridad medidos por porcentajes o tasas de victimización.

Observemos las tasas de muertes violentas y de homicidio durante tres años y nueve meses, 2005, 2006, 2007 y septiembre de 2008, registradas por la Procuraduría General de la

---

<sup>46</sup> Esta definición la elaboramos a partir de las notas “Aportes a la seguridad ciudadana y los desafíos frente a los derechos humanos”, del “Seminario Internacional sobre Seguridad y Ciudadanía en República Dominicana.” Noviembre 2007. Documento Inédito.

República (PGR).<sup>47</sup> Recordemos también que el Plan de Seguridad Democrática se inició a partir del año 2005, permitiéndonos conjeturar sobre el impacto del plan en estos indicadores durante los años 2006 y 2007.

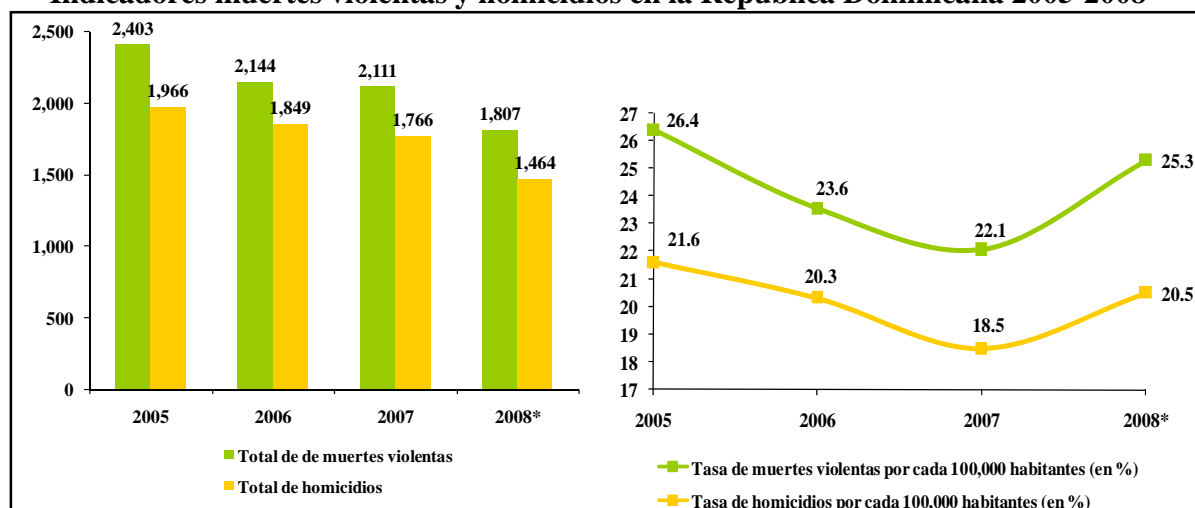
**Cuadro 10**  
**Indicadores muertes violentas y homicidios en la República Dominicana 2005-2008**

Concepto	2005	2006	2007	2008*
Total de de muertes violentas	2,403.0	2,144.0	2,111.0	1,807.0
Tasa de muertes violentas por cada 100,000 habitantes (en %)	26.4	23.6	22.1	25.3
Total de homicidios	1,966.0	1,849.0	1,766.0	1,464.0
Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (en %)	21.6	20.3	18.5	20.5

\*Nota: Año 2008 disponible hasta septiembre.

Fuente: “Informes sobre Muertes Violentas Enero-Diciembre 2005, 2006, 2007”, Procuraduría General de la República y Policía Nacional.

**Gráfico 1**  
**Indicadores muertes violentas y homicidios en la República Dominicana 2005-2008**



\*Nota: Datos del 2008 hasta septiembre.

Fuente: “Informes sobre Muertes Violentas Enero-Diciembre 2005, 2006, 2007; Enero-Septiembre 2008”, Procuraduría General de la República y Policía Nacional

Como se puede apreciar en el cuadro y en el gráfico, siguiendo las definiciones de homicidio como muerte causada por una persona a otra, y de “muerte violenta”, que incluye propiamente los homicidios más las muertes causadas por la Policía Nacional en el desempeño de sus funciones (o sea de intercambios de disparos entre la policía nacional en acciones legales con civiles), tanto en las tasas como en las cantidades se ha experimentado un pequeño descenso hasta el año 2007, pero en el transcurso del año 2008, hasta el mes de septiembre hubo un ligero aumento: de 22.1 muertes violentas por cada 100,000 habitantes en 2007 a 25.30 por 100,000 habitantes en septiembre de 2008; de una tasa de homicidios de

<sup>47</sup> Podríamos considerar otros indicadores, como robos y asaltos a particulares e instituciones, violencia intrafamiliar y feminicidios, pero en estas notas nos circunscribiremos a las tasas de homicidio y muertes violentas, por tratarse de ser los indicadores preferidos por los especialistas para evaluar la seguridad ciudadana.

18.5 en 2007 a una de 20.5 en septiembre de 2008. Independientemente de estas variaciones, estas cifras siguen siendo altas, pues tanto las tasas de muertes violentas como las de homicidio están muy por encima de lo que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera aceptable. Para este organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tasas mayores que 8 califican el fenómeno de la violencia homicida como un cuadro de criminalidad epidémico, pese a que tasas de hasta 15 han sido consideradas como tolerables por las autoridades dominicanas.

Considerando el hecho de que el Plan de Seguridad Democrática se inició en 2005, se podría sostener que esa ligera tendencia a la baja hasta 2007 en las tasas de muertes violentas y de homicidio, indica la incidencia positiva del plan en los vectores que está destinado a afectar, y que dicha baja, aunque ligera, si pudiera sostenerse en el tiempo podría en unos tres años descender hasta los niveles de 2001(12.49) o de 2002(14.51). Claro que la tasa hasta septiembre de 2008 parece presentar una tendencia contraria.<sup>48</sup>

Por otro lado, si se comparan los datos de la Policía Nacional con los de la Procuraduría General de la República sobre tasas de homicidio, los primeros permiten tener una visión un poco más optimista sobre la tendencia a la baja de la tasa de homicidio, tal y como se puede constatar en las siguientes tablas y los correspondientes gráficos.

**Cuadro 11**  
**Tasa de muertes violentas por cada 100,000 habitantes**

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de muertes violentas (en %)	14.4	13.1	12.5	14.5	18.7	25.3	26.4	23.6	20.1

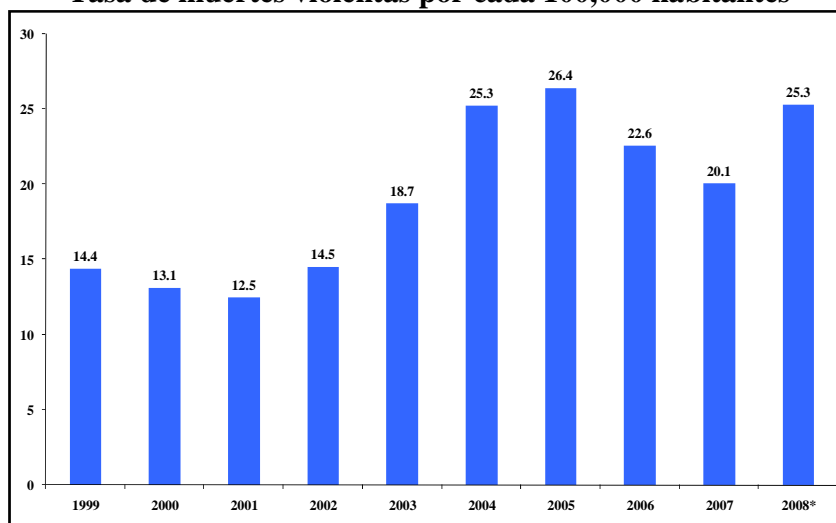
\*Nota: Datos hasta Septiembre 2008.

Fuente: “Informes sobre muertes violentas Enero-Diciembre 2005,2006 y 2007”. Procuraduría General de la Republica y Policía Nacional.

---

<sup>48</sup> La expectativa de mantener la tasa de muertes violentas y de homicidios con una tendencia a la baja ha sido desalentada a la luz de las últimas informaciones que la Secretaría de Interior y Policía ha brindado a la opinión pública a principios de octubre de 2008. De acuerdo con el Dr. Franklyn Almeyda, secretario de Interior y Policía, tanto las muertes por intercambios de disparos con la policía, como las tasas de muertes violentas y de homicidios, han aumentado en el período enero-julio del presente año, con respecto al mismo período de 2007. En este orden, las muertes por intercambios de disparos con la policía aumentó un 64.74%, la tasa de muertes violentas aumentó a un 24.56, contra un 20.27 en 2007 y la tasa de homicidios a un 20 por cada 100,000 habitantes, contra un 17.47 en 2007. Diario Libre, 3 de octubre de 2008.

**Gráfico 2**  
**Tasa de muertes violentas por cada 100,000 habitantes**



\*Nota: Datos hasta Septiembre 2008.

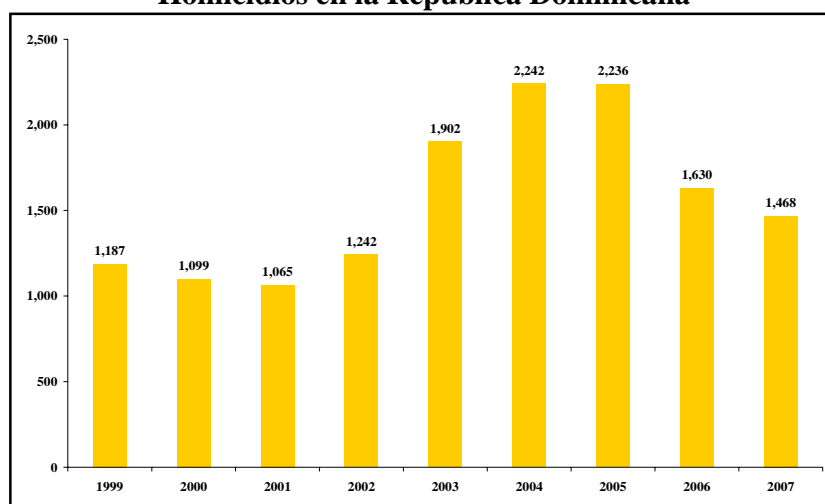
Fuente: “Informes sobre muertes violentas Enero-Diciembre 2005, 2006 y 2007”.  
Procuraduría General de la República y Policía Nacional.

**Cuadro 12**  
**Tasa de Homicidios en República Dominicana (por cada 100,000 habitantes)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Homicidios totales</b>	1,187	1,099	1,065	1,242	1,902	2,242	2,236	1,630	1,468
<b>Tasa de homicidios (en %)</b>	14.1	12.9	12.4	14.3	21.8	25	24.6	17.2	15.3*

Fuente: Policía Nacional, Memoria Anual 2007

**Gráfico 3**  
**Homicidios en la República Dominicana**



Fuente: Policía Nacional, Memoria Anual 2007

Nótese que si comparamos la tasa de homicidio de los años 2005, 2006 y 2007, la del 2005 reportada por la policía es mayor que la reportada por la Procuraduría (3 puntos), pero la tasa de homicidio de 2006 es menor (3.12 menor), resultando en el cuadro de la Policía Nacional una caída de la tasa de homicidios mucho mayor: 7.4 frente a 1.28. En la Memoria Anual rendida por la Policía Nacional, esta caída de la tasa de homicidio se le atribuye a la aplicación del Plan de Seguridad Democrática.<sup>49</sup>

No obstante, huelga decir que la tasa promedio de homicidios para América Latina y el Caribe, al 2006, fue de 25.1, más alta que la de República Dominicana, lo cual indica que el fenómeno de la criminalidad epidémica está generalizado en el continente, siendo más alarmante en algunas sub-regiones, como por ejemplo en los países andinos, donde el promedio de la tasa de homicidios llegó a ser de 45.4 en 2006.<sup>50</sup>

En lo que respecta a indicadores que nos puedan dar idea de la eficacia del Plan de Seguridad Democrática a niveles locales, tenemos que si se comparan los totales de muertes violentas en los barrios de Santo Domingo y de Santiago donde se ha aplicado el programa Barrio Seguro, para los años 2006 y 2007, los resultados son modestos, pues mientras en Santo Domingo el total de muertes violentas descendió de 106 (2006) a 92(2007), en Santiago aumentó de 9(2006) a 17(2007).<sup>51</sup> Se debe apuntar que esta apreciación se ha hecho sin considerar la posibilidad de que en Santiago pudo haber intervenido alguna otra variable que pudiese explicar ese aumento.

Por supuesto que, más allá de estos resultados, afirmar contundentemente que no hay progreso no es un juicio suficientemente fundado, pues cuando consideramos aún sea de manera intuitiva las dimensiones territorial y poblacional de los 13 barrios de Santo Domingo y los 14 de Santiago que están bajo el plan, lógicamente nos debemos preguntar cuán significativas son en términos de percepción para dichas poblaciones estas cifras de muertes violentas. Lo que hace más delicado aún la emisión de un juicio concluyente en estas circunstancias es que no contamos con tasas barriales de criminalidad. Lamentablemente el mismo problema se presenta con la información disponible de encuestas y estudios evaluativos que se han hecho sobre la percepción de la población sobre su seguridad después del inicio de la aplicación del Plan de Seguridad Democrática, sobre todo de uno de sus programas pilotos, que es el Programa Barrio Seguro.

#### **4.2 Percepción del desempeño del Plan de Seguridad Democrática y del Plan Barrios Seguros**

---

<sup>49</sup> “Con la puesta en ejecución del Plan se produjo una disminución de la tasa de homicidios a 17.2 por cada 100,000 habitantes en el 2006, lo que fue reconocido por diversas organizaciones profesionales, medios de comunicación social y la ciudadanía organizada en juntas de vecinos y organizaciones de comerciantes.” *Memoria Anual 2007, Policía Nacional*, p.136.

<sup>50</sup> Bernardo Kliksberg, *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*, FIIAPP, 2007. p.5

<sup>51</sup> Procuraduría General de la República, *Informe sobre: las muertes violentas (homicidios y acciones legales) bajo el Plan de Seguridad Democrática. Comparación Enero-Diciembre 2006 contra Enero-Diciembre 2007. Origen de los Datos: Policía Nacional.*

Démosle un vistazo a dos estudios de percepción sobre seguridad ciudadana que pueden ayudarnos a valorar el desempeño de los programas y acciones que componen el plan, uno aplicado en el Distrito Nacional, y el otro en cuatro barrios del mismo territorio.

De acuerdo con datos de la “Segunda Encuesta del Gobierno de la Seguridad. Distrito Nacional”, de fecha mayo de 2007, la percepción de eficiencia del Plan de Seguridad Democrática y de Barrios Seguros, a un año y medio de haber empezado el plan en algunos barrios de la ciudad, es de 61.9%, contra el 22.8% que dice sentirse igualmente inseguro, y el 6.9% que se siente más inseguro. Sin embargo, el 69.3% de la población dijo sentirse muy insegura en el carnaval, el 55% en el Transporte Público, el 32.1% en el Mirador Sur, el 49.5% en el Distrito Nacional y el 40.4% en los centros de diversión.. Por otra parte, en esta encuesta el problema de la delincuencia ocupa el tercer lugar entre las prioridades a resolver, con un porcentaje de 58.5, sólo superado por el desempleo (76.6%) y el alto costo de la vida (75.7%).<sup>52</sup>

A pesar de que estos porcentajes aparentan ser altos, el informe ofrece una nota positiva, pues si se compara “esta información con la obtenida en la encuesta de agosto 2006, se observa una disminución significativa de los porcentajes en la percepción social de inseguridad de algunos lugares de la ciudad, tales como el Distrito Nacional y el sector o barrio de residencia, lo que habla a favor de los frutos del ‘Programa Barrio Seguro’ para la capital,...”<sup>53</sup>

El estudio de percepción hecho por el Centro Juan Montalvo del Programa Barrio Seguro en cuatro barrios de la capital, *Los Guandules, La Ciénaga, Guachupita y 27 de Febrero*, con información levantada el 22 y 23 de septiembre de 2007, arroja resultados distintos, aunque no comparables con los resultados de la Segunda Encuesta del Gobierno de la Seguridad, por partir de bases muy diferentes. En su evaluación, el Centro Montalvo señala la naturaleza integral del Programa Barrio Seguro, que incluye componentes diversos, según su apreciación, como son: presencia de militares, destacamentos militares, construcción de escuelas, mejoramiento de servicios básicos, instalación de centros tecnológicos y realización de eventos deportivos. En realidad la evaluación del Centro Montalvo se puede tomar como un estudio de percepción del Plan de Seguridad Democrática.<sup>54</sup>

Para el Centro Montalvo “...el 27% de la población reconoce la existencia de destacamentos policiales; un 14.25% manifiesta que si se han hecho construcciones de escuelas. Sólo un 25.39% manifiesta haber percibido mejoramiento de los servicios básicos y un 4.68% ve la

---

<sup>52</sup> Segunda Encuesta del Gobierno de la Seguridad. Distrito Nacional. 2007. Observatorio Ciudadano, Ayuntamiento del Distrito Nacional, p.29-30.

<sup>53</sup> Ibid., p.32

<sup>54</sup> Con frecuencia los observadores incurren en el error de atribuir a al Programa Barrio Seguro, acciones y sub-programas que no le corresponden al mismo, sino al Plan de Seguridad Democrática, del cual el Programa Barrio Seguro es un componente. Si se revisa la información oficial, Barrio Seguro no contempla la presencia de militares y destacamentos militares, ni construcción de escuelas o mejoría de servicios básicos. Estos son parte de otros componentes del Plan de Seguridad Democrática. Los sub-programas que sí contempla Barrio Seguro son: El Banco de mi Barrio, Un techo para mi Barrio, Becas para mi Barrio, Centro de Capacitación Tecnológica, Centro de Capacitación Comunal, Competidores de mi Barrio, Incubación de Trabajo y La Fiesta de mi Barrio.

instalación de centros tecnológicos. Todo esto frente a un 89.3% que percibe la presencia de militares. Esto nos hace llegar a inferir inicialmente que el mayor énfasis en el proceso de implementación del programa está en la presencia de militares. “<sup>55</sup>

Incluso la eficiencia del programa, tal y como lo percibe la gente, es para este estudio de apenas un 16% de efectividad, cuando este indicador fue de 61.9% para la Segunda Encuesta del Gobierno de la Seguridad.

Esta encuesta detectó un detalle interesante, como es el de que son los más jóvenes y los adultos hasta 49 años los que expresan sentirse más seguros a partir de la implementación del Programa “Barrio Seguro”. Por el contrario, los de 50 años o más valoran sentirse igualmente inseguro o más inseguro para un 35.1%.

---

<sup>55</sup>*Barrio Seguro: Policías, policías y más policías*, 11 de febrero de 2008, <http://www.centrojuanmontalvo.org.do/spip/spip.php?article475>

## Conclusiones generales

Si tratamos de resumir a partir de la información examinada en el capítulo anterior el estado de situación de la seguridad ciudadana, y sobre todo si entendemos ésta al menos parcialmente a partir de los indicadores levantados, como son las tasas y totales de muertes violentas por año, las tasas y totales de homicidios por año, la percepción de la inseguridad, y los niveles de satisfacción de la población con respecto a las acciones de los planes de seguridad y los niveles de satisfacción y confianza de la población con las autoridades, podemos concluir lo siguiente:

1. Los indicadores tales como tasas y totales de homicidios y muertes violentas han mostrado cambios leves hacia la baja, pero éstos siguen siendo altos según los criterios establecidos por organismos internacionales como la OPS-OMS; en términos regionales, el país sigue estando entre los del grupo de criminalidad media (entre 18 y 25 por 100,000 habitantes por homicidios dolosos).

2. A pesar de las naturales objeciones que puedan alegarse contra los datos de las encuestas y estudios de percepción de la eficiencia del Plan de Seguridad Ciudadana, así como de la inseguridad ciudadana que hemos citado en este estudio, se puede por lo menos colegir que la percepción de inseguridad ciudadana probablemente no es tan alta como lo fue en 2005, pero hay también razones para pensar que sigue siendo alta. Si tomamos como referencia a Latinobarómetro 2007, el 75% de la población temía ser victimizada en ese año. Este dato puede interpretarse como una evidencia de percepción de alta inseguridad ciudadana.

3. Las informaciones disponibles sobre la percepción del desempeño de la Policía, aunque reflejan una medición que se hizo en 2005 (ENHOGAR 2005), constituyen un llamado de atención al problema de la confianza ciudadana en la institución clave para proteger a la ciudadanía de las violaciones de su seguridad. Resulta preocupante la percepción de ineficacia e incapacidad, así como la percepción de complicidad de la Policía con los autores de los delitos, pese a que el porcentaje de este último indicador es mucho menor que los primeros.

## **Recomendaciones de política**

1. El examen de los resultados de los estudios hechos sobre seguridad ciudadana, criminalidad y delincuencia, así como de las estadísticas oficiales y no-oficiales de los mismos, demandan atención con respecto a la necesidad de organizar programas de monitoreo y de estudio de la situación de la seguridad ciudadana basados en indicadores uniformes, y con un sistema de colección de la información cuyas bases científicas sean claras para la opinión pública. Siendo la seguridad ciudadana un problema de interés público nacional, no estaría de más pensar en posibles colaboraciones de los sectores público y ciudadanos en estas iniciativas, que ayuden a establecer consensos metodológicos claves, con el fin de asegurar la confiabilidad de los resultados.

2. Es recomendable evitar a toda costa que el Plan de Seguridad Ciudadana se convierta, tanto en la realidad como en la percepción, en un plan de simple contención de la delincuencia mediante el recurso a la fuerza policial. En su diseño conceptual el Plan de Seguridad Ciudadana revela una vocación integral que justifica la composición del Consejo de la Seguridad Ciudadana, con la rectoría de la Secretaría de Interior y Policía. Esto así porque hay partes del Plan de Seguridad Ciudadana que les corresponde a otras instituciones que forman parte del Consejo, y que debieran concebir ciertas líneas de acción orientadas por los objetivos del plan.

3. En este tenor, es necesario fundamentar de manera clara las políticas de prevención ligadas al Plan de Seguridad Ciudadana en las evidencias y teorías más consensuadas que se han producido en las disciplinas en las cuales se estudia el fenómeno de la criminalidad y de la seguridad, y así legitimar con mayor fuerza el abordaje multidimensional del fenómeno y de las políticas diseñadas para cada caso. Por ejemplo, si se sabe que tanto la teoría como las investigaciones sobre delincuencia juvenil identifican como factor de riesgo la falta educación, se pueden considerar las políticas de la Secretaría de Educación orientadas a reducir la deserción de los jóvenes de la educación media, como políticas de seguridad ciudadana.

Si se sabe que la crianza apropiada de los niños puede facilitarse con el reforzamiento de la educación inicial y con la provisión de servicios de guardería infantil, esto puede ser considerado, desde la perspectiva del control social, como política de seguridad ciudadana. Lo mismo puede aducirse de muchas otras políticas sectoriales que afectan problemas tales como la adquisición de viviendas adecuadas, la intervención urbanística en los territorios barriales, la construcción de instalaciones deportivas, la formación vocacional y técnico para el trabajo, las políticas activas de empleo, la atención en salud colectiva y en salud mental de jóvenes y adultos desde una visión “ecológica”, e intervención en el nivel del ambiente familiar y escolar para prevenir la violencia y la desviación social en las etapas primarias y secundarias de socialización. Políticas como éstas, estaría dirigidas al bienestar de la población infantil, joven y adulta, con el fin de influir en el desistimiento de carreras delincuenciales iniciadas, o prevenir nuevas carreras criminales.

4. Es necesario asumir una perspectiva de la seguridad ciudadana que la conciba como una dimensión transversal a todas las políticas de desarrollo. Esta perspectiva es congruente con

la noción de que la delincuencia y la criminalidad constituyen un problema de desarrollo,<sup>56</sup> por lo tanto, las políticas diseñadas para el desarrollo económico, social y humano, son, en el sentido más preventivo, políticas propiciadoras de la seguridad ciudadana, en tanto que sólo el desarrollo garantiza la paz y la sana convivencia de los seres humanos. Es por ello que la delincuencia y la criminalidad se conciben como destructoras de los esfuerzos de desarrollo, y su prevención como una medida facilitadora y eficaz de su fomento.

---

<sup>56</sup> Esta es la idea fuerza del informe *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, United Nations and World Bank, 2007

## Bibliografía

- Acciones del Plan de Seguridad Democrática República Dominicana.  
[http://www.seip.gov.do/proyectos/psd/acciones\\_del\\_psd/index.htm](http://www.seip.gov.do/proyectos/psd/acciones_del_psd/index.htm)
- Alda, Eric y Gustavo Bélicz (Editores), ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007.
- Alemán, José Luis, “Personalidad social y violencia”. Listín Diario, Sección Economía, viernes 7 de septiembre de 2007.
- Akers, Ronald L., Gary F. Gensen, “Empirical status of social learning theory of crime and deviance: the past, present and future”, a ser publicado en el vol. 15 de *Advances in Criminological Theory*, como “Social Learning Theory of Crime and Deviance: a Progress Report”
- Arriagada, Irma, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. LASA 2001 XXIII Internacional Congress Session LAW 12 Washington 6-8 Septiembre 2001.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy, “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, agosto de 1999.
- \_\_\_\_\_, “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”. Revista de la CEPAL 70, Abril 2000.
- Ayres, Robert L., “Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean”. World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998.
- Ayuntamiento del Distrito Nacional (Observatorio Ciudadano). Segunda Encuesta del Gobierno de la Seguridad. Distrito Nacional. Mayo 2007.
- Barberet, Rosemary y Jesús Barquín (Editores), *Justicia Penal Siglo XXI, Una Selección de Criminal Justice 2000*, Granada 2006.
- [http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/213798\\_spanish.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/213798_spanish.pdf)
- Buvinic, Mayura, Andrew Morrison y Michael Shifter, “La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción”. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Cabral Ramírez, Edylberto y Mayra Brea de Cabral, “Violencia en la República Dominicana: tendencias recientes”, *Perspectivas Psicológicas*, Vol.3-4, diciembre 2003, [http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1992-46902003000100016&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1992-46902003000100016&lng=pt&nrm=iso), Archivo capturado el 2/4/2008, 1:45 p.m.

- Cano Paño, Miguel Ángel, “Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2006, No.08-04.
- Case, Patricia, “The relationship of race and criminal behavior: challenging cultural explanations for a structural problem”, *Critical Sociology*, 34(2), 2008.
- Ceballos, Rita, “Estudio sobre la violencia en los barrios empobrecidos de Santo Domingo. Relevancia de la educación en la prevención de la violencia.” *Anuario Pedagógico*, Centro Cultural Poveda, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2003.
- Ceballos, Rita, *Violencia y Comunidad en un Mundo Globalizado. Estudio sobre la violencia en los barrios empobrecidos de la ciudad de Santo Domingo*. Centro Cultural Poveda, Ediciones Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 2004.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-CESC. *Comunidad + Prevención*. Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. Boletín No. 1, octubre de 2004, Santiago de Chile.
- Cullen, Francis T., Robert Agnew (eds.), *Criminological theory. Past to Present. Essential Readings*. Third Edition, Roxbury Publishing Company, Los Angeles, California, 2006.
- Cruz, José Miguel, “La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España.” *Rev. Panam Salud Pública* 5(4/5), 1999.
- Cunill Grau, Nuria, “Responsabilización por el control social”. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, BID, EUDEBA, 2000.
- Dammert, Lucía, “Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile, mayo del 2005.
- Del Olmo, Rosa, “Ciudades duras y violencia urbana”. *Nueva Sociedad* No.167, Mayo-Junio 2000.
- Duce, Mauricio y Rogelio Pérez Perdomo, “Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 102, <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm>
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, Norman Loayza, “Crime and Victimization: An Economic Perspective”. *ECONOMIA*, Fall 2000.
- Fundación Institucionalidad y Justicia-FINJUS, *La reforma policial: un reto para la democracia*, FINJUS, Santo Domingo, Rep. Dominicana, diciembre 2002

- Fundación Institucionalidad y Justicia-FINJUS, Control ciudadano de la justicia: estudio sobre el funcionamiento de las fiscalías de los distritos judiciales de La Vega, La Romana y Peravia, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2007.
- Fruhling, Hugo, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (Editores), *Crimen y Violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2005.
- Fruhling, Hugo, “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?”, Serie documentos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Mayo 2003. <http://www.cesc.uchile.cl/policiacomunitaria.pdf>
- \_\_\_\_\_, “Modernización de la policía”. Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano”, organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 de Junio de 1998.
- Gibbs, John J., Dennis Giever & Jamie S. Martin, “Parental management and self control: an empirical test of Gottfredson and Hirschi’s general theory”, *Journal and Research in Crime and Delinquency*, Vol. 35, No.1, February 1998.
- Goertzel, Ted, Benjamín Goertzel, “Capital punishment and homicide rates: sociological realities and econometric distortions”, *Critical Sociology* 34(2) 239-254
- Gottfredson, Michael R. y Travis Hirschi, *A general theory of crime*. Stanford University Press, 1990.
- Grupo de Investigación en Violencia Urbana, Universidad de Antioquia, “Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias.” *Cad. Saude Pública*, Río de Janeiro, 212(13):840-851, mayo-junio, 2005.
- Hein, Andreas, “CPTED (Crime Prevention Through Enviromental Design): Una alternativa para la prevención de la delincuencia y la reducción del temor.” En *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*, Vol. 2, PNUD San Salvador, 2006.
- Hirschi, Travis, “Una teoría del control de la delincuencia”, *Capítulo Criminológico* Vol.31, No.4, Octubre-Diciembre 2003.
- *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Isla, Alejandro, Daniel Míguez, Ludmila Da Silva Catela, Lucía Cid Ferreira y María Rosa Cozzani, “Violencia, delito, cultura política, sociabilidad y seguridad pública



Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, August 1999.

- Moser, Carolina y Sarah Lister, “A Conceptual Framework for Violence Reduction”, LCR Sustainable Development Working Paper No.2, Urban Peace Program Series, the World Bank Latin America and Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, August 1999.
- Moser, Carolina y Sarah Lister, “Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes, and Interventions”. LCR Sustainable Development Working Paper No.3, Urban Peace Program Series, the World Bank Latin America and Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, August 1999.
- Moser, Carolina y Sarah Lister, “Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey”. LCR Sustainable Development Working Paper No.4, Urban Peace Program Series, the World Bank Latin America and Caribbean Region, Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, August 1999.
- Newman, Oscar, *Creating Defensible Space*. Institute for Community Design Analysis. U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, 1996.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples de 2005-ENHOGAR 2005*. República Dominicana, 2005.
- Park, Robert, Ernest Burgess y Morris Janowitz, *The City: Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. University Of Chicago Press, 1984
- Perspectiva Social Dominicana, “La Inseguridad Ciudadana: Percepción y Realidad.” Boletín Mensual de la Unidad de Información Social (UIS), Secretariado Técnico de la Presidencia, Agosto de 2006.
- Pérez, César y Guillermo Milán, “Los niveles de percepción de la criminalidad en la República Dominicana: caso de las provincias de la Romana, Santo Domingo y el Distrito Nacional”, *Ciencia y Sociedad*, Vol. XXX, No.3, Julio-Septiembre 2005.
- Plan de Seguridad Democrática República Dominicana. Diagnóstico y Recomendaciones. Procuraduría General de la República, Secretaría de Estado de Interior y Policía, Policía Nacional,
- [http://www.seip.gov.do/proyectos/psd/diagnostic\\_y\\_recomendaciones/index.htm](http://www.seip.gov.do/proyectos/psd/diagnostic_y_recomendaciones/index.htm)
- Policía Nacional, *Memoria Anual 2007*. Santo Domingo, Rep. Dominicana.

- Sen, Amartya, *Poverty, Evil and Crime*. Latin American Strategic Social Thinking Forum, 25 de junio, 2007.
- Shrader, Elizabeth, "Methodologies to measure the gender dimensions of crime and violence". Gender Unit. Poverty Reduction and Economic Management Latin America and Caribbean Region, The World Bank, February 2000.
- Sutherland, Edwin, *White Collar Crime: The Uncut Version*. Yale University Press, New Haven and London, 1983
- Taylor, Claire, "The relationship between social and self control: tracing Hirschi's criminological career", *Theoretical criminology*, vol.5(3), 2001.
- Tittle, Charles R., "Los desarrollos teóricos de la criminología". En *Justicia Penal Siglo XXI, Una Selección de Criminal Justice 2000*, por Rosemary Barberet & Jesús Barquín (Editores), Granada 2006.
- [http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/213798\\_spanish.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/213798_spanish.pdf),  
[http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798\\_spanish/ch1\\_esp.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch1_esp.pdf)
- United Nations and World Bank, *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Report No.37820, March 2007.
- Valadés, Diego, "La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No.103, Enero-Abril 2002.
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=103>
- Vanderschueren, Franz, "Modelos democráticos de seguridad ciudadana". *Revista Global Hoy*, 2006.
- <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/?id=1939&ghoy=0007&secciontxt=0>
- Varat, Jessica y Allison Garland (editores), *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*. Latin American Program Special Report, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
- Vásquez González, Carlos, "Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social (social development theories)", *Revista de Derecho*, Vol. XIV, Valdivia, Chile, julio 2003.
- Velásquez M., Elkin, "La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional." *Borradores de Método*, Documento 48, Noviembre 15, 2006. [www.grupometodo.org](http://www.grupometodo.org)