

# Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos



# Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos

Editado por  
Lucía Dammert



Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N ° 14 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad”, coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

## Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos

Lucía Dammert, Editora

Ilustre Municipalidad de Valparaíso,

Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad"

Programa URB-AL

Blanco 1663 Of. 1002

Fono: (56) (32) 939571

Fax: (56) (32) 939572

red14@urbalvalparaiso.cl

www.urbalvalparaiso.cl

Valparaíso, Chile.

ISBN: 956-299-304-3

1ra Edición: 700 ejemplares.

Diseño y Diagramación: Reimco Ltda. (Diseño)

Impresión: Reimco Ltda. Plath 1715 Sta.Inés Viña del Mar

e-mail: reimco@vtr.net

## Contenido

PRESENTACIÓN, Gustavo Paulsen 7

INTRODUCCIÓN, Lucía Dammert 8

### **I. MARCO CONCEPTUAL**

1. **Espacio público y espacio político**, Jordi Borja. 18
2. **La calle, la cárcel y otras rutinas de los ladrones**,  
Alejandro Isla. 59
3. **Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito**,  
Máximo Sozzo. 103

### **II. EXPERIENCIAS TEMATICAS**

1. **El que la debe la paga. Pandillas y violencias en Colombia**,  
Carlos Mario Perea Restrepo. 140
2. **Participación Comunitaria en prevención del delito en América  
Latina ¿De qué participación hablamos?**, Lucía Dammert. 156
3. **Policía Comunitaria y reforma policial en América Latina  
¿Cuál es su impacto?**, Hugo Frühling. 171
4. **El sistema penitenciario Mexicano**,  
Elena Azaola y Marcelo Bergman. 185

### **III. EXPERIENCIAS TERRITORIALES**

1. **La inseguridad ciudadana en la comunidad andina**,  
Fernando Carrión. 211
2. **Ciudadanía social y violencias en las ciudades  
centroamericanas**, Mario Lungo y Roxana Martel. 237
3. **El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003**,  
Lucía Dammert. 259
4. **Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana post Fujimori:  
Desafíos, realizaciones y tareas pendientes**,  
Gino Costa Santolalla. 283
5. **La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de  
seguridad ciudadana**,  
María Victoria Llorente y Angela Rivas. 311
6. **O poder local e Segurança pública no Brasil: Quadro geral  
experiencias**, Elói Pietá. 343
7. **Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: El caso de Quito**,  
Daniel Portón. 353

SOBRE LOS AUTORES 374



## PRESENTACIÓN

La Red 14 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” del Programa URB-AL, con sede en la ciudad de Valparaíso, Chile, tiene como objetivo principal el intercambio de experiencias y la realización de proyectos conjuntos entre ciudades latinoamericanas y europeas. Lo específico de nuestro trabajo se centra en la gestión local, es allí donde visualizamos, se abren las oportunidades para mejorar la calidad, pertinencia, proximidad y en definitiva la eficacia de las políticas públicas. Sin duda, este proceso requiere de una constante reflexión sobre los principales elementos de la problemática de la seguridad ciudadana, así como de las políticas públicas desarrolladas a nivel nacional y local.

Por esto, se torna prioritario difundir estudios en la materia que contribuyan a enriquecer el conocimiento en el tema, profundizando en el debate sobre las formas de abordarlo. Para nuestra Red, que cuenta con más de 150 municipios socios, así como de un número significativo de centros de investigación y divulgación de reconocida influencia en ambos continentes, es un privilegio poder difundir análisis, reflexiones y aprendizajes en torno a una temática multidimensional y compleja como la seguridad ciudadana, y en especial sobre el rol que juegan los gobiernos locales en su prevención y control.

El presente libro, editado por Lucía Dammert, reconocida especialista en la temática, reúne aportes significativos sobre seguridad ciudadana producidos en América Latina y Europa. Elaborados en distintos contextos académicos y desde perspectivas diferentes, los artículos aquí reunidos exponen una variedad temática y metodológica que manifiesta los cruces interdisciplinarios que caracterizan este campo de estudio. Al mismo tiempo, estos trabajos son representación de los diversos caminos que pueden tomar las políticas de prevención y control de la criminalidad.

En este sentido, consideramos que representa un aporte fundamental en el debate conceptual y de política pública sobre la Seguridad Ciudadana en América Latina. De esta forma, se avanza en proponer desafíos que permitan el diseño y desarrollo de políticas locales de seguridad eficaces y eficientes.

Gustavo Paulsen  
Coordinador  
Red 14 “Seguridad Ciudadana en la Ciudad”  
Programa URB-AL

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la seguridad se ha convertido en una de las problemáticas centrales en el mundo. Así, a mediados de los 80s el aumento de la violencia en las principales ciudades de los Estados Unidos, acompañado de la sensación de inseguridad presente en las capitales europeas, impulsó una agenda de investigación y de diseño de políticas públicas vinculadas a la temática. En los 90s, con el proceso de retorno a la democracia en la mayoría de países latinoamericanos, se advierte un incremento de las tasas de delitos denunciados y de la violencia utilizada cotidianamente. De esta manera, a mediados de los 90s América Latina se ubica en el segundo lugar más violento del mundo con tasas de homicidio que prácticamente duplican los promedios mundiales.

Esta situación tiene profundos impactos económicos, sociales, políticos y culturales. Más allá del costo, en términos del porcentaje del producto nacional interno que se pierde como consecuencia de la violencia, o de los procesos urbanos segregadores que se intensifican por un discurso de inseguridad, o de la invisibilización de importantes grupos de la población que se convierten en "victimarios"; esta problemática tiene un impacto central sobre los procesos de consolidación democrática.

En esta perspectiva es necesario reconocer que el debate sobre la seguridad pone en duda, en la gran mayoría de casos, las principales instituciones gubernamentales dedicadas a esta problemática como las policías y la justicia. Así, la sensación de impunidad que viven muchos ciudadanos ha conllevado a discursos centrados en el llamado populismo penal. Es decir, la búsqueda de soluciones fáciles basadas en aumento de penas, condenas y poder de las policías. Peor aún, en muchos países de la región se han desarrollado movimientos de justicia ciudadana que acaban con linchamientos de supuestos delincuentes. Es así como se erosiona el Estado de Derecho y se procede a un proceso de fragmentación y privatización de la situación.

Otro elemento central en el panorama de la seguridad es la importación de políticas, las que en muchos casos no han sido probadas como efectivas en sus contextos de origen. De esta manera, el debate sobre la implementación de programas de "tolerancia cero" (Cero Tolerance), "policía comunitaria" (Community Policing), "a la tercera es la vencida" (Three Strikes and you are out), e incluso la disminución de la edad de imputabilidad para los jóvenes; se centra en la forma de implementarlas más que en la necesidad de adaptarlas al contexto local. Cabe destacar que aquellas experiencias deben ser exploradas en términos de su efectividad para los contextos locales, pero de ninguna manera replicar iniciativas



cuyos resultados son aún débiles.

Es así, como el debate sobre la seguridad se ve limitado por tres elementos relevantes. En primer lugar, el bajo conocimiento de la problemática, ya que su reciente emergencia trae aparejado una perspectiva analítica inicial que desconoce los factores ligados al aumento de las violencias y a la sensación de inseguridad. Si bien en la mayoría de países de la región se han desarrollado estudios en esta área, sin duda son parciales y requieren de una mayor y más profunda sistematización.

En segundo lugar, la persistencia de una visión dicotómica entre políticas de control y de prevención. De esta manera, para muchos actores locales y nacionales en la temática, ambas estrategias son contrapuestas y por ende se reitera el tradicional debate sobre la efectividad y la pertinencia de las mismas, percibiendo al otro como “mano dura” o “garantista” según sea el caso. Lamentablemente, esta situación se traduce en una intensa politización de la temática que en la mayoría de casos ha disminuido las posibilidades reales de una acción de Estado.

En tercer lugar, una localización excesiva de las iniciativas desarrolladas, y por ende una pérdida de las lecciones aprendidas en contextos similares en América Latina. En este sentido, en la última década se han desarrollado iniciativas similares en prácticamente todas las grandes ciudades de la región, pero estas experiencias no han sido evaluadas y por otro lado no han sido difundidas. Tal vez la única excepción es el caso de Bogotá, donde el Banco Interamericano de Desarrollo ha jugado un rol vital en su difusión como buena práctica en prevención de la criminalidad. Además de esta experiencia, son pocos los casos intraregionales donde se ha analizado el impacto de las iniciativas desarrolladas.

Esta situación le presenta un desafío importante a los gobiernos locales, quienes por su relación directa con la población y sus problemáticas, son los más idóneos para implementar políticas focalizadas en prevención y control de la violencia y la criminalidad. Por esto, el presente volumen compila trabajos preparados por especialistas en la temática y se articula en torno al tema de la seguridad ciudadana a nivel local, analizando la perspectiva conceptual, las posturas sobre las políticas públicas, y las diversas experiencias temáticas y territoriales desarrolladas en la región.

Algunos temas se repiten a través de los estudios: el temor como elemento unificador de la experiencia cotidiana en la mayoría de nuestras ciudades, que impacta sobre la interacción social y sobre la forma como crece la ciudad; la presencia de subculturas que expresan estos conflictos con lenguajes y perspectivas propias: la cultura de los jóvenes, de las pandillas, de la droga, de la policía, de las cárceles, etc. Se repite también la interpretación de la violencia como un fenómeno

multicausal, dinámico y complejo que requiere ser analizado en profundidad en cada realidad local. Finalmente, en todos los casos, la ciudad es el escenario donde se despliegan estos discursos y acciones generando nuevas formas de relación con el espacio y el territorio.

De esta manera, el presente volumen busca cubrir algunos de los déficits evidenciados previamente, así como establecer una conversación inicial entre los actores locales encargados de la seguridad en América Latina. En este sentido se organiza en tres capítulos: el marco conceptual, las experiencias temáticas y las experiencias territoriales. Si bien, las fronteras entre las dos últimas son difusas, consideramos necesario poner énfasis en los casos territoriales (tanto regionales, nacionales como locales) para avanzar en un mejor y mayor conocimiento de la situación así como sobre las alternativas de intervención.

El primer capítulo recoge la necesidad de definir un marco conceptual que nos permita analizar y proponer políticas en seguridad ciudadana en un Estado de Derecho reconocido y consolidado por la ciudadanía. Desde esta perspectiva, incluimos una mirada distinta a la tradicional, centrada únicamente en la institución policial y en la Justicia, estableciendo el desafío de entender la seguridad como un tema urbano con profundas raíces socioeconómicas y culturales. Así, el análisis de Jordi Borja sobre la importancia de la seguridad en el contexto urbano nos parece central. No sólo por que incorpora contexto a la problemática de la seguridad, sino también por que está signado por problemáticas que son muchas veces invisibles a los ojos de los actores vinculados con la seguridad. En este sentido, es necesario posicionar la necesidad de construir ciudad con ciudadanos que cuenten con espacios públicos donde se establezcan lazos de confianza, de expresión, y de formación de colectividades. De igual forma, Borja propone la necesidad de abordar la temática desde en dos ámbitos específicos (la escuela y calle), y por otro lado desde la especificidad de las vivencias de los jóvenes, niños y mujeres que habitan la ciudad. Por ende, se limita la mirada estigmatizadora de personas y espacios inseguros o temerosos y se avanza en una perspectiva integradora.

En otras palabras no se parte de excluir el discurso de ninguno de los actores, sino por el contrario se involucra incluso a aquellos que cometen los delitos. Así, Isla brinda un espacio para escuchar a aquellos considerados “objetos” de la política criminal. La caracterización del sistema como estigmatizador, poco inclusivo y sobretodo abusador, nos permite observar las limitaciones que tienen las políticas llamadas de control de la delincuencia, cuyas deficiencias son más que evidentes en la rehabilitación de aquellos vinculados con el accionar delictual.

Sin embargo, como se mencionó previamente se evidencia un desconocimiento de los pilares teóricos e incluso de las diversas iniciativas desarrolladas en control y especialmente en prevención de la criminalidad. El artículo de Máximo Sozzo, propone un análisis detallado de estas políticas. Las interrogantes que quedan son relevantes, ¿estamos respondiendo adecuadamente a la problemática? ¿Cuáles son los mecanismos efectivos para la implementación de políticas? ¿Cuál es el rol del gobierno local? ¿Cómo se articula la policía con iniciativas preventivas a nivel local?. En síntesis, este capítulo presenta elementos que deben ser abordados seriamente para enfrentar la problemática de la seguridad ciudadana efectiva y eficazmente en el marco del Estado de derecho y del respeto de los derechos humanos.

En el segundo capítulo presentamos cuatro temáticas fundamentales que han sido analizadas de forma comparativa en la región: Jóvenes y pandillas, participación comunitaria, policía comunitaria y realidad penitenciaria. En todos los casos se evidencia una preocupación por la problemática en los contextos nacionales y locales en América Latina pero también una precariedad importante a nivel institucional. Así por ejemplo, Carlos Mario Perea aborda la problemática de las pandillas juveniles y su relación con la violencia especialmente en Colombia. Los jóvenes son sin lugar a dudas un grupo considerado prioritario en esta problemática por su doble rol de víctimas y victimarios, sin embargo la situación es desoladora y preocupante. Procesos de estigmatización y uso de la fuerza contra los jóvenes, especialmente aquellos de los niveles socioeconómicos más bajos, se presentan cotidianamente y por ende son elementos que deben ser abordados a la hora de analizar y enfrentar la problemática de la violencia juvenil.

Seguidamente, los artículos de Dammert y Frühling analizan dos de las principales respuestas de política pública implementadas en la última década en América Latina: La participación Comunitaria y la Policía Comunitaria. Ambos textos comparan iniciativas desarrolladas en la región, con el objetivo de resaltar las dificultades y efectos positivos de cada experiencia. En el caso de la participación comunitaria, Dammert resalta la necesidad de brindar un marco de acción específico para la participación de la población en esquemas de prevención del delito para de esta forma evitar continuar con los procesos de segregación y estigmatización. De igual manera, resalta la necesidad de evitar la “utilización” y la “sobrerresponsabilización” de la comunidad sobre un tema que claramente supera sus posibilidades reales.

De igual forma, el análisis de las iniciativas de policía comunitaria en la región muestra una perspectiva interesante en la búsqueda de una mejora de los servicios policiales en la prevención y el control de la criminalidad. Lamentablemente,

estas iniciativas no impactan sobre la totalidad de la institución, sino más bien focalizado en algunos servicios o áreas.

Finalmente, el artículo de Azaola y Bergman aborda uno de los principales problemas que atraviesan nuestras sociedades: el sistema carcelario. En la última década el incremento de la población penal a nivel mundial ha sido notable y América Latina no se ha quedado atrás. Por el contrario, los niveles de encarcelamiento son de los más altos del mundo sin que esto signifique mejoras sustantivas en las condiciones de la vida carcelaria o en las perspectivas de rehabilitación o reinserción postpenitencias. En este sentido, los autores presentan el caso mexicano y posteriormente una visión comparativa de la región.

En otras palabras, los estudios presentados en este capítulo nos permiten adentrarnos en las principales temáticas ligadas a la seguridad ciudadana, analizar las similitudes y diferencias de los casos nacionales, así como la necesidad de mejorar los diseños de políticas implementadas en la actualidad.

Finalmente, el tercer capítulo aborda la problemática de forma territorial. Partiendo de una mirada regional que incluyen particularidades en el caso Andino, desarrollado por Fernando Carrión, y el caso Centroamericano por Mario Lungo y Roxana Martel. Ambos estudios delinear elementos de impacto regional que sin duda juegan un rol en la actual situación de las violencias particulares que las aquejan. En estas áreas es donde la violencia presenta su mayor magnitud no sólo en términos de tasas de homicidios, secuestros, sicarios, grupos paramilitares y privatización de la seguridad, sino también por la presencia del narcotráfico. En este sentido, ambos estudios recuperan una mirada regional imprescindible a la hora de analizar la temática.

Sin embargo, la realidad regional esconde características nacionales relevantes. Desde esta perspectiva, Chile es uno de los pocos países de la región que muestra un proceso lento pero continuo en la definición de una política de Estado vinculada con la criminalidad. Así, el artículo de Dammert revisa las políticas desarrolladas en las últimas dos décadas en Chile mostrando continuidades y dificultades de un proceso marcado por un alto grado de politización. Por otro lado, Gino Costa, ex Ministro del Interior del Perú, presenta un recuento de las políticas implementadas en diversos momentos de los gobiernos post Fujimori. En este caso, es notable el avance en espiral con iniciativas que son adoptadas y posteriormente desechadas por motivos diversos.

Finalmente, la perspectiva local se presenta a partir de tres casos: Bogotá, Guarulhos y Quito. Todos comparten una situación inicial marcada por el aumento de la criminalidad y la sensación de inseguridad así como de una perspectiva ciudadana que considera que el gobierno local tiene responsabilidad central en la problemática. En esta perspectiva, María Victoria Llorente y Angela

Rivas nos presentan uno de los casos más conocidos y difundidos en América Latina por la disminución de ciertos indicadores de violencia, como la tasa de homicidios. Además de esta evidencia, Bogotá es un caso singular por el diseño e implementación de iniciativas innovadoras que buscan aumentar la calidad de la convivencia ciudadana en el marco de un proceso nacional marcado por la presencia de una guerra interna de más de cuatro décadas. Por otro lado, el Prefecto de Guarulhos, Elói Pietá, presenta las bases de la política de seguridad implementada desde una perspectiva que integra las instituciones policiales en la prevención y control local de la seguridad. En este sentido, esta ciudad representa aquellos desarrollos urbanos cercanos a las grandes metrópolis latinoamericanas con los problemas que esta cercanía implica. Finalmente, Daniel Pontón revisa las políticas implementadas por el Municipio de Quito. Ciudad considerada hasta hace no mucho tiempo como segura, pero donde el aumento de la criminalidad y la sensación de inseguridad se hacen presentes con fuerza cotidiana. Así, la experiencia de Quito incorpora dos elementos novedosos, por un lado la creación de una institucionalidad local que enfoca el tema de la seguridad desde una perspectiva multidimensional, a pesar de la carencia de referentes nacionales en la temática. Por otro, el Municipio crea una tasa de seguridad que sirve para recaudar más de 4 millones de dólares al año, lo que debería permitir la realización de una fuerte inversión en iniciativas de prevención y control de la criminalidad.

En resumen, los textos aquí reunidos constituyen un diálogo intenso, así como un intercambio de ideas sobre una problemática que nos preocupa. En este sentido, quiero agradecer muy especialmente a quienes participaron de esta publicación, especialistas de primera línea en instituciones de América Latina y Europa. Su calidez, prontitud y apoyo en este proceso editorial merecen mi mayor reconocimiento. En todos los casos han colaborado con textos interesantes, desafiantes y sugestivos que alimentan el debate sobre las políticas de seguridad a nivel local. De igual forma, quiero agradecer al equipo de trabajo del área Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, y en especial a Julia Leal quien ayudó en la edición.

Finalmente quiero agradecer a la Municipalidad de Valparaíso, al Programa URB-AL, y en especial a la RED 14 coordinada por Gustavo Paulsen, quien me ha brindado la oportunidad de desarrollar este libro. Espero que los temas y problemas propuestos a lo largo del libro permitan un debate fructífero sobre las alternativas reales de disminución de esta problemática en nuestras ciudades.



## MARCO CONCEPTUAL

1. **Espacio público y espacio político, Jordi Borja.**
2. **La calle, la cárcel y otras rutinas de los ladrones, Alejandro Isla.**
3. **Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito, Máximo Sozzo.**

## I. MARCO CONCEPTUAL

La definición de un marco conceptual que nos permita analizar y proponer políticas en seguridad ciudadana es un desafío aún pendiente. Si bien a partir de los 90s aparece la temática de la seguridad priorizada por la opinión pública, y por ende por los gobiernos, la definición misma de los elementos que conforman esta agenda no ha sido realizada. De hecho la utilización, en algunos casos indistinta, que se hace de términos como seguridad “pública”, “humana”, “democrática” y “ciudadana” demuestra la carencia de un debate que establezca los marcos de acción de cada una de ellas.

Adicionalmente, la urgencia de la problemática nos ha llevado en muchos casos a centrarnos en la formulación de propuestas de política, sin identificar sus posibles impactos en otras áreas de gobierno. Así por ejemplo, la presencia de un fuerte impulso por lo que se ha dado en llamar el populismo penal ha generado leyes cada vez más duras para los que cometen actos delictuales, dejando de lado la reflexión sobre las posibilidades reales de rehabilitación y reinserción social de esta población.

Lamentablemente, estamos lejos de tener consenso sobre las medidas efectivas en términos de control y de prevención de la criminalidad. Es por esto que el objetivo de este capítulo es presentar elementos que ayuden a esta discusión, sin soslayar que partimos de una perspectiva que identifica la seguridad como un tema importante en la agenda pero vinculado con otros problemas sociales presentes en nuestros países como la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la falta de oportunidades para los jóvenes, entre otras. De igual manera, partimos aseverando que estas políticas sólo se pueden realizar en el marco de un Estado de Derecho respetado por todos los actores es decir no estamos dispuestos a pagar cualquier precio por la seguridad. Esta aseveración no es menor, ya que algunas propuestas parecen olvidarse de la necesidad de respetar los derechos humanos de toda la población con el fin de disminuir el temor o las tasas de delitos denunciados.

Así, este capítulo se compone de tres artículos de destacados intelectuales que ponen énfasis en aristas específicas de la problemática. En primer lugar, el análisis de Jordi Borja sobre la importancia de la seguridad en el contexto urbano nos parece central. No sólo por que incorpora contexto a la problemática de la seguridad, sino también por que este contexto está signado por problemáticas que son muchas veces invisibles a los ojos de los actores vinculados con la seguridad. En este sentido, es necesario posicionar la necesidad de construir ciudad con ciudadanos que cuenten con espacios públicos donde se establezcan lazos de confianza, de expresión y de formación de colectividades. De igual forma, Borja

propone la necesidad de abordar la temática desde dos ámbitos específicos (la escuela y calle), y por otro lado desde la especificidad de las vivencias de los jóvenes, niños y mujeres que habitan la ciudad.

En segundo término, consideramos necesario incluir una perspectiva que reconoce la voz de aquellos que cometen los delitos. En este sentido, el texto de Isla brinda un espacio donde aquellos muchas veces considerados victimarios son en realidad víctimas de un sistema estigmatizador, poco inclusivo y sobretodo abusador. En este sentido, ambos autores concluyen con la necesidad de intervenir las instituciones a cargo de los que delinquen ya que los mecanismos de “educación” y “rehabilitación” claramente no están funcionando.

Específicamente, el tercer artículo avanza en un análisis detallado de las políticas de prevención de la criminalidad, sus pilares teóricos, las formas como se implementan y sus posibles efectos. Así, Máximo Sozzo nos muestra el importante proceso de importación de políticas de seguridad realizado en América Latina, incluyendo aquellas que aún no han sido probadas como exitosas en otros contextos. Este estudio deja abiertas importantes interrogantes sobre la forma como estamos respondiendo a esta problemática, la que en muchos casos no se vincula con las reflexiones presentadas en los artículos previos.

De esta forma, este capítulo presenta elementos que deben ser abordados seriamente para enfrentar la problemática de la seguridad ciudadana efectiva y eficazmente en el marco del Estado de derecho y del respeto de los derechos humanos.



## ESPACIO PÚBLICO Y ESPACIO POLÍTICO<sup>1</sup>

Jordi Borja<sup>2</sup>

### 1. Miedos urbanos y demandas de seguridad

En la ciudad no se teme a la naturaleza sino a los otros. La posibilidad de vivir, o la llegada súbita de la muerte, el sentimiento de seguridad o la angustia engendrada por la precariedad que nos rodea son hechos sociales, colectivos, urbanos. Se teme a la agresión personal o al robo, a los accidentes o a las catástrofes (incluso las de origen natural, que son excepcionales, se agravan considerablemente por razones sociales: tomen como ejemplo los recientes terremotos). La soledad, el anonimato, generan frustraciones y miedos, pero también la pérdida de la intimidad, la multiplicación de los controles sociales. Las grandes concentraciones humanas pueden llegar a dar miedo, pero también lo dan las ciudades vacías en los fines de semana o durante las vacaciones. La excesiva homogeneidad es insípida, pero la diferencia inquieta. La gran ciudad multiplica las libertades, puede que sólo para una minoría, pero crea riesgos para todos.

Siempre se han practicado dos discursos sobre la ciudad. El cielo y el infierno. El aire que nos hace libres y el peligro que nos acecha. En todas las épocas encontraremos titulares de periódicos que exaltan la ciudad como lugar de innovación o de progreso o que la satanizan como medio natural del miedo y del vicio.

Algo parecido ocurre con los habitantes de la ciudad. El ciudadano, el representante por excelencia del tipo ideal de sujeto socializado y responsable, es el habitante de la ciudad, el portador de la cultura cívica. El ciudadano comparte valores, establecen relaciones contractuales y actúa según unas pautas o normas tácitas que hacen posible una convivencia segura y pacífica tanto en las relaciones económicas y profesionales, como en la cotidianidad.

La gran ciudad es un complejo proceso en transformación permanente que exige a los ciudadanos que cambien, se adapten, tomen decisiones, sean competitivos, generen oportunidades y no pierdan posiciones sino que las ganen. La vida del ciudadano de la gran urbe es una fuente de ansiedades. La gran ciudad combina el vértigo de una libertad que muchas veces puede ser percibida como ficticia por

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una versión abreviada del capítulo 6 del libro "La Ciudad Conquistada" (2003). Alianza, Madrid.

<sup>2</sup> Geógrafo y urbanista, Director del Máster Gestión de la Ciudad, de la Universidad Abierta de Catalunya.

la falta de medios para utilizarla según las necesidades o aspiraciones del ciudadano, con el temor por las posibles agresiones que destruyen, de hecho, las libertades ciudadanas, o la frustración por no poder ver realizadas las expectativas que la ciudad genera.

El miedo en la ciudad no es un fenómeno exclusivo de nuestra época, sino en cada momento histórico los miedos ciudadanos reflejan la especificidad de la situación social y urbana.

La ciudad preindustrial nos ha llegado muchas veces mitificada. Nos la imaginamos como una ciudad integrada, gobernada por instituciones fuertes, cohesionada por gremios y por todo tipo de corporaciones. Pero los peligros reales y los miedos posiblemente eran más intensos y variados que los actuales: zonas suburbanas, incluso urbanas, inaccesibles al control social, cuerpos armados diversos que a menudo eran más agresores que protectores, peligros constantes, epidemias, infecciones, incendios, asaltos del exterior, etc. Las fortalezas de los privilegiados, los guetos y la exclusión social, constituían más la regla que la excepción.

La ciudad de la revolución industrial, la ciudad de nuestro pasado inmediato, creció y se suburbanizó aceleradamente. En su alrededor y en zonas degradadas de su interior, aparecieron núcleos permanentes de inseguridad. Los burgueses vieron en los trabajadores (recuerden la citada descripción que hace Flaubert de la revolución de 1848 en *Educación Sentimental*) un colectivo inmenso y muy peligroso. Blasco Ibáñez anunciaba la llegada de La Horda. La industria y el tráfico moderno multiplican los peligros, la vida económica genera nuevas inseguridades a causa de la precariedad de los bienes y servicios que proporciona (trabajo, vivienda, vejez, enfermedad) inaccesibles a fracciones importantes de la población. ¿Acaso no vive con miedo Jean Valjean, héroe proletario de los *Miserables*, amenazado a la vez por la policía y por el hambre?

En la ciudad actual, el proceso de metropolización difusa fragmenta la ciudad en zonas in y zonas out, se especializan o se degradan las áreas centrales y se acentúa la zonificación funcional y la segregación social. La ciudad se disuelve, pierde su capacidad integradora y la ciudad como sistema de espacios públicos se debilita, tiende a privatizarse. Los centros comerciales substituyen a las calles y a las plazas. Las áreas residenciales socialmente homogéneas se convierten en cotos cerrados, los sectores medios y altos se protegen mediante policías privados. Los flujos predominan sobre los lugares. Y los servicios privados sobre los públicos.

La sociedad urbana de la era de la globalización se caracteriza por una desigualdad con una movilidad ascendente, reducida a una minoría, por una vida social en la que prevalece la inestabilidad y la inseguridad. El mercado de trabajo es más reducido que la población activa, los jóvenes son los principales afectados

y los acecha la exclusión, a menos que no acepten labores mal pagados y status precario, en competición con los inmigrados de países más pobres. La paradoja es que hoy la población joven, más formada que sus padres, debe aceptar tareas poco calificadas, por debajo de sus estudios y aspiraciones.

La violencia difusa que hoy se identifica con la vida cotidiana de muchas ciudades es más producto de la desigualdad social y de la anomia que de la pobreza o de la conflictividad organizada. Y si bien es cierto que la desigualdad y la anomia sociales han provocado el aumento de ciertos delitos (robos y en algunos casos agresiones a las personas) también es cierto que en muchos casos la reacción social no está a nivel de la delincuencia real. La novedad de algunos hechos delictivos, o que se produzcan en zonas que antes se consideraban seguras, o simplemente la presencia de colectivos con imagen de peligrosidad, especialmente los inmigrados de países no comunitarios, son suficientes para que una parte importante de la opinión pública sobrevalore el grado de inseguridad real. Las políticas de seguridad multiplican la información, facilitan las demandas, se hacen campañas. Se conocen más los hechos, se producen más demandas, aumenta la inseguridad subjetiva. En cualquier caso no hay duda que actualmente en las grandes ciudades hay muchos ciudadanos que se sienten inseguros y reclaman más control y más autoridad, es decir orden y seguridad.

La “internacionalización de la delincuencia” y el hecho que entre la inmigración reciente se encuentren colectivos que estén vinculados a la misma ha provocado la expresión de manifestaciones de xenofobia y racismo que aun teniendo una base real han llevado a una “criminalización” tan inexacta como injusta de colectivos humanos y de territorios. En especial si llevan “la extranjería en la cara”<sup>3</sup> o si residen en barrios “criminalizados”.

“No es solamente nuestro nombre, o el color de nuestra piel. Aunque se nos haya dicho que tenemos el perfil adecuado para un lugar trabajo, cuando hemos de dar la dirección, si el barrio es considerado “indeseable”, lo más normal es que se acabe la entrevista”<sup>4</sup>.

Importantes sectores populares permanecen en zonas centrales de la ciudad, de alta visibilidad. También se dan fenómenos de apropiación de áreas

---

<sup>3</sup> Sánchez, S. y Biagini, S. (1993). *Mujer y Extranjería. La migración femenina en Cataluña*. Institut de la Dona, Barcelona.

<sup>4</sup> De un programa de la Televisión francesa (Sagacites) sobre los barrios difíciles y los jóvenes de origen inmigrante en las ciudades europeas.

históricas y barrios tradicionales por parte de poblaciones inmigradas. En algunos casos estos barrios continúan siendo ocupados por ciudadanos que gozan de sus derechos y se ven favorecidos por políticas municipales que tienden a utilizar la ciudad cada vez más colectivamente (fiestas, actos cívicos, manifestaciones, calles peatonales, plazas y avenidas acogedoras). En ellos se dan procesos de “gentrificación”, y tienden a convertirse en barrios residenciales de sectores medios, incluso altos, en todo caso de nivel cultural superior, aunque se mantengan enclaves populares tradicionales o de inmigrados recientes. En otros casos es la ocupación por sectores pobres, marginales, inmigrados o no, por gente que intenta sobrevivir en la ciudad como puede, sin papeles o sin trabajo, o precario y mal pagado. Y entonces la población autóctona, si puede, abandona el barrio a los recién llegados.

Estos barrios, a veces muy visibles, otras escondidos o periféricos, son la expresión física del peligro en la percepción de las clases altas y medias, los “ciudadanos de toda la vida”. Unas presencias percibidas con miedo, en parte de base estrictamente cultural, y en parte que se explica por la coexistencia en la misma zona de poblaciones pobres y/o distintas y de actividades delictivas (pequeña delincuencia urbana estimulada por el turismo, tráfico de drogas, etc.).

Una ciudad compartimentada, segregada, de guetos de ricos y pobres, de zonas industriales y de campus universitarios, de centros abandonados y de suburbios chaletizados es producto de la agorafobia urbana, del temor al espacio público, que se intenta combatir con el automóvil y con el hábitat protegido por las “fuerzas del orden”.

Esta opción no es monopolio de clases altas ni medias. Los sectores pobres también necesitan protegerse y generar su autodefensa, sus propios “policías” muchas veces lo son las mismas organizaciones armadas que fuera de su zona, son bandas de delincuentes o que dentro de ella gestionan actividades consideradas ilegales. Esta compartimentación es potencialmente explosiva pero no se considera hoy en sí misma fuente de inseguridad urbana cotidiana.

Es socialmente injusta, políticamente antidemocrática, culturalmente miserable. A corto plazo puede ser válida. Pero significa una ruptura del tejido social, una pérdida de pautas comunes. Por esta razón que más pronto o más tarde conduce a la guerra de todos contra todos.

Los procesos de cambio en nuestra sociedad, inevitablemente, tienen aspectos no previstos, momentos desordenados (no reglamentados), provocan modificaciones de estados individuales y colectivos, de normas y procedimientos, que generan inseguridad. Las crisis económicas cíclicas o estructurales, causan pérdidas, generan incertidumbres (de trabajo, de riqueza, de expectativas) y multiplican marginaciones y gremialismos. Los lazos solidarios se debilitan, se tiene miedo individual y se teme a las reacciones de los otros. Al mismo tiempo en las

últimas dos décadas, asistimos a grandes cambios de valores y a las reacciones sociales que estos han provocado, hasta el punto en que para cuestiones importantes para la vida individual y colectiva existen legitimidades opuestas (familia, aborto, propiedad, organización del Estado, etc.). Es un periodo de construcción de nuevas estructuras y por lo tanto un momento histórico caracterizado por la debilidad de las certezas, de las previsiones y de las seguridades.

La inseguridad urbana puede considerarse también como una señal de alerta social. Expresa la contradicción entre una socialización relativa pero considerable del espacio urbano (usable por la gran mayoría de la población) y la exclusión o poca integración económica y cultural de numerosos colectivos sociales que ocupan la ciudad pero no pueden usar sus ofertas (mayoritariamente comerciales) ni tienen a su alcance las libertades potenciales que de hecho son negadas a muchos. Por ello hay que considerar la violencia urbana también en su dimensión de indicador democrático, en la medida que nos envía un conjunto de señales sobre colectivos sociales que pugnan por sobrevivir, por ser reconocidos, por expresar (aunque agresivamente) que no aceptan su exclusión.

La demanda de orden formal, visible, estable, expresa la búsqueda de seguridad y es un fenómeno colectivo tan grave (puede generar movimientos de agresividad, de intolerancia, el fascismo cotidiano) como un principio legítimo. Es decir hay que aceptarla como demanda compatible con la democracia; o mejor dicho como fenómeno que sólo la democracia puede pretender solucionar. Como una condición de la democracia.

No es preciso enfatizar algo tan comúnmente admitido: el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía, deben garantizarlo, por lo tanto prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho. Quienes más necesitan de la protección pública del derecho a la seguridad son los sectores más débiles o vulnerables de la sociedad. El derecho a la seguridad es sobretudo un derecho a la justicia que demandan los sectores populares.

La desigualdad social y la debilidad de pautas culturales comunes genera tensión entre seguridad y libertad: la máxima seguridad eliminaría la libertad (cosa que después produciría aún más inseguridad) y la máxima libertad podría aumentar la sensación de inseguridad (la cual a su vez destruye la libertad). La construcción del orden ciudadano se mueve entre dos polos: garantizar seguridades en todas las dimensiones (legales, económicas, urbanas.) y potenciar las libertades de todos en todos los campos. Por esta razón el orden ciudadano democrático es un orden basado en la diversidad (descentralización, reglamentación flexible, participación) y en la concertación, en la iniciativa pública y en la autoorganización social en lo

que es de interés colectivo, en la potenciación de la vida ciudadana colectiva y de las solidariedades sociales y en la preservación de las autonomías individuales (de empresa, en la cultura, en los valores) y de la privacidad.

Hay que evaluar los miedos y las demandas de orden con el máximo rigor para explicarlas sin mitificarlas pero tampoco sin caer en la tentación supuestamente progresista de satanizarlas. Sólo si se saben explicar los miedos sociales podrán implementarse políticas y acciones colectivas destinadas a satisfacer lo que tienen de legítimo y a destruir todo lo que ahí pueda haber de autoritarismo e intolerancia. Hay que reducir los miedos a sus mínimas expresiones, o a lo más misterioso y profundo. Ya que sino es así los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes, harán desaparecer las libertades.

## 2. La crisis del espacio público y la seguridad ciudadana.

Asistimos a diversos procesos de privatización de la ciudad: grandes centros comerciales que tienden a acumular diferentes funciones urbanas, barrios residenciales cerrados a uso público, servicios de carácter público privatizados, incluso la privatización cada día más grande de la policía. Esta tendencia privatista tiende a sustituir en ciertos campos la relación objetiva entre el Estado y los ciudadanos (relación segurizante en un contexto burocrático) por la confrontación subjetiva entre grupos sociales (relación opaca, imprevisible, angustiante).

En las grandes ciudades se imponen los shopping centers con un cartel que dice “se reserva el derecho de admisión” y en los guetos residenciales las calles han perdido el carácter público en manos de policías privados. “En gran medida, el nivel de aceptación de los clubs de campo y barrios cerrados obedece al problema de la inseguridad que tienen las grandes ciudades. Sin duda, este tipo de urbanismo encuentra su sustrato conceptual en razones de mayor peso y que a largo plazo se profundizarán beneficiando este esquema, el cambio en los hábitos laborales y una creciente conciencia ambiental impulsa a los consumidores a situar su residencia en armonía con la naturaleza.”

La privatización del espacio público puede significar una negación de la ciudadanía y convertirse en un factor de ruptura del entramado social. Es que el espacio público es un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana. Los proyectos y la gestión de los espacios públicos y equipamientos colectivos son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y una prueba del desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su potencial de centralidad, su valor simbólico, su polivalencia, la intensidad de su uso social, su

capacidad para crear ocupación, su capacidad para fomentar nuevos “públicos”, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución para dar “sentido” a la vida urbana, son siempre oportunidades que nunca habrían de desaprovecharse para promover los derechos y obligaciones políticas, sociales y cívicas constitutivas de la ciudadanía.

La negación de la ciudad es precisamente el aislamiento, la exclusión de la vida colectiva, la segregación. Quienes más necesitan el espacio público, su calidad, accesibilidad, seguridad son generalmente los que tienen más dificultades para acceder o estar: los niños, las mujeres, los pobres, los inmigrantes recientes. En los espacios públicos se expresa la diversidad, se produce el intercambio y se aprende la tolerancia. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en gran medida la ciudadanía. Su polivalencia, su centralidad, su calidad generan ciertamente usos diversos que entran en conflicto (de tiempo y espacios, de respeto o no del mobiliario público, de pautas culturales distintas, etc.) pero también pueden ser una escuela de civismo.

La crisis del espacio público como otras es “la crónica de una crisis anunciada”. Frente a un cierto desentendimiento e incapacidad por parte de algunas ciudades para resolver sus problemas socioeconómicos y del bombardeo mediático sobre los peligros que suponen los espacios públicos, que se hallan ocupados por los “otros” que allí viven, venden o deambulan, la solución más rápida es decidir que es necesario practicar un cierto “higienismo social” para sanear la ciudad. Se ha considerado previamente a la ciudad como una realidad patológica, y hasta “satanizada”. La solución consiste en “limpiar” la ciudad de los otros, sustituyendo los espacios públicos por áreas privatizadas, consideradas como zonas protegidas para unos y excluyentes para los otros. Se nos propone un sucedáneo de realidad, lugares hipercontrolados, donde todo parece real, pero no lo es<sup>5</sup>.

Una parte del aprendizaje de la vida que hacemos en la ciudad implica aceptar al otro que es diferente, reconocer y saber que el riesgo existe. Ahora bien parecería que esta ciudad del aprendizaje se va esfumando en los confines de estos lugares controlados, donde la apariencia prevalece sobre la realidad y donde parecería que se busca aquel que es igual a uno mismo.

“El sentimiento agobiante del “nosotros” mortalmente amenazado, tan desproporcionado, [...] esta incapacidad para contender con el desorden sin elevarla a la escalada del combate mortal, es inevitable cuando los hombres moldean sus vidas

---

<sup>5</sup> Virilio, P. (1989) *Esthétique de la disparition*. Galilée, París.

comunes de tal modo que su único sentido de afinidad es el sentido de creerse parecidos o semejantes...”<sup>6</sup>

Esta manera de comportarse supone el gran riesgo de que se forme toda una ciudadanía incapaz de relacionarse con “el otro”, incapaz de reaccionar ante un imprevisto de la vida, incapaz de decidir por ella misma. Si todo es enseñado ya domesticado, con opciones únicas perdemos gran parte de las riquezas urbanas que se basan en la diversidad. Diversidad de opciones culturales, sociales, sexuales y laborales. El riesgo, la aventura, son tan necesarios como la protección y la seguridad.

Existe una búsqueda de seguridad que lleva a cerrar el espacio público, como si esta fuese la causa de la inseguridad y del miedo urbano. Esta búsqueda tiene unos reflejos formales, imágenes que quieren recuperar un paraíso perdido. Basada en la recuperación de una comunidad mítica donde todos se conocen, donde todos son iguales; y esto es sólo una idea, un mito, de una realidad que nunca ha existido. Sus referentes formales son un collage fragmentado y aleatorio de imágenes de una arquitectura del pasado. El mito de las relaciones personales e íntimas con los vecinos que solo son posibles si se “restablece” un medio urbano controlado, seguro y sobretodo ficticio.

Desde las Edge City<sup>7</sup> (Estados Unidos) y la exposición “Les entrées de la ville” (París) hasta las interpretaciones sobre el futuro de la ciudad desmaterializada que realiza William Mitchell en sus dos libros *City of Bytes* y *E-topia*<sup>8</sup> y el auge de las teorías del caos urbano se expresa la tendencia a la mitificación negativa o positiva de la ciudad desurbanizada o de la urbanización sin ciudad.

En esta nueva ciudad las infraestructuras de comunicación no crean centralidades ni lugares fuertes, más bien segmentan o fracturan el territorio y atomizan las relaciones sociales. Los nuevos parques temáticos lúdico-comerciales excluyentes crean caricaturas de “centro urbano” para clases medias consumistas. Una manifestación más de “agorafobia urbana”.

“El planeamiento urbano es destruido por la fuerza de las propuestas de los promotores para realizar centros comerciales gigantes, complejos de oficinas y parcelamientos residenciales de cientos de miles de acres. No existen precedentes de la medida y de la rapidez de estas construcciones. Debido a que cada componente es propuesto de forma separada, por promotores que compiten, el perfil de la ciudad no emerge hasta que se haya convertido en un hecho. Deviene más fragmentada,

<sup>6</sup> Sennett, R. (1975). *Vida Urbana e identidad personal*. Ed. Peninsula, Barcelona.

<sup>7</sup> Garreau, J. (1991). *Edge City, Life on the New Urban Fronteir*. Ed, Doubleday, N.Y.

<sup>8</sup> Mitchell, W. (2001) *E-topia: vida urbana, Jim pero no la que nosotros conocemos*. Ed. Gustavo Gilli, Barcelona.



desagradable e ineficiente que si se hubiese planeado con anterioridad, ya sea por el gobierno o por un promotor.”<sup>9</sup>

La agorafobia urbana es el resultado de la imposición de un modelo económico y social que se traduce en una forma esterilizada de hacer la ciudad visible donde sea rentable e ignorando u olvidando el resto. La agorafobia es una enfermedad de clase, ya que sólo se pueden refugiar en el espacio privado las clases altas. Los que viven la ciudad como una oportunidad de supervivencia no les queda opción. Los pobres muchas veces son las principales víctimas de la violencia urbana, pero no pueden permitirse prescindir del espacio público. Aunque se refugien en sus propios ghettos necesitan salir de él para sobrevivir. Deben vivir también en el espacio público y hasta cierto punto de él, pero la pobreza del espacio público los hace aún más pobres. Por el contrario, la calidad de este espacio contribuye a la justicia urbana.

Asimismo, el espacio público es una conquista democrática. La conquista implica iniciativa, conflicto y riesgo, pero también legitimidad, fuerza acumulada, alianzas y negociación. La iniciativa puede surgir de la institución política local o de un movimiento cívico, hasta de un colectivo social o profesional.

Es necesario conquistar espacios, infraestructuras y edificios susceptibles de tener un uso público, que se hallan en manos tanto de entes públicos como privados que los tienen infrutilizados o congelados. Esta conquista no llegará únicamente por medio de demandas respetuosas, dentro de los marcos y procedimientos legales. Es necesario tener iniciativas que permitan crear movimientos de opinión favorable a las demandas; situaciones de hecho por medio de ocupaciones simbólicas o continuadas y recursos legales ante tribunales superiores (p.ej.: tribunales europeos frente a los estatales).

El círculo vicioso entre abandono de los espacios públicos y la multiplicación de los miedos y de la inseguridad ciudadana se tiene que romper no solamente mediante las políticas de seguridad-preventivas, disuasorias, represivas -o las políticas estructurales-sociales, económicas, culturales- sino también con una política de espacios públicos ambiciosa que tenga en cuenta la seguridad ciudadana.

Las políticas públicas y especialmente la concepción urbanística tienen una especial relevancia a la hora de crear un ambiente de seguridad. Estas políticas públicas tienen dos dimensiones en su relación con la seguridad.

---

<sup>9</sup> Barnett, J. (1996). *The fractures Metropolis. Improving the New City, Restoring the Old City, Reshaping the Region*. Icon Ed. Nueva York.

La primera se refiere a políticas que actúan frente a las problemáticas sociales, económicas y culturales que tienen una incidencia más o menos directa sobre la violencia urbana. Por ejemplo: promoción del empleo, la educación y la cultura, programas contra la pobreza, apoyo a la integración socio-cultural de minorías étnicas, etc.

En la segunda dimensión se encuentran las políticas urbanísticas destinadas a crear o regenerar hábitats, espacios públicos y equipamientos, entornos físicos y sociales que tenga efectos preventivos o integradores respecto a los grupos violentos o de alto riesgo.

En referencia a esta segunda dimensión cabe señalar que una política de seguridad urbana supone también una política de revalorización de la ciudad.

La ciudad debe entenderse como un conjunto de espacios públicos, de equipamientos, de servicios colectivos y de lugares simbólicos. Queremos enfatizar especialmente la importancia de los espacios públicos en la política de construcción de la ciudad segurizante e integradora. El espacio público calificado es un mecanismo esencial para que la ciudad cumpla su función iniciática de socialización de niños, adolescentes y jóvenes, de colectivos marginados o considerados de “riesgo”.

Hoy tiende a predominar en muchas ciudades una dialéctica negativa entre espacio público ciudadano (decreciente) y sensación de inseguridad difusa y exclusión social juvenil (crecientes). Pero es posible una política urbana activa que invierta este círculo vicioso, que lo convierta en virtuoso. Es una de las bazas principales de cualquier ciudad exitosa, incluso en el terreno de la competitividad. Para una ciudad importa tanto su cohesión social como su diseño, ambos condicionan su funcionalidad.

Aunque parezca una paradoja creemos que a la agorafobia securitaria que teme a los espacios públicos abiertos hay que oponer más espacios públicos, más lugares abiertos de intercambio entre diferentes.

Algunos de los requisitos de estos espacios para facilitar su función segurizante son: La intensidad de su uso por su entorno comercial y residencial, por sus equipamientos o por ser contiguos o de paso con relación a puntos intermodales de transporte. La calidad formal, la monumentalidad, el uso de materiales nobles, el prestigio social atribuido a la obra. La ordenación de espacios de transición entre las áreas comerciales y residenciales formales, entre los equipamientos culturales y sociales y las zonas “conflictivas”. La participación de la comunidad, vecinos y usuarios en la gestión de los espacios y equipamientos y en la realización de actividades en estos espacios y equipamientos. La oferta específica dirigida a grupos en situación de riesgo que puede referirse tanto a la oferta educativa o cultural (p.ej. escuela de circo para jóvenes predelinquentes)

como a espacios disponibles para iniciativas propias (música, deportes) o escuelas-talleres vinculadas a posibles demandas del entorno (que pueden completarse con micro empresas o asociaciones que aseguren luego la gestión de servicios y por lo tanto generen empleo).<sup>10</sup>

El urbanismo no puede renunciar a contribuir a hacer efectivo el derecho a la seguridad en la ciudad, es decir, el derecho a los espacios públicos protectores. Pero para todos. Sin exclusiones.

La mejor manera de garantizar la seguridad del espacio público es la continuidad de su uso social, es decir, la presencia de la gente, lo que quiere decir que correspondan a trayectos, que sean agradables, que se permita su utilización a todo tipo de personas y grupos, asumiendo que hay veces que es necesario reconciliar o regular intereses o actividades contradictorias.

Pero, ¿qué hacer con las formas de violencia que a pesar de todo se manifiestan en el espacio público?. Hay una violencia urbana aparentemente gratuita, que si bien es inaceptable, conviene entender para desarrollar políticas adecuadas.

Nos referimos a violencias de baja (o no tanto) intensidad como los ruidos molestos, el abandono de residuos, los desperfectos voluntarios del mobiliario urbano, la intimidación a los usuarios, etc. La violencia puede expresar una reivindicación inconsciente de ciudadanía. La rebelión del no ciudadano, su contradicción entre el hecho de estar y el no derecho de usar la ciudad formal y ostentosa. Pero entender esta contradicción no impedirá reprimir o prevenir las conductas violentas que excluyen a los ciudadanos más o menos integrados a la vida y culturas urbanas. Y hacer lo necesario para garantizar la concentración de usos colectivos diferentes, es decir hacer de los espacios públicos lugares de inclusión para los excluidos.

El hecho más relevante para garantizar el uso del espacio público por parte de todos es la diversidad, diversidad de funciones y de usuarios. La misma seguridad queda así de una manera o de otra garantizada, a pesar de las contradicciones que genere el multiuso. Si solamente un grupo se apropia del espacio público el resto de la población vive en el temor al mismo.

La diversidad favorece la multifuncionalidad y se vuelve un elemento de potencialidad evolutiva. El espacio cotidiano es el de los juegos, de las relaciones casuales o habituales con los otros, del recorrido diario entre las diversas actividades y del encuentro. Este espacio coincide con el espacio público de la ciudad. Por eso brindar cualidades estéticas, espaciales y formales al espacio público permite su uso por parte de todos sin excluir a nadie. Sin olvidar que hay grupos que

---

<sup>10</sup> Forum Européen Sécurité Urbaine, La Villette (1996)

necesitan espacios “propios” (p.ej. los jóvenes por la noche). Y que la ciudad requiere espacios refugios para minorías víctimas del racismo o de un legalismo represivo.

La apropiación de áreas del espacio público por parte de colectivos específicos, especialmente si son aquellos que por razones étnicas, culturales, de género o de edad sufren alguna discriminación, es parte del derecho a la ciudad.

### 3. Seguridad ciudadana: un desafío para las políticas locales.

La desigualdad social y la diversidad cultural.

“La causa principal de la violencia urbana no es la pobreza sino la desigualdad social” (Gilberto Gil, en la toma de posesión como Ministro de Cultura de Brasil). La desigualdad con pobreza genera por una parte “grupos vulnerables” y por otra “grupos amenazados”. Entre los primeros (pobres y marginales, desocupados y precarios, desestructurados y anómicos) nacen comportamientos de violencia “expresiva” (por ejemplo jóvenes frustrados al contemplar lo que la ciudad ofrece y que les resulta inaccesible) y emergen “colectivos de riesgo”, predelinquentes. Las mafias de la economía delictiva (droga y tráfico diversos, robo y secuestros, sicarios de la violencia organizada) encuentra en estos medios un caldo de cultivo favorable. El que estos comportamientos correspondan únicamente a una minoría de la población más pobre y marginal no obsta para que la percepción social “criminalice” injustamente colectivos sociales y barrios enteros. Un desafío para las políticas urbanísticas y socio-culturales, pero cuya respuesta depende en gran parte de políticas que van más allá de las competencias y capacidades de los gobiernos locales. Sin embargo, ya hemos visto como una activa política de espacios públicos de calidad, de favorecer la mixtura social y funcional (vivienda con comercio, oficinas y equipamientos), de animación cultural y acción preventiva sobre niños y adolescente en la calle, de formación continuada y atracción de actividades que creen empleo y en general de acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuyen eficazmente a crear un ambiente de seguridad.

Los “colectivos peligrosos”, es decir percibidos como tales, son en muchos casos los “sin”, los sin papeles especialmente, condición frecuentemente asociada a “sin trabajo” (por lo menos formal), “sin domicilio legal”, sin acceso a determinados equipamientos y servicios colectivos. La desigualdad social sumada a la desigualdad político-jurídica parece condenar a delinquir a esta población que en su gran mayoría alimenta la economía informal o trabajos poco calificados y mal pagados, lo cual no es precisamente una amenaza para la convivencia social. Pero en cuyo seno es inevitable que se recluten grupos que sobreviven de la pequeña delincuencia urbana.

La población inmigrada reciente es percibida hoy en muchos casos como la principal fuente de inseguridad lo cual las estadísticas no confirman, por lo menos si nos referimos a robos y agresiones, sin incluir las faltas o delitos inherentes al no tener “papeles” (venta ambulante, falta de contrato de trabajo, permanencia sin permiso de residencia, etc). Los poderes locales pueden y deben prestar servicios de carácter social, sanitario y educativo a esta población pero no tienen competencia para modificar su status legal. Sin una política clara y generosa de cuotas, de combate a las mafias que trafican con las personas, de reagrupamiento familiar y de acogida de refugiados y asilados, de reclutamiento de funcionarios y agentes públicos de origen inmigrado y de regulación flexible de los residentes de hecho el problema de los “sin papeles” no se resuelve.

La diversidad cultural, sin que ello suponga necesariamente conductas delictivas aparece muchas veces como factor de tensión y, en ciertos momentos de violencia urbana. El discurso sobre el derecho a la diferencia y el valor de la tolerancia es poco eficaz cuando la convivencia cotidiana en el territorio (el barrio, la calle, la entrada de la escalera) deviene una confrontación de intereses y comportamientos que aparecen como incompatibles. Por una parte la población autóctona, arraigada, que se considera con derechos adquiridos que corresponden a su status ciudadano (nacionalidad del país), participe de la cultura tradicional y mayoritaria (lengua, religión, color de la piel) y con intereses patrimoniales en el lugar, acepta difícilmente otros comportamientos que le generan miedo difuso o incomodidad y que pueden afectar a sus intereses (p.ej. la oposición a la construcción de una mezquita o simplemente de un locutorio de teléfonos y correo electrónico que puede ser concurrido por población inmigrada se rechaza por temor a que se devalúe la propiedad). En unos casos parece necesario que el poder local haga valer la fuerza de la ley y no acepte la coacción, como ha ocurrido a veces cuando sin base legal algún gobierno municipal ha impedido la construcción de la mezquita por presión vecinal. En otros casos en los que el uso del espacio público se convierte en fuente permanente de conflictos puede ser conveniente separar usos y poblaciones. Por ejemplo, en un conjunto de viviendas en el que convive población gitana y no gitana es factible reservar un bloque y un patio o parcela no centrales para aquella población gitana que hace del espacio público su cocina y comedor. La gestión de la convivencia entre personas y colectivos de base cultural muy diversa supone por parte de los gobiernos locales un gran esfuerzo de creación de redes y mecanismos participativos.

Los colectivos “marcados” o criminalizados no son únicamente los inmigrados y otros colectivos de carácter étnico y/o religioso, casi siempre marcados por la extranjería y el aspecto físico. Ciertos barrios o zonas “marcan” también

a sus habitantes y ya hemos citado casos en los que indicar que vives en tal lugar (una favela o villa miseria, un “grand ensemble” o polígono de vivienda pública deteriorada, una zona “roja” en términos latinoamericanos vinculada a la delincuencia y/o la prostitución) es suficiente para suscitar rechazo social.

Otro caso a citar es el desplazamiento de la “criminalización” de los barrios o colectivos inmigrados hacia los jóvenes procedentes de los mismos, y por extensión hacia los jóvenes en general, a los que se vincula con la droga, la marginación, la violencia escolar o en el espacio público, la conducción peligrosa, la delincuencia urbana. Se ha llegado a hablar de “racismo antijoven” que en las sociedades europeas envejecidas y conservadoras reaparece regularmente. La generalización abusiva de situaciones y comportamientos muy distintos entre sí como los citados lleva al extremo de criminalizar los jóvenes simplemente por su forma de vestir, de ocupar el espacio público, de llenar la noche de sonidos. La existencia de estos colectivos “marcados” requiere una respuesta “inclusiva” puesto que la marca los “excluye” de facto de ser aceptados como ciudadanos de pleno derecho, están bajo sospecha permanente.

### Políticas contra la exclusión

Las políticas inclusivas están hoy a la orden del día. Tanto es así que en el marco, o siguiendo la estela del Foro de Porto Alegre se ha creado un movimiento de “Autoridades locales por la inclusión social”. Las distintas formas de “exclusión”, (territorial, social, cultural, de género o de edad, de orientación sexual o religiosa, de drogodependientes) favorecen tanto la injusta criminalización colectiva como el miedo difuso del conjunto, es decir generan violencia o crispación en ambas direcciones.

Las políticas “inclusivas” se enfrentan a problemáticas complejas y por lo tanto se trata de política transversales o multidimensionales de:

- Urbanismo. Desenclavar los ghettos, legalizar y regenerar el habitat marginal, hacer llegar los servicios públicos básicos (red viaria y transportes, agua y saneamiento, etc) a las áreas “excluidas”, promover la cooperación de los habitantes en la cualificación de los espacios públicos y la mejora de la vivienda, introducir la mixtura social, localizar equipamientos y elementos monumentales que proporcionen visibilidad y dignidad a la zona.

- Cultura. Los equipamientos y la monumentalización, la creación de un ambiente de seguridad y la celebración de actividades atractivas para la población externa, tienen una evidente dimensión cultural, tanto por que favorecen la integración ciudadana como por que pueden remarcar positivamente la identidad

diferenciada de la zona, que idealmente debería obtener un nivel de reconocimiento social positivo. Hay que apostar por la calidad y la belleza de la nueva oferta urbana, y dotarla de un potencial simbólico que cumpla una función cohesionadora y definitoria ante el conjunto de la población urbana.

-Acción socio-económica y educativa. La atracción de actividades, la generación de empleo in situ, los programas de apoyo a microempresarios y de formación continuada, la acción contra el absentismo escolar, programas de formación específicos para jóvenes y para mujeres, etc. Se trata de acciones preventivas que serán más efectivas si consiguen por una parte la conquista de inversores y de clientes "exteriores" y también que una cuota significativa de la población excluida y en situación de riesgo salga del territorio enclavado por medio de su formación o actividad. La Asociación de Amigos de La Villete, en París, ha conseguido promover la formación de jóvenes y de empresas de un entorno social deteriorado que luego se han incorporado a la diversidad de empleos que ofrece el gran centro cultural.

-La innovación política y legal. La relación con los colectivos excluidos y de riesgo requiere también por parte de los gobiernos y las administraciones públicas tener capacidad de cambios tanto normativos como en las formas de organización y gestión. La existencia de una población indocumentada o en situación de residencia ilegal, pero residente de facto, requiere fórmulas ágiles de regulación hasta el reconocimiento de plenos derechos a todos los habitantes de un territorio, puesto que las expulsiones son siempre soluciones excepcionales o injustas. La necesidad de tratar con poblaciones multiculturales precisa que los cuerpos del Estado y los servicios públicos se doten de funcionarios y empleados que reflejen esta multiculturalidad. Las situaciones de violencia que se crean en territorios de exclusión o por el contacto entre poblaciones culturalmente diversas no pueden ser prevenidas ni reprimidas con los medios usuales, sean de carácter social o policial. Por una parte los colectivos excluidos y de riesgo requieren seguramente políticas y formas de gestión nuevas y específicas: por ejemplo los drogadictos o los jóvenes que integran bandas violentas precisan respuestas distintas a la cárcel. Por otra parte la impunidad de la violencia urbana solo sirve a agravar y generalizar estas situaciones: en estos casos las respuestas de reparación y de sanción deben ser rápidas y efectivas.

### El derecho a la seguridad

El derecho a la seguridad es un derecho humano básico al que hoy son especialmente sensibles en las sociedades urbanas no solamente los sectores medios (los altos están más protegidos) si no también, y en bastantes casos con

más motivo, los sectores populares, que en muchos casos conviven o ocupan espacios que se solapan con los territorios y poblaciones que se perciben como violentos o peligrosos.

La demanda social de seguridad a dado lugar a dos tipos de respuestas por parte de los gobiernos de las ciudades. Un tipo de respuesta que se atribuye principalmente a las ciudades europeas, pero que también está presente en las ciudades americanas, es la de la prevención. Las políticas preventivas apuestan por la acción positiva hacia los grupos vulnerables y de riesgo y también por los procesos de inclusión y reinserción. Estas políticas suponen así mismo reformas importantes de la policía (comunitaria) y de la justicia (de barrio o municipal, jueces de paz). La proximidad y la diversidad de las fórmulas sancionadoras son características principales de esta concepción de la policía y la justicia. Estas políticas intentan cubrir un campo mucho más amplio que la simple respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos. Son políticas locales que atribuyen gran importancia a la participación social, de los colectivos vecinales, educadores, entidades culturales y de ocio, organizaciones juveniles. Se trata de comprometer a la sociedad local organizada en la gestión de los programas de carácter preventivo y eventualmente reparador (de daños al espacio público, de atención a las víctimas). Pero su aplicación en ningún caso puede llevar a la impunidad de los actos de violencia o intimidación que atenten a las personas, a bienes públicos o privados, o a la calidad del entorno.

El otro tipo de respuesta es el de la tolerancia cero. El éxito, o mejor la moda de esta política, no se debe tanto a sus resultados (los estudios comparativos demuestran que en los casos más exitosos no son mejores que los obtenidos por políticas bien llevadas del tipo preventivo e incluyente) si no a su efectismo simplista y a que beneficia de inmediata a grupos sociales y áreas y servicios públicos de la ciudad con mayor visibilidad. Si por "tolerancia cero" se entiende no dejar ningún atentado o agresión, a personas o bienes, sin reparación y sanción inmediatas, entonces esta política es un componente del primer tipo descrito, no solo es compatible si no es parte necesaria de la política preventiva incluyente. Pero por "tolerancia cero" se entiende en muchos casos (desde New York hasta España) una acción represiva mayor hacia los grupos y los territorios considerados de riesgo, marcados en su totalidad por la sospecha. La seguridad en el metro de New York es deseable para todos (se ha dicho que es el "lugar más democrático de Manhattan") y la reparación inmediato de los daños materiales también. Pero la persecución sistemática de afroamericanos e hispánicos, de jóvenes por su aspecto o de personas sin techo, es abrir un frente de inseguridad mayor que el que se quiere suprimir. Una política que enfatiza la represión sobre colectivos y



barrios oficialmente "criminalizados" a la larga además de injusta socialmente es muy peligrosa: excita la agresividad de los teóricamente "protegidos" (a los que se pide además la colaboración activa, confundiendo la participación con la denuncia sistemática) respecto de los "sospechosos", lo cual provocará reacciones violentas en el seno de éstos, que en algunos casos actuarán siguiendo la lógica de la profecía de autocumplimiento.

En las políticas de seguridad ciudadana conviene distinguir entre los miedos, la inseguridad subjetiva, el sentimiento de vulnerabilidad por una parte y la existencia objetiva de focos de violencia, de coacción, de delincuencia sobre personas y bienes en el espacio público y en la cotidianidad urbana. En el primer caso se requieren políticas sociales y culturales de apoyo al conjunto de esta población, actuaciones sobre el espacio público, de mantenimiento y mejora, fomentar la participación y la cooperación ciudadana, programas específicos tanto dirigidos a los grupos más vulnerables (personas mayores, niños, mujeres solas, etc) como a los percibidos como peligrosos (drogodependientes, bandas juveniles, etc). En el segundo caso la acción pública debe caracterizarse por la proximidad, la inmediatez, la eficacia, la cooperación ciudadana y la reparación y sanción visibles y garantizadas. Pero estas respuestas deben modularse en cada caso, según el tipo de comportamiento generador de inseguridad y el perfil de las personas implicadas.

El derecho a la seguridad es un derecho fundamental, para todos. Pero la aceptación de la cualidad de la ciudad como refugio, como ámbito protector, de supervivencia, para colectivos vulnerables, para allegados procedentes de lugares más inseguros, también es un elemento constitutivo de nuestras ciudades. El fin de las políticas de seguridad no es la protección de una parte a costa de la marginación y criminalización de otras, aunque sean minorías (aunque sumadas quizás ya no lo son) sino la integración o inclusión de la totalidad o de la inmensa mayoría, la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción con vocación reinsertadora sobre la represión vengativa tan simple como poco eficaz para crear un ambiente ciudadano protector.

#### 4. Relación social, integración e identidad

El viernes, el sábado y el domingo, la avenida de Champs Elysees se llena de jóvenes africanos, árabes, asiáticos. Ocupan la avenida más simbólica de Paris, se apropian de la ciudad, se pueden sentir plenamente franceses. Sin embargo, alguien nos dijo "No son franceses como los otros" (¡un diputado socialista!). Aunque en la mayoría de los casos hayan nacido en Paris y tengan nacionalidad francesa.

La exclusión es un concepto que está de moda, que expresa una realidad

múltiple y dolorosa: los sin trabajo, los sin papeles, los sin familia, los sin vivienda formal. La exclusión se manifiesta sobre todo en las áreas urbanas. Y no sólo existen grupos excluidos sino también territorios. En Francia se inventa la «zona» para distinguirla de la «banlieu», es decir, la periferia de los marginales de la de los integrados.

Los territorios de exclusión son aquellos que expresan el fracaso de la ciudad, la no-ciudad, o como escribió Francisco Candel «donde la ciudad pierde su nombre. Son los «terrains vagues», “no man’s land”, ocupados por gentes fuera del circuito del reconocimiento social.

El problema al que se enfrentan hoy las áreas urbanas es el del crecimiento de estos territorios de exclusión y de los grupos marginados por la acumulación de exclusiones: ni trabajo, ni ingresos estables, ubicados en zonas de escaso o nulo reconocimiento social, pertenecientes a grupos étnicos o culturales poco o nada aceptados institucionalmente (incluso ilegales) y desintegrados familiarmente (personas solas, viejos, niños o jóvenes desescolarizados, etc.) La ciudad, entonces se convierte en un enorme continente de problemáticas sociales donde las políticas urbanas no pueden permanecer indiferentes en nombre de sus competencias legales y de sus medios económicos limitados.

Si bien el urbanismo es incapaz de resolver todos estos problemas, si puede contribuir a no agravarlos. Por tanto, debe plantearse siempre, en cada programa de actuación municipal, en cada proyecto urbano, cual es su contribución a la cohesión social y a la integración de los sectores excluidos. Ya nos hemos referido al espacio público y más en general al urbanismo, como un medio potencial de promover la redistribución social de bienes y servicios, de favorecer las relaciones sociales y de dar sentido a la vida cotidiana para todos los grupos y las áreas urbanas. El uso diferencial del espacio público por los diversos grupos de edad, de género o étnicos es un dato a tener en cuenta para su diseño y para promover la integración socio-cultural. Al mismo tiempo es un buen punto de partida para plantearse tres objetivos integradores:

- la creación de espacios que refuercen identidades
- el reconocimiento de las diferencias
- la existencia de momentos y lugares de expresión universalista.

En relación con el primer punto la ciudad es, o debería ser, un sistema de lugares, es decir, de espacios con sentido. Por lo tanto al tratar los centros y los barrios, las vías públicas y los equipamientos, los monumentos y todos los elementos que configuran la imagen urbana (desde el transporte público, hasta la publicidad) hay que cuestionar el sentido que transmiten. Promover la integración significa que todos estos lugares y elementos deben contribuir a “las” identidades de la ciudadanía. Cada grupo debe encontrar espacios y lugares, signos y señales,

con los que se pueda identificar. Reforzar la identidad de grupo (de edad o de género, barrial o social, de orientación cultural o sexual, étnico o religioso) no se contrapone a la integración global en la ciudad, sino que generalmente la facilita.

La producción de sentido mediante la identificación con los elementos materiales y simbólicos del entorno supone contribuir a la cohesión interna de los colectivos sociales, pero también a su visibilidad en el magma urbano.

En segundo lugar, si la ciudad debe contribuir a la expresión de las identidades diferenciadas, también debe generar el encuentro y el intercambio, estimulando la innovación y la tolerancia. Para esto el reconocimiento de las diferencias en el territorio y el derecho al encuentro se tornan condiciones fundamentales.

El diseño de los espacios públicos y de los equipamientos, la concepción de las áreas residenciales y de las centralidades debe garantizar la accesibilidad a los distintos grupos de ciudadanos y favorecer su presencia y su mezcla (sin perjuicio de que se diferencien funciones). El contacto y el intercambio suponen también que se internalicen unas prácticas administrativas y unas pautas culturales que vean en la mezcla un valor positivo y no una molestia o un peligro. La agorafobia, la obsesión por la seguridad, el «racismo» machista, xenófobo o antijoven, que son muchas veces comunes a aparatos del Estado y a sectores importantes de la población son negadores de uno de los valores más importantes de la ciudad: el derecho al encuentro.

En cuanto al tercer punto, la ciudad debe constituirse como lugar de universalidad, pero ¿qué significa esto realmente?. El discurso sobre globalización y ciudad global se ha banalizado. En todas las épocas las ciudades han sido lugares centrales del intercambio de productos y de ideas. La intensidad del intercambio dependerá obviamente del grado de desarrollo económico y tecnológico, de los medios de transporte y comunicación y del orden político mundial. Hoy este intercambio se produce en tiempo real en algunos aspectos (medios de comunicación, finanzas y negocios) y son más numerosos los actores implicados. ¿Pero esto ha cambiado sustancialmente la vida de la gente? ¿Podemos hablar de un cosmopolitismo extendido a todos? No, sólo una pequeña parte de la ciudadanía vive globalizada. No todos están en Internet, no todos están conectados con el resto del mundo. Incluso la difusión del turismo internacional en los países más desarrollados supone, casi siempre, visitar únicamente «enclaves» en los que se reproduce el entorno conocido.

La ciudad como lugar de la universalidad es otra cosa. Es el ámbito de construcción y expresión de valores con vocación más o menos universal. El lugar donde, como decía Salvador Allende, “mucho más temprano que tarde abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre para construir una sociedad mejor”.

Estas grandes alamedas deben existir, debe haber un espacio cívico para las grandes concentraciones, culturales o políticas, donde se expresan los movimientos colectivos más amplios. A veces estos movimientos sociales pueden tener motivaciones y objetivos corporativos o localistas, pero encuentran también su legitimidad en su referencia a valores más universales: derechos humanos, libertades, solidaridad. Su expresión en lugares centrales y significantes es necesaria para la integración ciudadana, para que funcione la tolerancia y la apertura al mundo.

Esta referencia a la universalidad nos lleva a una última reflexión: ¿la integración socio-cultural qué tipo de identidad constituye?. ¿De dónde es ciudadano el “urbanita” actual? En este magma de elementos territoriales y funcionales, históricos y relativamente estables unos, y que se hacen y rehacen continuamente otros; en esta mezcla de gran ciudad y de región urbana, de barrios refugio de la identidad y de ciudades pequeñas y medianas que radicalizan su afirmación “para no disolverse en el aire”. En estos territorios fragmentados y difusos, en esta ciudad genérica compuesta de elementos dispersos y de espacios privatizados.

¿De dónde son y dónde ejercen los ciudadanos la ciudadanía? En las ciudades actuales parece evidente que no se puede hablar de un único territorio de proximidad, sino de diversos territorios, diversas identidades y pertenencias territoriales.

La ciudad es en sí misma un conjunto de identidades que se suman, se confrontan o viven en forma más o menos aislada unas de otras. Hay identidades barriales, otras de carácter étnico (debido a las inmigraciones), de género y de edad (mujeres, jóvenes), de carácter socio-político, etc. Algunas veces se apoyan en el territorio, otras veces no. La cuestión es si estas identidades se oponen o facilitan la integración ciudadana global y definitivamente la facilitan por la vía de la suma o de la confrontación, es decir, si hay algún tipo de relación con la sociedad y el espacio urbano más global. Cuando, por el contrario, expresan aislamiento (o contribuyen a él) es más discutible, aunque en la medida que permiten superar la anomia y refuerzan al grupo también facilitan su relación colectiva o individual con el resto. Un ejemplo de ellos lo constituyen las asociaciones de minorías étnicas.

Por otra parte, existe una identidad socio-cultural ciudadana distinta de las descritas. Es un triple producto de la historia de la ciudad, de los grupos y de los valores hegemónicos en el presente (que pueden expresarse a través de un liderazgo político) y de los proyectos y colectivos emergentes, es decir, de futuro.

Cuando alguno de estos elementos es débil, la integración socio-cultural es más difícil. Esta identidad socio-cultural ciudadana a su vez puede articularse a las identidades nacionales, estatales o más globales (europea, por ejemplo).

Sin embargo, esta relación es compleja y dificulta la generalización. En algunos casos la articulación parece relativamente fácil: como por ejemplo, Barcelona-Cataluña o Paris-Francia, lo que no excluye dimensiones conflictivas. En otras en la relación predomina la confrontación, cuando no el espíritu secesionista: por ejemplo ciudades del norte de Italia respecto al Estado italiano. Estos casos también pueden expresar un déficit de valores universalistas ciudadanos o una incapacidad para asumir la hegemonía respecto a entornos considerados como antagonistas por su poder, que genera dependencia o porque la relación represente unos cortes que no se quieren asumir.

La ciudad es el lugar por excelencia donde se construye la relación social, el lien social. Si la relación social se debilita, si resurgen o se desarrollan fenómenos de anomia, si la falta de cohesión social y de cultura cívica se convierten en lamentaciones permanentes, si vuelve el miedo a la ciudad y prevalece una visión apocalíptica de la misma, entonces algo muy grave está ocurriendo. La ciudad no provoca necesariamente esta ruptura, pero la expresa con escándalo. ¿Por donde se rompe la relación social? Los mecanismos de la exclusión son diversos y anteriormente ya citamos los más específicamente urbanos: las áreas donde se produce el círculo vicioso de la exclusión, donde se acumulan los efectos del desempleo, de la marginalidad territorial y cultural (minorías étnicas), de la pobreza, de la anomia interna, de la falta de reconocimiento social, de la débil presencia de las Instituciones y de los servicios públicos y de la dificultad para hacerse oír y escuchar por las Administraciones<sup>11</sup>.

Asimismo hay un elemento básico que está en la raíz de la exclusión y en la ruptura de la relación social: la pérdida (o el no haber tenido nunca) de los medios para comunicarse con los otros. La ciudad, hemos dicho, es comercio y cultura, es decir intercambio y comunicación. Las dinámicas urbanas más perversas que disuelven la urbe-ciudad, agravan la ruptura de la relación social. Un urbanismo más integrador y significativo puede contribuir a restablecerla. Pero hay otros mecanismos incluyentes-excluyentes más allá del urbanismo que deben ser asumidos por las políticas urbanas. Tres binomios nos parecen especialmente relevantes:

- empleo remunerado / desempleo
- comunicación y nuevas tecnologías
- relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas

### Empleo remunerado / desempleo.

La relación social se establece principalmente por medio del trabajo que

<sup>11</sup> Delarue, J. (1991). Pero también se ha constatado que estas áreas marginadas pueden desarrollar una interesante cohesión interna (Le Monde 8-10-98, Coeur des cités).

brinda ingresos, inserción en la sociedad activa y el reconocimiento de los otros. Actualmente el desempleo es con toda seguridad una la causa más importante de quiebre de la relación social. No sólo afecta a los que pierden el empleo sino también deja sin esperanza de inserción a una parte importante de la población joven.

¿Es posible hacer algo desde la política urbana? Es necesario. ¿Cómo?. Los proyectos urbanos deben incorporar entre sus objetivos la generación de empleo. Desde las políticas públicas se pueden promover importantes yacimientos de empleos adecuados a los sectores más vulnerables como en el mantenimiento urbano y la ecología de la ciudad y en los llamados servicios de proximidad. La educación, la cultura y el esparcimiento, la seguridad ciudadana y los servicios sociales, son sectores susceptibles de ofrecer binomios de formación-empleo para los jóvenes<sup>12</sup>. Así como las tecnologías de comunicación y las relaciones Administración-ciudadanos (información-asistencia).

Éstos y otros medios no parecen, sin embargo, suficientes para volver a una situación próxima al pleno empleo formal en las áreas urbanas. Por ello hay que plantearse seriamente el debate y experimentar la aplicación de alguna de las diversas modalidades de «salario ciudadano» que diferentes colectivos y expertos proponen en Europa.<sup>13</sup>

### Tecnologías de información y comunicación y ciudadanía

Estas tecnologías ya no es preciso continuar denominándolas «nuevas», la cuestión es si son incluyentes o excluyentes. Actualmente se ha impuesto la concepción economicista (technological push) sobre otra más orientada a su utilidad para cubrir las necesidades colectivas (social pull).

Para generar un uso incluyente de las TIC<sup>14</sup> el sector público debe partir de las necesidades ya identificadas en equipamientos y servicios para regular la oferta y no dejar que ésta se oriente únicamente hacia los sectores consumidores más solventes.

---

<sup>12</sup> Ver la experiencia de la Asociación de Jóvenes de la Villette de París o del Ateneo Popular y su Escuela de Circo de Barcelona (Nou Barris).

<sup>13</sup> Ver Aznar, Guy et al. (1997) y el debate sobre la cuestión del salario ciudadano en la Revista Transversales (París), a partir de 1996.

<sup>14</sup> Ver los cahiers VECAM (París 1996-98); Borja, J.; Dourthe, G.; Kleck, V.; Peugeot, V. (2001); box sobre TICS y red ciudadana en el cap. 7. y Borja, J. et al. Informe sobre la ciudadanía Europea, participación social y derechos cívicos - (1998).

De la misma forma conviene priorizar las redes descentralizadas de carácter público o social (en educación, sanidad, cultura, medios de comunicación social de ámbito local, etc.) y no como ahora la oferta industrial concentrada. También la legislación (europea, nacional) debe garantizar el acceso gratuito de toda la población a la información de origen público.

Los poderes locales podrán utilizar las TIC para transformar las relaciones Administración-ciudadanos con programas como los de ventanilla única y para promover la capacidad de expresión ciudadana, especialmente de los sectores que sufren algún tipo de discriminación o de exclusión.

Finalmente las TIC deben ser consideradas servicios de interés general y los poderes públicos deben garantizar la igualdad de acceso mediante políticas activas a favor de los usuarios y de observatorios de seguimiento de sus usos.

Actualmente las experiencias locales interesantes son muy numerosas: venta a precio simbólico de computadores a las familias y equipamiento de las escuelas, monitores de barrio para población e-analfabeta, etc.

### Relación ciudadanos-Administraciones públicas

Aunque el discurso público en los últimos tiempos parece muy preocupado por la exclusión es aún más preocupante como su práctica muchas veces contribuye a reforzar los mecanismos excluyentes.

Las políticas urbanas, especialmente a la hora de efectuar grandes proyectos de infraestructuras, raramente tienen en cuenta objetivos de redistribución social y de integración de sectores excluidos. Otras veces se realizan proyectos destinados a sectores vulnerables (operaciones de vivienda, espacios públicos, etc.) sin tener en cuenta, ni tan solo escuchar, las demandas de esta población, y menos aún, intentar primero entender sus aspiraciones. El funcionamiento político (partidocrático) y administrativo (burocrático) es ya en sí mismo excluyente para una gran parte de la población.

Frente a estas situaciones el discurso crítico cae fácilmente en la retórica populista. Lo que está al orden del día es la transformación de las relaciones entre Instituciones políticas y ciudadanía. La descentralización de los gobiernos locales, el planeamiento estratégico con participación ciudadana, la gestión mixta de equipamientos y servicios, la democratización de las TIC que hemos citado anteriormente y en general todas las actuaciones de «acción positiva» para dar voz a los que no la tienen o no se hacen escuchar, son caminos indicativos de que se reducen los márgenes de la exclusión.

## 5. El desafío y la aventura

La ciudad es la aventura iniciática a la que todos tenemos derecho. Las

libertades urbanas son, sin embargo, más teóricas que reales. Una primera aproximación a la ciudad es analizar su oferta compleja en términos de inclusión – exclusión.

¿A quién incluye? ¿A quién excluye? ¿Quiénes pueden utilizar sus oportunidades de formación y de información, de trabajo y de cultura? ¿Cómo se accede a una vivienda?, ¿Vivir en un barrio u otro ofrece posibilidades similares?, ¿Las centralidades son accesibles por igual?, ¿Las nuevas tecnologías de comunicación (NTC) acaso no integran (globalizan) a unos, pero excluyen (marginalizan) a otros? ¿El ámbito urbano ofrece posibilidades múltiples de intercomunicación democrática?

Las preguntas son casi infinitas. La cuestión interesante es ver los procesos urbanos (políticas incluidas) desde un punto de vista que tenga en cuenta la dialéctica inclusión-exclusión, así como se tienen en cuenta otras (crecimiento económico–sostenibilidad, gobernabilidad–movilización social, universalismo–localismo, etc.).

La ciudad como aventura iniciática es una manera, no la única, por cierto, de aprehender el ámbito urbano y sus dinámicas físicas, económicas y culturales desde estos puntos de vista.

La ciudad como oportunidad iniciática sufre hoy una crisis que se expresa mediante dos contradicciones.

Una. Nunca probablemente en la historia las «libertades urbanas» habían sido teóricamente tan diversas y tan extensas como ahora: heterogeneidad del mercado de trabajo, movilidad en un espacio regional metropolitano, ofertas múltiples de formación, cultura y esparcimiento, mayores posibilidades de elegir las áreas y el tipo de residencia, etc. Y sin embargo, la realidad cotidiana de la vida urbana niega a muchos, y a veces a todos, estas libertades: segmentación del mercado de trabajo y desocupación estructural para ciertos grupos de edad (p.ej. jóvenes poco «cualificados»), congestión viaria y insuficiencia o mala calidad del transporte público, no acceso práctico a las ofertas culturales y lúdicas por falta de información, de medios de transporte o económicos, inadecuación de las ofertas de vivienda a las demandas sociales, pobreza y/o privatización de los espacios públicos, etc.

Dos. La ciudad actual ofrece, o así lo parece, un arsenal enorme de sistemas que deberían proporcionar protección y seguridad. Nunca había habido tantos centros asistenciales (sanitarios y sociales) y educativos, tantas policías públicas y privadas, tantas Administraciones públicas actuantes en el territorio, tantas organizaciones cívicas, profesionales o sindicales, etc. Y sin embargo, la inseguridad, la incertidumbre, el miedo incluso, caracterizan la cotidianidad urbana. No se sabe ya qué es ciudad o no (la ciudad difusa), la jungla administrativa es incomprensible o inaccesible para muchos ciudadanos (véase p.ej. la justicia), la educación no conduce al trabajo remunerado, los sistemas de protección social cuando no se



reducen se anuncia su quiebra para futuros próximos, la inseguridad urbana subjetiva conduce a la agorafobia, la mayoría de los jóvenes no parece sentirse interesados o representados por partidos y asociaciones, etc.

Vivir la ciudad como aventura iniciática supone asumir el riesgo de su descubrimiento y de su conquista. Descubrir el territorio y a la diversidad de sus gentes, conquistar las posibilidades que ofrece la ciudad, construirse como ciudadano, he aquí el desafío urbano para chicos y jóvenes. La aventura iniciática es adentrarse en terrenos desconocidos, a veces prohibidos o excluidos.

La aventura iniciática es un desafío. Pero, la respuesta requiere tener los medios para juntar el coraje de la conquista. Nos parece que una buena pregunta a hacerse hoy es la siguiente: ¿la ciudad ofrece los medios a los que deberían vivirla como una aventura iniciática?

Aventura iniciática lo es siempre. Pero ¿hacia dónde?, ¿Integra en una sociedad global, en una cultura ciudadana, en una clase social, en un barrio?

La aventura iniciática que la ciudad ofrece a los jóvenes es siempre una combinación entre la trasgresión y la integración. La «aculturación» se entiende como el proceso a través del cual la integración (que no es necesariamente sumisión al orden establecido: puede ser integración en un movimiento político o cultural opositor o alternativo) predomina sobre la trasgresión. La aventura empieza cuando el niño sale de casa, va a la escuela, conquista el espacio público. Es a la vez integración y trasgresión. El proceso integrado en las ciudades europeas ha funcionado más o menos correctamente sobre tres bases:

- a) Grupo familiar relativamente estable, reproducción intergeneracional, ritos de pasaje en niños y jóvenes que cumplen funciones socioculturales integradoras.
- b) Escuela que permitía acceder al mercado de trabajo, pautas básicas de comportamiento cívico, transmisión de valores religiosos, patrióticos o políticos (lo cual explica el conflicto histórico entre la educación religiosa y la laica o republicana).
- c) Pleno empleo en circunstancias normales y expectativas de movilidad social ascendente.

A estas bases se añadían la existencia de un conjunto de instituciones y organizaciones (religiosas, políticas, sindicales, culturales, lúdicas, etc.) de composición intergeneracional. Así como la posibilidad de manejarse con cierta facilidad por el conjunto de la ciudad (por su tamaño, seguridad, etc.). Actualmente estos factores integradores aun existiendo están debilitados, con lo cual la trasgresión inicial (salir de casa a la calle, no ir a la escuela, aventurarse en las zonas prohibidas, etc.) corre el riesgo de conducir a conductas anómicas. O si la inevitable trasgresión

inicial es reprimida, lo cual conlleva una integración débil.

Hay que encontrar respuestas urbanas que refuercen el potencial integrador de la ciudad a partir de enfrentarse a los procesos disolutorios que se dan en ella: urbanización periférica sin lugares fuertes, desocupación estructural, pobreza o inexistencia de espacios públicos, etc.

Unas respuestas que deben tener en cuenta de que hay una parte de los jóvenes que acumulan todos los efectos perversos de la disolución urbana y de las dinámicas desestructuradoras de la familia, la escuela y el empleo, a lo que se añade muchas veces la marginación cultural y la victimización por la xenofobia y el racismo.

Somos conscientes que el urbanismo es necesario pero no es suficiente para construir el civismo. La ciudad como polis debe ser algo más que la ciudad como urbe. Algunas líneas de actuaciones para reconstruir la polis como lugar de conquista de la ciudadanía pueden ser:

- Legitimar culturalmente y apoyar mediante las políticas sociales adecuadas los diferentes tipos de “familia” o de núcleos de vida cotidiana en común (p.ej. programas de vivienda joven).
- Revalorizar la escuela como institución de cualidad claramente diferenciada de su entorno, condición necesaria para establecer una relación fructífera con el mismo (p.ej. diferenciación arquitectónica, lo cual no excluye “espacios de transición”).
- Promover programas de formación-empleo en todos los servicios de carácter público o para-público.
- Ligar las ventajas sociales que disfrutaban niños y jóvenes a la participación en programas o actividades de carácter cívico o social que permitan adquirir hábitos de disciplina y de responsabilidad.
- Estimular o facilitar las formas de vida colectiva o asociativa de niños y jóvenes no sólo mediante programas o equipamientos sociales o colectivos, sino también facilitando medios para su desarrollo independiente.

Una relación perversa se produce entre los diferentes procesos excluyentes que afectan directamente a los jóvenes y la debilidad de la oferta urbana allá donde la ciudad se disuelve como en las periferias modernas (parece un sarcasmo llamarlas “la ciudad emergente”). Los grupos de “zonards”, las bandas de jóvenes de la “banlieu” de París, que se enfrentan con violencia a la vez a la policía y a las manifestaciones de estudiantes de enseñanza media, que asaltan comercios y personas, pero también destruyen mobiliario urbano gratuitamente, expresan una forma extrema de exclusión y un fracaso de la ciudad como aventura iniciática integradora. Las urbes del mundo desarrollado, por medio de esta fractura tremenda

que se da en la juventud, manifiestan una dualidad que parecía propia de los países menos desarrollados. La ciudad y la política urbana deben plantearse hoy qué oferta integradora, que incluye el reconocimiento del conflicto y de la diferencia, pueden hacer a los jóvenes de sus “periferias”. Lo cual nos lleva al principio: el derecho a la ciudad y el deber político de hacer ciudad sobre la ciudad para todos.

### La ciudad conquistada

“Un día, dice Darío, la misma ciudad que hemos levantado y que nos rechaza, será nuestra.”.<sup>15</sup>

La ciudad que se vive es la que resulta de los recorridos cotidianos, de las perspectivas que se ven desde sus ventanas y miradores, de los ambientes de los días de fiesta. Pero también es la ciudad descubierta en las primeras emociones callejeras, o cuando el chico o la chica se adentran en la aventura de lo desconocido.

La ciudad creada por los recuerdos y las imágenes que se transmiten en el marco familiar. La ciudad imaginada desde la oscuridad de la noche, las sugerencias de las primeras lecturas y los deseos insatisfechos. Hoy, sin embargo, antes de bajar a la calle, chicos y chicas construyen un mundo de paisajes y ciudades, de historias y de viajes, un mundo donde pasados míticos, presentes imaginarios y futuros improbables se confunden y crean realidades más reales que las próximas: la televisión y el vídeo sustituyen la aventura de descubrir progresivamente la ciudad, de conquistar la ciudad.

That is the question. El camino que lleva a construirse como hombre o mujer libres requiere un esfuerzo, una acción que ha de tener sus momentos de miedo, de riesgo y de frustración. La ciudad debe conquistarse contra el miedo a salir del marco protector del entorno familiar conocido, venciendo el riesgo de meterse en el ruido y la furia urbanos, superando las frustraciones que comporta no obtener inmediatamente todo lo que las luces de la ciudad parecen ofrecer. La ciudad sólo es plenamente educadora si se puede vivir como una aventura, como una iniciación. La persona libre es aquella que siente que, a su manera, ha conquistado la ciudad. Entonces puede ejercer las libertades urbanas.

### 6. Escuela y ciudadanía

La crisis de expectativas para el futuro post-escolar revierte en el presente escolar. La escuela hoy no garantiza el acceso al mercado de trabajo. El esfuerzo educativo no se transmuta en promoción y reconocimiento sociales. En cambio proliferan los mecanismos selectivos que reproducen y amplían las desigualdades

<sup>15</sup>Darío es el Noi del Sucre, y la novela “El nacimiento de nuestra fuerza” de Serge, V. (1931) es un documento sobre la Barcelona obrera de 1917. La siguiente novela de Serge, precisamente, se titula La Ciudad Conquistada: se trata de Petrogrado, hoy Leningrado, unos meses después.

sociales, económicas y culturales. Y las específicamente urbanas: los estudios recientes confirman que en un entorno marginal el fracaso escolar, dentro del mismo grupo socio-económico, es mucho mayor. Es decir los adolescentes y los jóvenes se encuentran orientados y seleccionados, con puertas educacionales que se cierran progresivamente, contra su voluntad. Y cada vez con menos expectativas de obtener trabajo, remuneración y status social satisfactorios.

En estas circunstancias es lógico que la escuela fracase, en muchos casos, como escuela de civismo, de ciudadanía. ¿Cómo se asumirán como ciudadanos si al final del ciclo educativo saben que no tendrán trabajo estable ni remuneración suficiente para independizarse y tener vivienda y familia propias? Desaparece entonces la motivación para aprender y para respetar las normas sociales y legales. Aumenta el absentismo escolar y la violencia y la delincuencia dentro y fuera de la escuela. (Por cierto no confundir la violencia en la escuela con la delincuencia juvenil. Los delincuentes, si van a la escuela, no son precisamente los más violentos, les interesa mantener un perfil bajo).

La respuesta simplemente educacional no es suficiente. Sólo será eficaz si se vincula a la posibilidad real del acceso posterior al trabajo, a la remuneración y a la protección social.

### ***Aprendizaje de la ciudadanía: en la escuela y en la calle***

El aprendizaje de la ciudadanía, y en consecuencia la integración cultural y política, no es evidentemente monopolio de la escuela. Hay medios más poderosos como las instituciones políticas y los medios de comunicación social... pero o no conectan, las primeras, o no están por la labor, las segundas.

Se reclama nuevamente a la escuela que cumpla una función para la cual hoy está mucho menos preparada que en el pasado. Y que debe ejercer muchas veces en un entorno muy desfavorable. Las causas de estas dificultades ya han sido expuestas. Veamos ahora algunas propuestas y experiencias que puedan estimular una dialéctica positiva entre escuela y civismo.

a) La Escuela como aprendizaje de la democracia. Avanzamos cuatro líneas de actuación que se apoyan en diversas experiencias europeas (ver Informe "Seguridad y Democracia", 1994).

- Reglamento interior conocido y consensuado con las asociaciones de padres y con los delegados de los alumnos, cuya aplicación dependerá de un Consejo Escolar participativo. La Escuela debe ser un lugar de encuentro y diálogo entre colectivos sociales organizados.

- Relación con las normas legales y las Instituciones Políticas. Conocimientos de las mismas con la colaboración de representantes de los distintos poderes del Estado; Jueces, Diputados, Concejales, Directores de Servicios de las

Administraciones, etc. deberían frecuentar las escuelas. También aprenderían bastante. El conocimiento adquirido por los escolares serviría no sólo para facilitar el respeto a las normas legales, sino también para controlar su modo de aplicación en sus vidas. Y para, en ciertos casos, participar en esta aplicación. Por ejemplo, Consejos de Seguridad Ciudadana de barrio o distrito. Una relación que en zonas difíciles es complicada, pero necesaria, es entre la escuela y la policía. Aunque sólo fuera para controlarse mutuamente y que cada uno conociera el carácter y los límites a no pasar en sus acciones de unos y otros. Tanto dentro como fuera de la Escuela y de la Comisaría.

- Formación de los alumnos para posibilitar la participación en la gestión de la escuela, especialmente dirigida a los delegados electos. Esta formación debe preparar para la negociación, la definición de demandas y programas y el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

- Apoyo y formación de los maestros y profesores y liberación de los tiempos necesarios para desarrollar actividades sociales y culturales, para implementar y formar respecto a los mecanismos participativos, como, sobre todo, para actuar en entornos conflictivos y con colectivos de riesgo. El maestro por clase es un anacronismo pues la heterogeneidad del alumnado exige una diversidad de educadores.

b) **Partenariado y espacios públicos.** La ciudadanía no se aprende únicamente dentro de las paredes de la escuela. Mejor dicho: sólo así no funciona. Adolescentes y jóvenes, como maestros y responsables de la escuela, pueden y deben salir a la calle. No solo individual o informalmente, que por descontado lo hacen. Sino también como escuela, "institucionalmente", organizadamente. Y mediante acuerdos de colaboración y participación con Instituciones (especialmente locales o regionales) y asociaciones.

Como por ejemplo:

- Participación en la gestión social y cultural de servicios y actividades barriales: circulación, mantenimiento y mejora de espacios públicos, control ambiental, animación cultural, apoyo a grupos con problemas o discapacidades, difusión y gestión de nuevas tecnologías de comunicación, etc.
- Participación en los Consejos de Seguridad y en los Programas de prevención y de inserción social.
- Participación en los Comités o Agencias de desarrollo local y en los programas de generación de empleo.
- Partenariado con organismo públicos y ONG's para la acción humanitaria hacia el exterior.

## ¿Escuela abierta o cerrada?

Las dificultades de relación con el entorno y la importancia social adquirida por la violencia dentro y fuera del recinto escolar han replanteado la discusión sobre la escuela-fortaleza o escuela-plaza pública. En los años 70 y 80 predominó progresivamente la concepción de la escuela "ciudadana", integrada al barrio, abierta a los agentes sociales, tanto para darles la posibilidad de intervenir en el proceso educativo como para facilitarles el uso del equipamiento escolar y la relación cívica con los alumnos.

Actualmente tiende a volverse a la escuela que afirma su especificidad, que marca su recinto y que distingue claramente a los de dentro de los de fuera. Hay razones sólidas para ello:

- La desmotivación respecto a la escuela y la descualificación en bastantes casos de la enseñanza, parece justificar la recuperación de un marco más autocentrado que pueda disciplinar y estimular la adquisición de conocimientos.
- El deterioro social y la violencia cotidiana de los entornos lleva a considerar deseable que la escuela sea un espacio protector y protegido, capaz de defenderse de la violencia exterior y de controlar mejor la violencia interior.
- La multiplicación de intervenciones de agentes externos, en un momento de confusión sobre el rol de la escuela, aumenta esta confusión y añade una dificultad suplementaria en las relaciones maestros-alumnos.
- La relación con las familias, la participación de las asociaciones de padres y la responsabilización de los delegados de los alumnos es más fácil de implementar si no se multiplican las conexiones con el exterior.
- Una escuela autocentrada puede establecer más eficazmente relaciones institucionalizadas con los agentes externos a la escuela, tanto del barrio como de la ciudad.

Sin embargo, este retorno relativo a la escuela cerrada y protectora no debiera generar falsas ilusiones sobre que así se suprimirá la violencia interna, se eliminará el absentismo, se motivará para el estudio y se recuperará un proyecto educativo que dé sentido al periodo escolar.

- La violencia interna a la escuela, cuya gravedad a veces se exagera, se reduce a la larga mediante al aprendizaje de la democracia. Pero atención: la experiencia demuestra que en una primera fase la tolerancia y el diálogo pueden propiciar momentos de explosión o multiplicación de conflictos, que brote la violencia contenida (sobre todo si hay más intolerancia o represión en el espacio público del entorno). Por lo demás los estudios europeos muestran la persistencia de un "núcleo duro" de un 5% de alumnos difícilmente integrables a la disciplina escolar y a la convivencia pacífica. Sin embargo, la gran mayoría acepta como legítimas las normas básicas del funcionamiento escolar.

- El absentismo escolar, en parte facilitado por la negligencia o la crisis del núcleo familiar y a veces por el mal funcionamiento o las deficientes instalaciones de la escuela, tiene como causas principales factores externos a la escuela (como ya se dijo al principio).
- Se pueden obtener resultados positivos en cuanto a una mayor motivación para la adquisición de conocimientos mediante mejoras en las instalaciones, y el equipamiento técnico, (p. ej. computadores), y con iniciativas innovadoras respecto a los contenidos, las actividades para escolares y las relaciones pedagógicas. Pero estos resultados serán precarios si no mejoran las expectativas económicas y profesionales.
- El proyecto educativo no lo puede generar la escuela sino el conjunto de la sociedad. Porque finalmente de lo que se trata es de hacer posible que cada uno construya un proyecto de vida con sentido. Y el sentido no lo puede proporcionar la escuela aislada del resto. El proyecto educativo es un desafío político.

### La ciudad educadora

“En resumen: la ciudad es el lugar de la persona civil”<sup>16</sup>. La ciudad hace ciudadanos. O, quizá, la ciudad, hoy todavía lejana, sería aquella en la que todos los que viven o trabajan en ella fuesen plenamente ciudadanos. No es el caso. La ciudad integra y margina. Y educa para la ciudadanía y también para la exclusión.

En nuestras ciudades hay chicos y chicas que nacen en ella o llegan de muy niños, que aprenden rápidamente que ni ellos ni sus padres pueden votar, que necesitan permisos especiales para todo, condenados a menudo a una perpetua precariedad, incluso a una obligatoria ilegalidad. La cuestión de los derechos políticos de los inmigrantes extranjeros está ya hoy a la orden del día. Una categoría de población cada día más numerosa. La ciudad también puede educar para el racismo, para ejercerlo o para temerlo. Pero también para combatirlo.

Otros, muchos más, son inmigrantes nacionales, que viven en la ciudad su dualidad de cultura: la de los orígenes y marco familiar y la del entorno social y político. Se enfrentan las dinámicas de la integración (escuela, recreo y cultura en la ciudad) y de la marginación (barrios segregados, no inserción de la familia en la vida ciudadana).

Otros muchos grupos viven la dialéctica de la integración y la marginación; hijos de funcionarios del estado (especialmente fuerzas de orden público), niños

---

<sup>16</sup> Park, Burgess, y MacKenzie, R.D. (1925 -1967). *The City*. University Press, Chicago.

en núcleos familiares anómalos o afectados por patologías sociales (desempleo permanente, drogodependencia), minorías sexuales, étnicas, culturales o religiosas, residentes en núcleos residenciales marginados ecológicamente o socio-culturalmente (p.ej., viviendas periféricas de urgencia o de autoconstrucción). En cada caso se tendría que juzgar la ciudad por su capacidad de hacer prevalecer la dinámica integradora sobre la marginadora.

La ciudad no nos permite ser plenamente ciudadanos si una parte de sus residentes no puede adquirir esta cualidad.

El acceso desigual a la cualidad ciudadana no es solamente un problema de minorías, aunque la lista de minorías que hemos enumerado puede hacer una mayoría. En la ciudad se produce una dinámica integradora o socializadora que puede llegar a todo el mundo: actos y espectáculos públicos, asociacionismo o grupos informales de base, elementos simbólicos de identidad colectiva, fiestas, utilización de equipamientos y de espacios públicos centrales, organización política democrática y participativa, etc., además de la integración por la escuela, el trabajo y el consumo. Pero también actúan dinámicas contrarias, exclusivistas y excluyentes: privatización de espacios públicos (equipamientos, centros comerciales, grupos residenciales), proliferación de modas, de actividades y de locales dirigidos a grupos elitistas, dominación oligárquica de las grandes instituciones públicas o privadas, teóricamente de carácter social (cajas, clubs deportivos), etc., que se añaden a las de carácter más estructural (segregación especial, jerarquía social, grandes desigualdades de renta, etc.).

La ciudad más positivamente educadora será aquella que multiplique las posibilidades de integración y de socialización y que reduzca al mínimo los procesos marginadores.

La ciudadanía consiste, casi siempre, en construirse una doble identidad: de grupo (o de barrio, clase, etc.) y ciudadana global, más universalista.

La ciudadanía, sin embargo, no es un status que, en un cierto momento ofrece o atribuye una autoridad. Es una conquista. Cada día, la ciudad es el marco de un proceso individual y colectivo para acceder a la civilidad, a la ciudadanía. El urbanita tal vez sea algo parecido a la planta que sólo crece en medio de la contaminación, cerca de las autovías más transitadas y de las fábricas más contaminantes. El ciudadano es aquel que ha participado en la conquista de la ciudad. El que se la ha apropiado individualmente desde su infancia. Como decíamos al principio, la ciudad es la aventura iniciática, llena de posibilidades, que se ofrece al chico y a la chica y que forma su razón y su sentimentalidad. Es también, participar, más o menos conscientemente en un proceso colectivo: en la gesta conjunta de su construcción reiniciada cada día, y en la lucha permanente contra las tendencias disgregadoras y en favor de las identidades, con sus momentos fuertes, de afirmación



o confrontación. En fin, nuestro héroe es Gavroche, excepcionalmente, y Guillermo Brown cada día.<sup>17</sup>

### Algunas conclusiones finales sobre ciudad, exclusión y juventud

a) No hay Crisis de Ciudad, ni la ciudad es la generadora de graves problemas sociales, como la exclusión o la violencia. En todo caso si la ciudad no cumple, hay una función más integradora, es porque hay urbanización sin ciudad. El problema es la no-ciudad, no la ciudad. Es decir, debilitamiento de la centralidades, insuficiente comunicación y visibilidad de las distintas zonas urbanas, segregación social y especialización funcional contrarias a la cohesión ciudadana y degradación de los servicios y de los espacios públicos.

b) Es posible mediante un conjunto de políticas públicas activas "hacer ciudad en la ciudad", por medio de proyectos urbanos complejos, multifuncionales. La experiencia de los grandes equipamientos culturales, vinculados a otras actuaciones paralelas, en la medida que incorporan una diversidad de usos y de públicos, se revela especialmente eficaz por sus efectos de centralidad y sus impactos sobre el entorno social y físico.

c) Estas actuaciones por su naturaleza misma tienen efectos limitados. Si bien generan elementos de centralidad integradora no pueden articular el conjunto de la ciudad metropolitana ni cohesionar globalmente a una población que sufre procesos excluyentes. Los jóvenes son los principales afectados por la exclusión social, económica y política.

d) No se trata de una crisis de la juventud. No nos enfrentamos a un problema de inadaptación de un colectivo social particular. Se trata de una crisis de sociedad, que excluye a una parte de los que representan su futuro. La cuestión es ¿cómo hacer de esta población excluida una fuerza transformadora?.

e) En tanto que predomine la exclusión no es posible que un colectivo adquiera la capacidad para plantear una relación conflictual, de negociación y de transformación, con los otros grupos y con las instituciones. Es esta capacidad de conflicto que convierte a un colectivo en fuerza social. Hoy los jóvenes son más víctimas de las causas excluyentes que rebeldes para terminar con ellas. Las expresiones de protesta no tienen fuerza transformadora. Si bien hay un problema de violencia hay también un déficit de conflicto social.

f) Para que los sectores juveniles amenazados por la exclusión puedan desarrollar esta capacidad conflictual, es decir, actuar como fuerza social, deben

---

<sup>17</sup> Gavroche, el adolescente de las calles de París: Los miserables. Victor Hugo. Guillem Brown: el personaje de Richmal Crompton.

conseguir mecanismos de inserción y poder interiorizar expectativas esperanzadoras. El ámbito local y más específicamente el espacio público ciudadano y la escuela son lugares privilegiados para construir procesos de socialización que se opongan a las dinámicas excluyentes. Es decir, realizar la transición de la exclusión a la ciudadanía.

g) Hoy tiende a establecerse una dialéctica a la vez contradictoria y complementaria entre globalización y ciudadanía. Crear mecanismos, desde los barrios y desde la escuela, productores de ciudadanía es contrarrestar los efectos disgregadores de la globalización. Y construir las bases para renovar el sentido de la ciudad y de la vida para las generaciones futuras.

## 7. Sociedad urbana. Mujeres y niños en la ciudad actual.

El espacio urbano establece jerarquías y prioridades, favorece determinados valores y anula otros. En esta línea muchas veces el urbanismo omite la experiencia femenina de la ciudad y el modelo que se asume como obvio es aquel basado en un usuario varón de edad productiva y con capacidad adquisitiva. Y la ciudad se adapta a él, en sus movimientos, tiempos y necesidades.

Históricamente se relacionó el trabajo doméstico con la mujer y el espacio público con el hombre. Esta concepción bajo la que se estructura la ciudad esconde que para realizar el trabajo doméstico hay un gran desplazamiento por el espacio público y el uso de la ciudad por las mujeres es más intensivo.

Además si bien las mujeres eran ya protagonistas indiscutibles junto con los hombres del desarrollo de la industrialización, en las condiciones socio económicas actuales se produce una incorporación masiva de la mujer al trabajo remunerado. La discriminación social (formalizada en leyes) permite a la nueva economía informacional que su creciente necesidad de fuerza de trabajo (desmintiendo las teorías sobre el desempleo estructural) en condiciones más precarias y flexibles (informalización de la economía, trabajo a tiempo parcial, subcontratación, trabajo a domicilio, etc.), encuentre en las mujeres el colectivo predilecto. Al mismo tiempo el empeoramiento de las condiciones de vida y el recorte de los servicios sociales han hecho aún más vital el papel de la mujer en la vida urbana, tanto en su contribución al ingreso familiar como en la gestión cotidiana de la austeridad.<sup>18</sup> Sin embargo, esta contribución sigue siendo en la mayoría de los casos invisible y la naturalización del trabajo doméstico/reproductivo/

---

<sup>18</sup> Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.

informal/no remunerado es la raíz de que la vivencia femenina de la ciudad quede velada.

El 80% del trabajo no remunerado en España es realizado por mujeres. La carga de trabajo global es lo que se debe observar si se quiere comenzar a desarrollar una ciudad para todos.<sup>19</sup> No obstante, la ciudad se organiza en torno al trabajo formal tradicional típicamente masculino. Se sobrevaloran los desplazamientos de motivos laborales (remunerados), lineales hacia la centralidad, automovilísticos, a horas punta, a contramano de aquellos otros radiales, interbarriales, a pie, más cortos pero más complejos, no pendulares, característicos de la mujer. Es la complejidad y la diversidad de ocupaciones lo que rige la movilidad femenina.

Asimismo, el espacio para las actividades no remuneradas pasa a ser residual, olvidando que es en las aceras donde viven las ciudades y no en las autopistas. Se debe pensar en resolver otras posibilidades de uso urbano, en la convivencia y en el encuentro. Por otra parte, la monofuncionalidad niega la realidad femenina (cada vez más extendida a otros colectivos) de la interrelación hogar-trabajo, la multiocupación de las mujeres, hace del automóvil una necesidad que no todos pueden cubrir. En los “countries”, los barrios cerrados, las urbanizaciones de adosados de las periferias, etc. no hay trama urbana, el espacio público se reduce y las posibilidades de uso de la ciudad se restringen, sectorizando el espacio y dificultando la diversidad de actividades. En cambio, la ciudad polifuncional permite el desplazamiento de distancias cortas, la diversidad de actividades de la vida cotidiana y debería priorizar el transporte público y peatonal para que la accesibilidad al goce y disfrute de la ciudad sea realmente universal<sup>20</sup>.

La mujer no sólo se mueve por el espacio de diferente manera sino que el uso del tiempo es diverso. Los tiempos de las ciudades, sin embargo, dependen fundamentalmente de los tiempos “productivos” y no se adecuan a la organización de la vida cotidiana en todos sus aspectos.

Por ejemplo el horario partido y la comida principal de mediodía aparecen como incompatibles con el ingreso igualitario de las mujeres al mercado laboral. De igual modo ocurre con la frecuencia de los transportes públicos o con los horarios institucionales que niegan la situación concreta de las mujeres que se encargan de la vida familiar, el cuidado de los otros familiares, de las gestiones y de su vida laboral.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Durán, M. A. (1998), *La ciudad compartida, Conocimiento, afecto y uso*. Colegio de Arquitectos de España, vol. 1. Madrid.

<sup>20</sup> Román, M. (1997). “¡ Peligro niños! La movilidad infantil en la ciudad”, En: *Infancia y vida cotidiana*. Ministerio de Fomento, Madrid.

<sup>21</sup> Prats Ferret, M., García Ramón, M. Y Cánoves Valiente, G. (1995), *Las mujeres y el uso del tiempo*. Instituto de la mujer, Barcelona.

En un estudio sobre los tiempos de la vida cotidiana de las mujeres realizado en Barcelona, se muestra que el tiempo de trabajo diario de las mujeres con trabajo remunerado llega a una media de 10 horas diarias si se le suma el trabajo doméstico quedándoles menos de dos horas diarias de tiempo libre. Los horarios que las entrevistadas encuentran más inadecuados son los de las oficinas y servicios públicos. La mitad de las entrevistadas proponen que se adopten medidas que impliquen la flexibilización, complementación y diversificación de los horarios actuales, como por ejemplo, la apertura por la tarde, o los sábados o que no se cierre al mediodía.<sup>22</sup>

Las ciudades italianas se han caracterizado por ser las primeras en tratar de armonizar el tiempo de las ciudades con la vida cotidiana. Un antecedente interesante lo constituye la ley 142/90 sobre ordenamiento de la autonomía local, que confía al alcalde la competencia de coordinar los horarios de los servicios en la ciudad. En Módena, por ejemplo se ha conformado un centro del tiempo y horarios de la ciudad a fin de promover la diversificación de los horarios y días de cierre de los comercios, realizar censos de horarios de servicios y a partir de comisiones consultivas llegar a nuevas propuestas.

La percepción diferencial también se extiende a la sensación de seguridad y desde el diseño de los espacios públicos y la gestión de los servicios urbanos, esta visión debería tenerse en cuenta. La iluminación y la visibilidad en las aceras y espacios públicos se vuelven claves, al igual que la disponibilidad de una red de transporte nocturna segura, o el favorecer la ocupación de los espacios por las mujeres, desfavorecer los espacios demasiado grandes, pero también aquellos que den sensación de callejón y encierro, y brindar agradabilidad y calidad al diseño para hacer de los entornos, lugares para estar que favorezcan la convivencia y puedan brindar autonomía y accesibilidad a todos. A su vez al favorecer el espacio público dándole cualidades estéticas, espaciales y formales se facilitan las relaciones de encuentro y el sentimiento de pertenencia se profundiza.<sup>23</sup>

Un estudio sobre el espacio público en los barrios realizado en Santiago de Chile<sup>24</sup>, muestra como el barrio es la referencia femenina de la ciudad; los hombres tienen más capacidad para moverse en la ciudad mientras las mujeres se quedan en mayor medida en el barrio. El uso del espacio público barrial se halla muy condicionado por el sentimiento de inseguridad que las mujeres perciben en muchos casos en él. Así las mujeres utilizan el espacio público para moverse al tiempo que los hombres se instalan en él y lo disfrutan. En los barrios populares

<sup>22</sup> Prats Ferret, M., García Ramón, M. Y Cánoves Valiente, G. (1996), *Els temps de la vida quotidiana de les dones de Barcelona*. Barcelona Societat n. 5, Barcelona.

<sup>23</sup> Bofill, A., Segura, I., y Dumenjó, R. (1998). *Las mujeres y la ciudad*. Fundacion Maria Aurelia Capmany, Barcelona.

<sup>24</sup> Segovia, O.; Saborido, M. (1997). *Espacio público barrial. Una perspectiva de género*. SUR, Chile.

las mujeres dominan más el microespacio público, el más inmediato: el rellano, la escalera, la puerta de la casa, la calle, el mercado.<sup>25</sup>

Otras veces existe una especie de control tácito masculino sobre los espacios de carácter social transitorio, entre lo público y lo privado alejándolas, de hecho de los mismos. Así la amenaza del dominio sexual masculino a través de provocaciones verbales y la posibilidad de un desencadenamiento de la violencia es determinante en la relación de las mujeres con el espacio público<sup>26</sup>.

“Partiendo de la observación realizada en el terreno hemos podido identificar las siguientes características y efectos en el uso de los espacios públicos por parte de los habitantes-vinculados a la buena calidad física – espacial de los mismos: Mayor diversidad: los espacios de mayor calidad acogen a usuarios de diferentes sexos y edades, personas solas, en pareja o en grupos; que intercalan y desarrollan actividades diversas, dinámicas y pasivas, juegos y deportes, conversación, paseo y descanso [...]

Incremento del tiempo de uso: los espacios de mejor calidad permiten una ocupación tanto diurna como nocturna más frecuente por parte de diferentes tipos y usuarios. Lo que quiere decir relación directa con el grado de seguridad que presentan los espacios.

Circulación intensiva: los espacios que constituyen bordes vitales, presentan circulaciones cruzadas y en diferentes direcciones, lo cual se refleja en su ocupación intensiva, tanto en su área central como en los bordes y periferias”.<sup>27</sup>

En cuanto a las políticas de vivienda, parecen cegarse ante la diversidad y flexibilidad existente en la vida familiar. Siguen estructurándose en torno a la pareja y en especial al jefe de familia varón, mientras que las familias encabezadas por mujeres son un fenómeno creciente. Y, en la cadena de trabajo informal y precariedad laboral, la imposibilidad de acceso a los requisitos de los programas de viviendas basados en ingresos masculinos es el último eslabón que refuerza la discriminación y marginación.

Además, las formas de las viviendas se orientan por un modelo estándar, rígido que se adecua poco a los cambios en la vida familiar y a las diferentes necesidades. Las viviendas deben ser flexibles con espacios multifuncionales y que revaloricen el trabajo doméstico. Deben introducir un diseño que facilite el compartir las tareas de la vida doméstica y asegurar espacios de privacidad para las mujeres. La diversidad tanto en las tipologías de vivienda como en los términos

---

<sup>25</sup> Esto se advierte en diversos estudios sobre el barrio de la Mina en Barcelona CIREM/GES/TRS, (1998). Fundació Pere Tarrés (2001), J.Borja; L. Brau; M.Fiori; J. Mas(2002)

<sup>26</sup> Collin, F. (1995). Espacio doméstico. Espacio público. Vida Privada. Malaga.

<sup>27</sup> Segovia, O.; Saborido. M. (1997)

de la oferta (alquiler/compra/oferta pública/adecuación de los créditos a los salarios femeninos) es un factor de democratización y adecuación de la ciudad formal a la realidad urbana.

Con relación a la participación femenina en la vida pública se puede decir que las mujeres y la organización comunitaria local son un binomio indisoluble. En los sectores populares la constitución de redes con bases solidarias y de ayuda mutua fue y sigue siendo llevada adelante mayoritariamente por las mujeres. Más allá de los diferentes niveles de organización formal, en este tipo de “asociación” se encuentran estrategias solidarias para afrontar la organización compleja de la vida cotidiana y se conforman además como base organizativa para la demanda de servicios específicos<sup>28</sup>. Algunos ejemplos pueden ser la organización de los comedores infantiles (extendidos a toda la familia) en casas particulares en Latinoamérica, las ollas comunes o las clásicas ayudas entre vecinas y familiares en el cuidado de los niños. En otra dimensión de reivindicaciones cabe recordar el protagonismo de las mujeres en la lucha por los derechos humanos en Latinoamérica o la nueva manera de manifestación del descontento ciudadano que toma la forma de “cacerolazo” (símbolo del trabajo femenino) en Argentina, Chile o Venezuela. Del mismo modo las experiencias de mercados organizados en torno del trueque de bienes y servicios en su mayoría ofertados y demandados por mujeres que buscan mejorar su calidad de vida o la participación en “los bancos del tiempo” europeos y americanos donde se “dona” o intercambia disponibilidad horaria para compañía o cuidados, son claros ejemplos de la fuerte actividad de las mujeres en la vida asociativa local. Sin embargo, esta participación en “el terreno” de las movilizaciones lejos está de traducirse en una representación femenina en la esfera política y las mujeres que llegan al poder siguen siendo una minoría. Por el momento la creación de niveles de decisión intermedios representa un comienzo en la participación femenina en los ámbitos de decisión. Este es el caso de VAC, en Holanda (Vrouwen Advies Commissie, o Women’s Advisory Committee on housing) que es una experiencia exitosa de una organización que ha influido en una forma estratégica en las políticas de vivienda y planeamiento en los diferentes niveles de gobierno.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Castells, M. (1983) Massolo, A. (1992) citado en Borja, J; Castells, M. (1997)

<sup>29</sup> Hutjes, L. (1995).

## Niños, niñas y ciudad

Si las mujeres apenas son un nuevo tema de preocupación en la concepción de las ciudades, los niños también han sido históricamente invisibles para el diseño de la vida urbana. Bajo la concepción de las ciudades para el automóvil, los niños cada vez son más excluidos. Los espacios protegidos, pero que a la vez les brinden autonomía, son escasos, y su vivencia de la ciudad queda restringida a espacios de juegos estrictamente controlados.

En un estudio realizado en Inglaterra y Alemania sobre movilidad infantil<sup>30</sup> y cuyas conclusiones se pueden aplicar a España con un pequeño desfase temporal, se muestra claramente el drástico recorte de movilidad que han sufrido los niños en tan solo veinte años. Para ilustrar este hecho, es significativo el descenso brusco de autonomía infantil en los desplazamientos realizados a diario al centro escolar.

% de niños que viajan a diario solos al colegio		
	1971	1990
7 años	80%	9%
8 años	80%	9%
9 años	80%	30%
10 años	90%	55%
11 años	90%	55%

Fuente: Hillman, M.; Adams, J.; Whitelegg, J.

Los niños, al ser considerados como sujetos en situación de riesgo, se han convertido en ciudadanos cautivos. Están encerrados en casa durante largas horas al día, van de casa al colegio acompañados, guiados y cuando están en la calle permanecen bajo la vigilancia de un adulto en aquellos recintos acondicionados expresamente para ellos<sup>31</sup>.

“La ciudad hoy ya no se puede considerar una ciudad de todos. Ha escogido un ciudadano privilegiado, un adulto productivo, y la evidente demostración de ello es el poder excesivo del coche que podemos considerar su instrumento y juguete preferido. En esta ciudad profundamente cambiada se ha pensado dedicar a los niños espacios especializados y reservados, una especie de reserva india, en la que se garantizan sus necesidades de pasatiempo, de desarrollo y de aprendizaje. Así nacen las habitaciones infantiles en casas, guarderías, parvularios, ludotecas y jardines de infancia, supermercados de juguetes, bonitos y grandes parques de diversión. De esta manera se saca a los niños de las escaleras, de los patios, de las aceras, de las calles, de las plazas, de los parques, de todos los sitios considerados

<sup>30</sup> Hillman, M.; Adams, J.; Whitelegg, J. (1990) citado por Marta Román (1997)

<sup>31</sup> Román, Marta (1997)

peligrosos. Si un niño debe salir de casa lo hará acompañado por sus padres y posiblemente lo llevarán en coche, aunque se trate de una corta distancia”<sup>32</sup>.

Marta Román señala que esta situación de aislamiento y reclusión no es gratuita en cuanto a sus consecuencias que pueden ir desde el sedentarismo hasta una percepción de la calle como algo negativo y peligroso, pasando por la pérdida de habilidades como la orientación, el conocimiento de los entornos, la percepción de las dimensiones, etc.

Al mismo tiempo esta situación representa el quiebre de la calle como lugar de socialización al debilitarse los lazos que hacían de la crianza una tarea compartida. La reclusión en el hogar y en el espacio privado hace recaer la atención de los niños exclusivamente en la familia y en especial en las madres. Por lo tanto, la relación infancia y mujeres sigue siendo inseparable debido al rol de cuidadoras que pese a los cambios socio económicos sigue cayendo sobre ellas.

La situación de los niños se agudiza en las sociedades del tercer mundo o en las zonas marginadas del primero. La desestructuración de la vida familiar tradicional, el aumento del trabajo femenino fuera del hogar sin un correspondiente desarrollo de otros servicios que lo sustituyan y el crecimiento de la precariedad y polarización efecto de la globalización, genera el empeoramiento de sus condiciones de vida. Entonces fenómenos como la infantilización de la pobreza, la explotación y la prostitución infantil, el trabajo en forma de mendicidad, la drogadicción y la violencia infanto/juvenil se vuelven frecuentes.

Sin embargo, comienza a haber aportes para “hacer una ciudad a la altura de los niños” (Francesco Tonucci). En los últimos años el desarrollo de diversas experiencias, ya sea en Europa como en América Latina, bajo esta línea es destacable. “A los entes locales se les dirige la enérgica petición de realizar planes reguladores para la infancia y para los jóvenes, es decir, proyectos territoriales capaces de convertir la actual ciudad centrada en el mercado y en el consumo, constituida por un tejido urbano neoliberal, sin reglas, carente de intencionalidad cultural y formativa, en una ciudad centrada en el ciudadano, apoyado por un sistema formativo integrado: familia-escuela-entes locales-asociacionismo-trabajo”<sup>33</sup>.

Por otras visiones de la ciudad.

Finalmente, la visión dominante sobre la ciudad es masculina y su racionalidad es la del poder. El discurso del poder va de arriba a abajo, homogeneiza y divide, pero la ciudad es un todo y la gente la vive a la vez en todas sus dimensiones. No hay política urbana válida que no asuma, que no integre, todos los problemas y

<sup>32</sup> Tonucci, F. (2002). *Si bambini dicono: adesso basta!* Laterza, Roma.

<sup>33</sup> Frabboni, F. (2002)



todas las necesidades. La ciudad varía en cada lugar y a cada instante. Nadie es idéntico a nadie. No hay servicio público o colectivo eficaz sino puede adaptarse a cada situación y a cada persona.

Necesitamos darle voz a la vivencia femenina de la ciudad para encontrar nuevas respuestas. Por ejemplo, nuestras ciudades generan parados que devienen marginales, pero los empleos de proximidad, de servicios de persona a persona, o el mantenimiento urbano, el cuidado de espacios y de equipamientos colectivos en las unidades residenciales ofrecen posibilidades infinitas. Paralelamente, la lógica de la congestión y de la contaminación derivadas de la circulación es infernal y no sólo es necesario más transporte público y volver a caminar sino también menos prisa, menos agresividad, ir más despacio y más tranquilos. El mobiliario urbano, requiere atención delicada, pero también debe exigirse que sea a la vez hermoso y cómodo.

Contra lo que supone el pensamiento “ingenieril” en la ciudad el camino más corto entre dos puntos es el más bello y el más seguro. Por otra parte, la convivencia, el conocernos unos a otros, el hablarnos en las calles y plazas, es el mejor remedio a los sentimientos de inseguridad.

Se debe ir de la vivencia al modelo y no al revés y las vivencias son sentidos y no mera racionalidad. Recuperar la afectividad como método de conocimiento.<sup>34</sup> En la época “global”, de la ciudad-mundo, necesitamos la ciudad-casa. No nos sirve una ciudad muy competitiva, según la lógica productivista, si no es también una ciudad-placer. Nos moriremos de aburrimiento en ciudades y barrios todos iguales, y nos sentiremos bien en lugares con distinciones y con encantos únicos. Necesitamos una ciudad placer, una ciudad para ser vivida con todos los sentidos y donde la convivencia encuentre en lo distinto lo común, una ciudad donde nos podamos reconocer entre todos y donde las vivencias invisibles empiecen a tener luz.

---

<sup>34</sup> Sennett, R.(1996)

## LA CALLE, LA CÁRCEL Y OTRAS RUTINAS DE LOS LADRONES.

Tradicón y cambio en el mundo del delito.<sup>1</sup>

Alejandro Isla<sup>2</sup>

### 1. La Cuestión

Ladrones o chorros, como términos usados en el lenguaje corriente, presentan múltiples y a veces vagos significados. Se habla de que “políticos y jueces son chorros”, o que un gerente de banco es un “ladrón” pues distrajo un dinero o estafó a clientes. Se escucha en estos días a menudo “que se vayan todos los ladrones”. Así son términos que se usan en el lenguaje cotidiano con un sentido muy amplio, que cubre la estafa, la defraudación, la corrupción, el hurto, el lavado y otras tantas modalidades de delito.

Sin embargo en el mundillo de la delincuencia “ser ladrón” denota y connota cualidades desarrolladas en una trayectoria, muy precisas. O sea remite a un determinado universo de la delincuencia, que quienes se consideran como tales lo consideran como atributo positivo. “Ser ladrón”, implica, además de robar “de caño” (con arma de fuego) una serie de códigos de conducta, no escritos, que se aprenden únicamente con la vida y en experiencias muy concretas, y que figuran en las trayectorias como verdaderos ritos de pasaje.

Por qué entonces, incluir un capítulo específico sobre “ladrones”?, o más precisamente: ¿qué particularidad de las convulsionadas relaciones sociales cotidianas resaltan aquellos? Estas preguntas merecen una respuesta inicialmente breve, más allá del interés que despierta, a veces por su exotismo, la vida frondosa de esta especie de delincuentes. Motivó en primer lugar, una investigación sobre el mundo de los ladrones en relación a la producción de violencias e ilegalidades, su tratamiento normativamente ponderado del uso de la violencia física, en contraste con la delincuencia juvenil actual, que llamaremos aquí “pibes chorros”. El marcado contraste entre el mundo de los ladrones y el de los pibes chorros, resalta, a nuestro entender, una de las dramáticas formas que asumió el conflicto social desde mediados de los '70, pero mucho más desde el inicio de los '90.

<sup>1</sup> La investigación contó con la colaboración de la abogada María Cecilia Valdéz Morales.

<sup>2</sup> Investigador de CONICET y FLACSO - Argentina.

Pero el lugar elegido para explicar los contrastes y las mutaciones que se fueron produciendo en el mundo del delito, fue el de los propios ladrones. Sus explicaciones, angustias, reparos, por lo que sucede en el siempre heterogéneo mundo del delito, nos sirven para agudizar la mirada sobre los mismos, como más allá de las fronteras grupales, destacando otras formas de delito que desafían y muchas veces niegan sus códigos.

Además de las diferencias sustantivas en el desempeño de la violencia y la ilegalidad, ellos advierten también cambios muy fuertes en sus códigos de conducta y en los órdenes de relaciones sociales, que devienen de aquéllas. Para ser mundos completamente 'fuera de la ley', y en general explícitamente 'contra de la ley', los ladrones mantienen ciertas formas de orden, lealtad y jerarquía, que contrastan con la de otras especies de delincuentes, especialmente con los nuevas generaciones y con las prácticas ilegales que realizan conjuntos significativos de personas en las instituciones del Estado que administran la seguridad y la justicia de los ciudadanos.

Para decirlo con las palabras de uno de ellos: "había mucha moral en la inmoralidad delictiva... le digo de ayer, eh? Ahora la moralidad no es total. Yo veo las cosas que están ocurriendo en la calle, me agarra vergüenza!! Me da ganas, hasta de actuar en contra de todo esto y no sé cómo de hacerlo ni si quiero hacerlo. Pero esto no tiene razón, esto no tiene que ver con robar; con ser delincuente ni por inclinación, ni por necesidad, ni por nada. Esto es un barbarismo total... es una cosa de locos; entonces me pregunto: es una consecuencia de esta psicosis social, de esta corrupción enorme o es por droga o es por un montón de cosas? Porque antes el ladrón, no robábamos así. Y no queríamos todo esto. Con este vandalismo. Demasiado que teníamos un accidente y por ahí. Pero el accidente cuál era? Era un tiroteo con alguien, o por ahí cuando se mataba a alguien, se mataba en un tiroteo. Se mataba por la relación de alguien... o con un encuentro policial. Y por lo general los tiroteos son siempre con la policía. Me entiende? Y yo sí me tiro, siempre fue con la policía. No sé, 7, 8, 9, no sé cuántas veces!! pero siempre con la policía y nunca los fui a buscar. Esas cosas, vio? por los confidentes o los buchones o porque por ahí en su perspicacia: 'a ver aquellos dos que van en el coche', vio? y lo quieren parar, o detener y entonces..."

En segundo lugar, además de intentar mostrar cómo se forjan estos códigos morales, y estas visiones del pasado, queremos destacar que uno de los lugares de su producción es la cárcel, donde ellos pasan prolongadas temporadas de sus vidas. Entonces la vida carcelaria, es una larga e importante estación en sus carreras, donde se establecen relaciones imperecederas, se aprenden nuevas técnicas, se arreglan 'hechos' y se tuercen o se templan definitivamente, caracteres de personalidad que de sobrevivir con dignidad serán fuertísimos. La cárcel, con sus

rutinas y su lento transcurrir de días, meses y años, es un universo que reúne, además de distintos tipos de delincuentes según la taxonomía del Estado, a diferentes generaciones. Esto es así porque los diarios ingresos, de los primarios, se topan en muchas unidades con presos "viejos" que los han precedido, sufriendo morosos procesos o largas condenas desde años o décadas de anterioridad. Ellos cumplen el papel de reservorio de la tradición, enhebrando las generaciones y sus estilos delictivos. Entonces, la vieja tradición se encarna en las nuevas generaciones que se renuevan año a año.

En tercer lugar, las historias de los ladrones, muestran una curiosa imbricación, con el mundo de la policía y la justicia, poblada de "arreglos" por apretadas, mexicaneadas, y otras formas de comercios ilegales. Pero a pesar de ello, mantienen una identidad definida, construida en oposición extrema y declarada, al mundo "de la ley". Detectar cuáles son los límites entre "el arreglo" y el "trabajo para la yuta" (la policía), constituye un punto importante de este artículo, pues también muestra los cambios que se produjeron en las últimas décadas en el mundo de la delincuencia. También los relatos desde este mundo, son útiles para quitar el velo, y aún resaltar, los ilegalismos del lado del Estado.

Los "ladrones" representan en el mundo del delito, un grupo selecto, con estrictas normas de conducta y códigos de honor. Se molestan cuando se los "vocea". El "usted" es de rigor, y marca una distancia, que sólo con los años y la confianza se puede vencer. Se pueden ofender gravemente si se los trata de "presos comunes" o "delincuentes comunes". Ellos se afirman con un "mire, no se equivoque y ofenda, yo soy ladrón". "Ladrón", es claramente una categoría aparte en el mundo de delito, asumida y ganada como reconocimiento entre pares.

La mayoría de los entrevistados y conocidos, hablan en tiempo pasado. O sea, hablan de una "delincuencia gloriosa", siempre en la época de sus años mozos. Muchos de ellos dicen que dejaron de robar, por que la "calle se pudrió", o por que "no hay con quien salir", dando un sentido muy claro a su expresión: los que quedan son cachivaches, o ratas, o buchones, o loquitos asesinos. O en el lenguaje de ladrones por debajo de los 30 años: antichorros.

Es importante aclarar desde lo generacional, que los relatos escogidos de Carrera con más de 60 años, se extienden desde fines de los '50 hasta el presente, compartiendo cárceles y el mundo del delito en la calle durante gran parte de la década de los '90. Pertenecen a una generación que "se jubila" o que la "jubilaron de hecho", como en el caso de Pascual, muerto en un enfrentamiento, a fines de los '90 y a quien el autor conoció a fines de los '60 y décadas más tarde se cruzó con algunos de sus secuaces.

O sea, que hay una tensión entre las diferentes generaciones de ladrones, a pesar de las continuidades en los lenguajes y códigos morales. Sin embargo, hay un punto de quiebre y de rechazo explícito por parte de los ladrones de cualquier generación, frente a la aparición de los pibes chorros.

En los relatos que escogimos para ilustrar este mundo, veremos que quienes introdujeron nuevas formas de delincuencia e ilegalidad, quedan siempre sindicados como que "pudrieron la calle", en el sentido que atrajeron, mediante sus acciones, mayor presencia y contundencia policial (armamentos, vehículos, personal). Lo cual nos remite al lugar común de "todo tiempo pasado fue mejor", reconociendo que es una visión conservadora de la tradición.

### Arquímedes: El Centro y La Desviación.

Toda la criminología, la sociología durkheimiana, como toda la de la escuela de Chicago (la vieja y la nueva), se basaron, de uno u otro modo en el supuesto de plantear un centro: el orden social legítimo y legal, y diferentes puntos de proximidad, convergencia y desviación, respecto siempre de aquel centro. Un orden constituido no solamente por la ley promulgada, sino por la legitimidad conferida al Estado, por parte de la sociedad civil, como teorizó Weber.

El modelo implica un punto nodal, constituido por un orden basado en normas y leyes consensuadas o reconocidas por la percepción del conjunto de los miembros de la sociedad. De allí, la constitución misma de las relaciones sociales como un contrato que estipula y reconoce un conjunto de normativas, y a su vez que señala las desviaciones o delitos que se pueden infringir a esos preceptos morales. De allí también los castigos codificados para cada conducta desviada que alcanza a constituir delito. Pero todo este complejo aparato teórico jurídico y sobre todo moral, que las diferentes corrientes del pensamiento filosófico político debaten hasta nuestros días, se basa como andamiaje en un hecho bastante simple a primera vista: su legitimidad, conferida por el consentimiento de los miembros de la sociedad.

Este consentimiento no existe al presente de este estudio no solo por la crisis de gobernabilidad que se produjo con los hechos y violencias que terminaron con la presidencia de De la Rúa, sino que es anterior y más profundo. Implica no sólo el descreimiento en gran parte de las instituciones del Estado, sino y más grave aún, el sentimiento de temor y desconfianza hacia instituciones que como la policía y la justicia, deben ser garantes del orden, y entonces constitutivos del centro arquimedeo, desde donde denominar, juzgar y ponderar las conductas desviadas.

Pero de qué centro moral- normativo, podemos hablar en Argentina, cuando la inseguridad jurídica no es solo denunciada como afectando a los sectores

populares, o a los más "vulnerables" al poder y a la ley (Zaffaroni: 1989 y 1993) sino a todas las clases, aunque de desigual manera. Donde las instituciones máximas de salvaguarda de la moral como la Corte<sup>3</sup> Suprema y las demás cámaras e instancias de nivel inferior, son sospechadas de corrupción por la sociedad, en medio de escándalos con fuertes repercusiones en los principales medios del país, como del exterior. Ya Nino (1992) había titulado uno de sus medulosos libros, a principios de los '80, cuando se inauguraba esta democracia, "Un país al margen de la ley". Las enormes movilizaciones y esperanzas, en los inicios de la democracia, puestas sobre el sistema político y manifestadas en el voto masivo, se fue diluyendo al mismo tiempo que se asentaba el sentimiento de impunidad, en el conjunto de la población. Está extendido y naturalizado en el conjunto de la sociedad, la sensación y muchas veces la idea, de que es un país sin reglas, "ni moral" y entonces se convierte en apotegma aquello de que: "el que no afana es un gil".

Para Weber la legitimidad era indispensable para la existencia del Estado democrático, como aval a determinadas instituciones encargadas de la administración del orden social. La legitimidad estaba constituida para Weber por la aceptación y la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado. En el Estado mismo.

Pero entonces, cómo observar el "desvío". O preguntado de otra manera, "desvío respecto a qué? Si más allá de las pruebas, las sentencias y los procedimientos judiciales, la mayoría de la sociedad cree que efectivamente lo del arsenal de Río Tercero, fue un atentado (y no un accidente) para tapar pruebas comprometedoras del contrabando de armas. Si más allá del fallo de la Corte Suprema, a los famosos inculcados por el tráfico de armamento, la sociedad cree que no sólo tuvieron que ver con lo de las armas a Ecuador y Croacia, sino con los fondos que se cobraron por esos envíos. Si además quedó la sensación de que se cubrieron entre amigos, utilizando las investiduras de la ley, la carta magna y la justicia.

Sin embargo y pese a todo, el centro moral- normativo como núcleo irreductible en el sentido común del conjunto de la sociedad sigue vigente, expresándose por ejemplo, cuando en las encuestas de opinión se revela la paradójica contradicción que la gente víctimas de delitos no denuncia la mayoría de esos hechos, por desconfiar en la institución supuestamente madre de la seguridad ciudadana: la policía. Pero al mismo tiempo, y en el mismo cuestionario, se pide "más policía" y frecuentemente "mano dura". Si uno allí pudiera preguntarles 'a qué policía se refiere' o más simplemente: 'cómo debería ser la policía', responderían en su gran mayoría apelando al deseo de orden social encarnado en el sentido común, que conforma la cultura política por lo cual un policía,

---

<sup>3</sup> La Corte de la llamada "mayoría automática", pues obedecía ciegamente al teléfono del Ejecutivo, recién pudo transformarse entre el 2003 y el 2004.

se piensa como aquella persona que vela por la seguridad e integridad de la familia y la sociedad, a quien las personas podrían confiar no sólo los bienes, sino la protección de los hijos. Esta imagen añorada, que muchas veces se traduce como la “del vigilante de la esquina” es la que se encuentra en los reglamentos y objetivos de la institución, que a su vez nutre el imaginario social.

Por ello las ambigüedades no conscientes, que se expresan en las prácticas y discursos del conjunto de la sociedad, y claramente también en el mundo de la delincuencia. Uno de ellos, protagonista en este trabajo, nos confirmaba su asombro frente a su esposa, que no obstante haber padecido largos períodos carcelarios del marido, decía que “cuando se enteraba de algún nuevo robo, de alguna toma de rehén, de una nueva masacre, exigía mayor represión para los delincuentes.” O también las contradicciones en el discurso de Carrera cuando asevera: “...lo arreglaba en la comisaría; sí, gracias a Dios que tenemos una policía muy corrupta, y a los delincuentes que tenemos dinero ocasionalmente, nos favorece”. Y al mismo tiempo tenía que afrontar diferentes formas de tortura física en procedimientos “normales”, cuyo objetivo no es alcanzar “la verdad”, sino relacionar a la víctima con hechos resonantes de su presente y pasado, para extraerle la mayor cantidad de dinero u otros bienes. O cuando Carrera, quien arregló detenciones y acusaciones, por medio de abogados con por lo menos un juez, decía de la justicia “...digamos la gente que administra la ley, actúan de esta manera: falsean las verdades para componer pruebas, y sobre todo, sobre aquellas personas que tenemos antecedentes”.

Entonces, es interesante y paradójico, en este contexto nacional de corrupción e inseguridad generalizada, estudiar a los ladrones, pues expresan preceptos morales contrastantes. Para no romantizar la vida de los ladrones, hay que preguntarse si la exaltación de esos códigos constituye sólo una opción moral. Por un lado, históricamente siempre necesitaron diferenciarse de otras formas de delincuencia, que desprecian en su discurso como en sus prácticas. Entre los ladrones, principios como la lealtad son exaltados y marcan a fuego una trayectoria, que no se corresponde con las conductas de homicidas, rateros, estafadores, y mucho menos de los violadores, considerados entre las peores lacras por aquéllos.

Pero frente a las diferentes represiones del régimen, ellos se consideraban “hombres de conducta”, “de respeto”, y por ello tuvieron muchos parentescos y cruces con grupos políticos, tanto de izquierda, como de derecha. Baste citar el ejemplo de los anarquistas expropiadores, de los innumerables casos de: ladrones-militantes, o militantes-ladrones, que nutrieron las filas de las organizaciones peronistas de izquierda y derecha, durante la “resistencia”.

También el panegírico de Genêt realizado por Sartre en su “San Genêt”,

como en la obra misma de aquél en su "Diario de un ladrón", donde compara agudamente las dos puntas extremas en el espacio del poder: la cárcel y el palacio real "que representan la fuerza en estado puro", continuando: "...La mampostería, los materiales, las proporciones, la arquitectura van de acuerdo con el sistema moral que hace que estas moradas sean indestructibles en tanto perdure la forma social que simbolizan..." (1994: 65). Pensamientos agudos sobre la sociedad que mucho más tarde retomaría Taussig (1992) para reflexionar sobre las ambigüedades y complicidades entre la policía (emblema del Orden) y los ladrones (emblema de la Desviación, o del cáncer en la metáfora de Durkheim) entendiendo el poder del Estado en la ambigüedad o el maleficio de generar deseo y rechazo, terror y consentimiento, todo al mismo tiempo.

Durkheim con su metáfora del cáncer (1996: 343-344) sostuvo que el delito no era parte de ninguno de sus tipos de solidaridad, pero tampoco de como él pensaba la anomia. Por ello eligió el cáncer, para referirse al mundo de los ladrones, explicitando que ese tipo de tejido, no podría de ninguna forma llamarse anómico, ya que comía el tejido sano social. La única manera era aislarlo, para luego extirparlo. Pensada así la sociedad y su orden indispensable para su funcionamiento, uno siente vértigo cuando dirige la mirada al 'centro' de la sociedad argentina, el cual es promotor de una interesante parte de los delitos y los ilegalismos.

Sin embargo, si bien este Estado concreto como centro, con sus instituciones ligadas al orden, produce terror en algunos sectores de la sociedad y temor, inseguridad y desconfianza en el conjunto, y consecuentemente su rechazo, la sociedad expresa su deseo de orden, como reclamo básico de la seguridad de las personas. Ese deseo de orden instalado en el imaginario social, conformando el sentido común, constituye un centro: el reclamo de trabajo, el reclamo de justicia frente a una sensación de impunidad generalizada, el reclamo del reestablecimiento de la vigencia de la autoridad con ética. Este centro, como positividad y deseo, se anida en la sociedad, y está como paradoja, permanentemente asediado y desafiado por las prácticas de las instituciones estatales reguladoras del orden.

\* \* \*

Ambos casos que presentamos tuvieron cruces en las distintas épocas y cárceles que padecieron, con presos políticos. Uno de los casos presentados tuvo que ver directamente con organizaciones de la "resistencia" ya que varios de sus secuaces entraban y salían del mundo también ilegal de la militancia de los '70.

### Las Perspectivas

Cuando se trata de develar desde los actores, el mundo de la delincuencia profesional, el investigador se enfrenta a cuestiones claves. En primer lugar,



problemas de accesibilidad a ese mundo. Pero, en el supuesto que logre un camino para solucionar esos problemas, debe enfrentar en segundo lugar algunos dilemas clásicos, como aquél de '¿qué posición moral asume el investigador ante los hechos?'<sup>4</sup>. En tercer lugar, y diría tan importante como los dos primeros: el problema de cómo escribir una etnografía de zonas oscuras de la sociedad, una etnografía de los pliegues tenebrosos del Estado y de su orden moral, no sólo para no delatar a los entrevistados, sino para lograr transmitir las ambigüedades del delito y de sus actores.

Respecto al segundo aspecto, recientemente fue replanteado por Jeff Ferrel (1998) quien estimula a los investigadores a la necesidad de delinquir, como único camino a la "comprensión" (la explicación no alcanza, dirá Ferrel) para sentir el miedo, el vértigo, el shock de adrenalina, el lenguaje particular, los códigos y actuaciones corporales, que se ejecutan en la preparación en el momento del delito, en la fuga, y más tarde, en la rememoración del hecho, que de ser exitoso, es celebración<sup>5</sup>.

Tanto en los '60, como en los más actuales, los ejemplos en la literatura consultada se han referido a fumadores de marihuana, o bandas que violan la propiedad privada pintando graffitis en edificios de departamentos de New York. Los casos que exponemos, están relacionados a "ladrones" (profesionales, y "de la pesada") y por ello son más complejos, y apartados de las normas y leyes, respecto a la ilegalidad asociada a 'fumadores' y 'graffiteros'. Pero más que nada, como casos deben permitir una problematización de algunos aspectos centrales de la violencia en los años recientes.

Con relación a la perspectiva de la observación creemos hacer un aporte metodológico, aunque módico, ya que no es la intención central del trabajo, pero principalmente porque las dificultades son enormes. Problematizamos las relaciones de ilegalidad de la delincuencia y de las instituciones que guardan el orden público a través de dos casos, con numerosas ramificaciones que conduce a otras relaciones sociales de la delincuencia. Basados en una trayectoria de vida, realizada mediante

---

<sup>4</sup> A esto le hemos llamado un problema clásico ya que fue planteado por Sutherland en el 37 y lo volvió a tomar Becker a principios de los '60. Éste lo rediscutió, dándole una vuelta más de tuerca, a propósito de una comunicación personal con Ned Polsky, quien le sugería que debía ponerse del lado de aquellos "que quiebran la ley" (1991: 171), como única opción y sin matices.

<sup>5</sup> "Hacer plata importa, no te voy a decir que no. Pero lo mejor es entrar, hacer el trabajo, que todo salga bien, salir y después contarlo", le resumía la Garza Sosa a un periodista (El Clarín, 9/4/00).

sucesivas entrevistas, y en una etnografía reflexiva, agregando la dificultad de una retórica en la que el autor, queda en el relato involucrado.

Es importante resaltar el hecho que la relación y las entrevistas con Carrera, fueron realizadas por una abogada que lo contactó en un juzgado. Ella logró la confianza para hablar de "hechos y picardías" bastante abiertamente. Incluso Carrera permitió que las entrevistas se gravaran<sup>6</sup>. Pero más allá de las dificultades que la coautora fue allanando en el transcurso de una relación que se prolongó por más de 6 meses y que hoy perdura, es de destacar el lenguaje atribulado que el ladrón utilizó en sus largas charlas. Esto justamente, porque además del halo de respeto con el que galardonó su veteranía, hablaba con una mujer y además abogada.

El texto sobre Pascual reconoce varias etapas de elaboración, algunas basadas en observación participante, en cárceles y en la calle, en períodos muy distantes de la vida de uno de los autores. Muchas veces expresados en recuerdos fragmentarios y en pequeñas anotaciones o viñetas, dispersas en cartas, cuadernos, que se salvaron de censuras y requisas. Otro paso fue entregárselo a un ladrón veterano para que lo leyera y comentara. Él se tomó el trabajo de escribir de puño y letra aclaraciones y disensiones. Luego en un bar del oeste del Gran Buenos Aires nos encontramos los tres y debatimos sus observaciones. Evitaba el querusa, por más que lo conocía como el mejor profesor, dada la presencia de una dama. Incluso soslayó pronunciar términos, que incluidos en el texto de Pascual, en el lenguaje ordinario, evocan el órgano masculino.

El lenguaje conforma una cultura, una manera de ser y comportarse. En el sentido de Whorf o Sapir (por ejemplo Fearing, 1963) el aprendizaje completo de un lenguaje, es el aprendizaje de una cultura. No solamente implica el conocimiento del significado de palabras o términos en su traducción a otra lengua, sino que demanda el conocimiento de los matices de significación con relación a objeto y situación. Matices que pueden ser introducidos por un tono, un acento, un silencio, un gesto, o la variación de significado que produce el uso de un término en un contexto particular. La palabra es acompañada, entre otras cosas, por la gestualidad corporal apropiada, a una comunicación específica.

---

<sup>6</sup> Esto es infrecuente y requiere de confianza, que se gana con el tiempo y la prudencia. Igualmente, con o sin grabador, uno sabe que muchos hechos se transmitirán distorsionados, o quedarán en penumbras, sobre entendidos, o directamente ignorados de la conversación o entrevista. El grabador fue aceptado por Carrera, quien además nos proporcionó varios escritos carcelarios de su autoría. Cuando uno de los autores, en otra oportunidad, en un bar con amigos de épocas pasadas, insinuó que tenía intención de grabar, la mayoría sonrió piadosamente, entendiendo una mala broma, y uno de ellos le dijo "qué tenés en la zabiola Pelado, te volviste vigilante?"

En el caso de los ladrones, que han pasado largas temporadas de su vida en cárceles, acompañan al querusa (conocido por la policía y los guardia cárceles) con el lenguaje de las manos de los sordomudos, con variantes que se van incorporando, y se socializan en los traslados conjuntos de presos de diferentes unidades a juzgados, o los frecuentes cambios entre las prisiones.

El querusa, desde sus manifestaciones recogidas a fines del siglo XIX, demuestra una curiosa estabilidad transmitida de generación en generación en la subcultura delincinencial, a pesar de los cambios en las prácticas y tecnologías del robo profesional. La explicación de esa renuencia al cambio, se basa en que gran parte de cada trayectoria individual de un ladrón se realiza en la cárcel, donde los cambios son lentos, y donde el peso de la tradición, que conservan los presidiarios alojados, es decisiva para el novato o primario.

Por eso, Dellepiane señala a "los criminales reincidentes, los ladrones de profesión..." como los expertos y creadores del "idioma del delito". Preguntándose más adelante: "...¿qué cosa mejor que la palabra, que es la exteriorización del espíritu, para el análisis y el conocimiento de este último?", contestando enseguida: "...el argot revela en forma sensible, casi podría decirse palpable, las notas o rasgos característicos del alma criminal..." ([1894] 1994: 14). Así estamos concibiendo al lenguaje como el entretejido o la urdimbre básica de una cultura, con sus relaciones sociales, sus maneras de ser y comportarse. El uso de estos argots, constituyentes de la matriz de una cultura, implican el reconocimiento de percepciones diferentes de situaciones, personas, actitudes.

Este posicionamiento teórico - metodológico, implica enfatizar el camino etnográfico, que destaca la observación participante para comprender otro mundo cultural del propio. Especialmente si se quiere pensar "el delito" desde las ideas y prácticas de los propios actores. Obviamente, uno enfrenta un doble desafío: cómo entrar y salir de ese mundo, pero luego, lo anticipamos: cómo narrar.

Para sortear los problemas que presenta narrar y transmitir lo mejor posible escenas del mundo de los ladrones, elegimos para el relato sobre Pascual, una estrategia de ficción sobre hechos reales<sup>7</sup> conservados en la memoria de uno de los autores, de diferentes etapas de su vida sobre la trayectoria de un mismo grupo de personas, que encontró en diferentes escenarios: la cárcel, la militancia, la antropología, la celebración. De tan diversas experiencias y

---

<sup>7</sup> Como lo hizo Rodolfo Walsh en sus obras de denuncia política. O desde otra perspectiva, siguiendo el estilo de trabajo del "naturalismo sociológico" como se caracterizó los estudiosos de la "desviación" de la Escuela de Chicago (Roberts, [1975] 1998: 250 - 251)

encuentros no puede surgir un texto de estilo único y lineal, sino una narración que exige, para expresar sus objetivos, la yuxtaposición de géneros narrativos, resultando lo que Geertz llamó inspiradamente "blurred genres" (1983) hace dos décadas.

De "Los Hechos" Pascual.

"Pibe, aquí en la tumba, hasta los muros escuchan.  
 Haceme caso: de los hechos no se habla"  
 Consejo del Pato Marlene.

Tuvo ojos celestes muy claros, en medio de una expresión de asombro permanente, piernas cortas que lo hacían alcanzar apenas el metro sesenta. Uno de sus viejos secuaces, me contó hace poco que lo voltearon en el acceso norte. Siempre el "acceso norte", o "la 9" como él denominaba a todas las rutas que conectan la Capital con el nudo de Rosario. "Se confió – me dijo Lucho- se acercó a un móvil de custodia pensando que adentro estaba sólo el fercho con la motorola, y se les escurrió otro...". "El Viejo - como también le llamaron desde mediados de los '80 - alcanzó a tirar, pero lo arrebataron... además creo, lo junaban. Se empecinó en caminar<sup>8</sup> por allí", terminó Lucho.

Pascual reinició la actividad en el 99, después de casi 7 años "de jubilado", como dijo una tardecita que compartimos junto con Lucho, en un bar de vino y blanca. Y más allá de su angustia y despecho por él mismo declaró: "el aburrimiento por el parate... que me hacía estar como frío". Me impactó el relato de las causas que adujo para tanto tiempo fuera de "la buena vida" que siempre lo contó como asiduo concurrente: "siempre para el embrollo estuve en la gatera". "Sentí asco, - empezó - frente a la canalla. Un día sentí asco, porque el arreglo, es de la lógica cuando te enganchan en orsay. Bueno, podés ir parte y parte... en fin, hay variantes, pero la yuta y la calle se volvieron sanguinarias. Y esto lo empezaron Uds. – me miró- los ponebomba, que pudrieron la calle, terminando los 60". Pascual manejó durante años información sobre "el circuito de los electrodomésticos", como llamaba a todo lo que tuviera un enchufe, desde la época que habían aparecido las primeras heladeras "Siam- DiTella", como decía para mostrar su veteranía. Y

<sup>8</sup> En el contexto: el lugar que se transita ilegalmente; o "por izquierda".

él allí, choreaba en las rutas del Norte que conocía “a ojo cerrado”: “me vendan y te cuento por donde vamos”, se ufanaba; porque hasta los baches los tenía ubicado en una geografía mental, que a él le recordaba un “océano”. Por eso, se la seguía a Lucho, con esa metáfora: “esta semana tenemos una nave para abordar”. Siempre fueron electrodomésticos, por lo que Lucho sospechaba que tenía gorriones que avisaban de los envíos en las fábricas o depósitos.

“Este fue el último, a principios de los 90, cuando fuimos con éste, con el Lucho siempre de fercho, y el Negro para que guarde al gil. Es lo mejor – sostenía el Viejo-, llevás al camionero y al acompañante apretados a comer una napolitana Milanesa napolitana<sup>9</sup> en algún recreo de la ruta. El apriete lo hacía yo, tranquilo, con parsimonia”.

Lucho, después del hecho se lo hacía contar como 10 veces. “Viejo, y?”, la repetición, frente a la fascinación de Lucho, advertí que era pedagógica. “Bueno, le cruzamos el autito y con una linterna... tranquilo me acercaba. Le iba mostrando un poco el fierro y el gil no quería saber nada, no iba a dar la vida por unos cachivaches que no le pertenecen. Le garpaban mal, y venía palmado”. Le golpeaba con el fierro en el vidrio de la ventana, y cuando el gil abría, “abajate, no manotés nada ajoba (de la butaca) porque sos boleta, bajá manso que no es con vos”, dice Lucho que así el Viejo le decía al camionero. “Y que éstos -sostenía Lucho- se espantaban de la mirada del Viejo, porque allí, en esa decisión celeste sin parpadeo, veían la muerte”<sup>10</sup>.

Seguro que el Viejo en su historial tenía un par de boletas, pero el prontuario no las registraba. “Siempre por necesidad, - decía sin más referencia – uno no nació para asesino”. Confirmando la teoría de muchos ladrones, ‘que chorro se nace, no se hace’, en el sentido de pertenecer a familias, en las que por lo menos la generación precedente, estuvo en el choreo.

Fue así que esa medianoche engancharon la nave, un camión con acoplado, como el Viejo garantizó que venía navegando desde Rosario hacia Capital por la 8. “Hay que elegir bien el lugar, el chabón no puede ir por una recta a 120, eso es de chambones; cómo lo parás? Te pasa por arriba. Tiene que ser un cruce, o lo mejor a la salida de un recreo, cuando se va pipón y con un troli adentro, uno no lo quiere matar al gil, siempre ruegan por la familia. Pero a uno le da pena el gil nomás; entonces arranca despacio y uno juna si va con custodia. Sabíamos que no llevaba, sino tenés que agrandar el equipo, ir con dos checos, con fierros largos, por si hay bronca.”

<sup>9</sup> Milanesa napolitana.

<sup>10</sup> “La presencia para el apriete”: convicción absoluta que se respira en la actuación que coordina: cuerpo, gestos y voces que se emiten.

“A la final éramos 3 nomás para el hecho. No tenés que hacer bulto por la ruta porque la taquería siempre observa. Además con la caripela de preventiva que tienen éstos”, decía el Viejo mientras Lucho carpuceaba ser ofendido, con todos sus tics con los que se había ganado en el ambiente “El ambiente”<sup>11</sup> el apodo de “Seña e Truco”: porque se le escapan todas, desordinadas, en su cara redonda. Lucho era un gran fercho desde la perspectiva del Viejo: “tenía reja”<sup>12</sup>, conducta, y había sido tachero”. También manejó camiones y camionetas en varios hechos. En un tiempo, se dedicó a ese tráfico por Paraguay.

Una semana antes del apriete Cook, como le decía también Lucho a Pascual (“por el Capitán, viste, porque te las crees todas, vos”), lo había mandado a robar (“levantar”) un buen “checonato” y que además “lo prepare” en unos galpones que en el sudoeste del Gran Buenos Aires conseguía Lucho de amigos que tenían un desarmadero, disimulado en talleres de automotores. “Hacele chapa y pintura Por contexto o relación sintagmática: chapa y pintura”<sup>13</sup> – le dijo Cook – y conseguile de los pulentas<sup>14</sup>.

Aquel cruce el Viejo se lo conocía de memoria. El camionero vio todo como en una película que se le disparó en la cabeza. Se le puso adelante, lo hizo frenar de a poco. Lo metieron en la banquina en una noche tranquila, que no pasaba un alma. “Seguro que estaba entregado”, recordó Lucho que pensó para darse confianza. Pero el Viejo, se bajó con un bastón en la izquierda y el Colt 38 en su derecha, caminó unos 4 metros mirando fijo, siempre fijo al camionero que ya adivinaba todo lo que pasaría. Le golpeó esa vez con el bastón, y ese cambio, pensó Lucho que no dejaba de encandilar con su linterna al gil, debe haber llamado la yeta. “El Negro, ajoba, apostado en ángulo al parabrisa, con un fierro de mano, sereno con las narpies abiertas, apuntaba al fercho por si acaso. “Debe haber sido el verano del 93”, recordó Lucho en aquel bar de Independencia, por la cantidad de bichos que volaban entre los faros de los vehículos, del camión, del Peugeot para el asalto, sumado al haz de la linterna potente.

---

<sup>11</sup> “El ambiente”, a lo largo del texto significa “el medio delictivo”, o el hampa, que es mucho más que el grupo de pertenencia, o banda, del ladrón. En un lenguaje sociológico sería su ‘grupo de referencia’, en el que son conocidos sus hechos sobresalientes, y su conducta en los ritos de pasaje de la vida del ladrón, como el comportamiento en la tortura.

<sup>12</sup> “Tener reja”, en este contexto: haber pasado por la cárcel manteniendo una buena conducta (compañerismo y solidaridad) entre presos. Por oposición: “pedir reja” es solicitar protección a la policía o a los guardias carcelarios.

<sup>13</sup> Por contexto o relación sintagmática: chapa y pintura: patente nueva falsa y cambio de color de pintura. Hay que “disfrazarlo”. para el hecho.

<sup>14</sup> Que consiga o que haga buenos documentos (“la verde”) falsos para el coche coincidentes con el número de chapa.

“Todo salía limpio, carajo! Hasta la canallada”, dijo el Viejo. Y contó seguidamente cómo la misma cana había apretado a Miguelito, el reduce, y los habían mejicaneado. Y de este hecho le quedó el sabor amargo en la boca y en el alma, de que al final terminaban robando para la yuta. Y por eso “paró de trabajar” por 6 años, o se “jubiló” como Pascual decía.

Nicolás, un tucumano que había caído muy joven en un asalto a un correo del Gran Buenos Aires, cuando compartió “la modelo” de La Plata a mediados de los '60 con Pascual, decía de este: “la pasa bien en la tumba, nunca fue grata ni quiso, va y viene y en el medio se entretiene”. Por aquellos años, Pascual hablaba de las boites de Olivos y San Isidro: las veces que con “un buen vento, y para reventarlo bien, las hacía cerrar, junto con los amigos “que a la final es lo único que te queda”. “No sabés lo que es un saque con una mina bien debute. Me subía al sport y me llevaba el mundo por delante”. “Te das un palazo o dos y con el descapotado, sos Gardel. En aquel tiempo de pibe, con 30 a cuestras, era un jailaife”.

Entonces, se ría y recordaba “en un momento zarpado, y con una nena encima, un botón me quiso parar y con el fierro al mango<sup>15</sup> casi me lo llevé puesto en el parabrisa, lo dejé maltrecho y olivé asustado, pensando que me lo había comido. Algún gil ortiva mancó la numeración y al sport lo tenía legal. Me engancharon a las horas en un telo de Olivos, enfiestado con la pierna, y como con  $\frac{1}{4}$  encima<sup>16</sup>. Con unos turros habíamos celebrado un asalto y a mi teca la puse en blanca... en esa época andaba con vento, no hay caso”, admitió. Pero él siempre lo tuvo, salvo “en la mala” cuando debió parar.

Recuerdo, dije en aquella mesa de Independencia, cuando te conocí en el 69, yo con 25 años, cuando llevaron a “la modelo” a los primeros ponebomba. Sólo en la intimidad de la confianza usaba un querusa mezclado con un léxico elegante. Los yugas de aquel entonces lo respetaban porque Pascual era cartón sin ser grata, seguramente por la historia de su familia. El padre había sido ministro de un gobierno nacional.

En aquella medianoche diáfana del 93 llegaron al galpón - depósito del reduce con quien el Viejo había arreglado “la bajada”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> En este contexto: fierro al mango : el coche a máxima velocidad

<sup>16</sup> Cocaína.

<sup>17</sup> Esto es estratégico para los “piratas”: dónde guardar el camión para bajar la mercadería sustraída, cobrar lo arreglado con el reduce, y llevarse la nave vacía, para abandonarla en algún punto muerto, que la yuta no pueda deducir la ubicación del galpón.

Al reduce Miguelito lo conocía de años, por lo que habían negociado varios embrollos juntos. "Garpará bien este 'flete', está asegurado (el precio) y él no es bardero", dice Lucho que el Viejo dijo. El reduce tenía buenos contactos con gente de las villas de Tres de Febrero, para ir metiendo la mercadería (el secuestro, dijo) a medida que la cobraba. Era una operación a consignación para el reduce, pero siempre segura, imaginaban ellos.

A la 1 de la mañana llegaron y con un par de bocinazos les abrieron el portón. Con el celular le avisaron al Negro que liberara al gil. Entraron con camión y acoplado a un patio enorme, oscuro, rodeado de un muro, con algunas piezas destartadas, que antes habían servido para guardar la mercadería choreada.

El reduce cerró el portón. Pareció que estaba solo, por lo que ellos pensaron que debían dejar el vehículo para que otros al día siguiente bajaran la mercadería y se encargaran del camión con "captura" segura. Pero de repente, en medio del silencio, con los claros y oscuros que producía la luz del camión que proyectaron en los muros la figura estática del reduce como un maniquí, estallaron luces enceguecedoras. Focos potentes desde varios puntos del patio y de los techos destartados se concentraron en la cabina. Lucho pensó: "perdimos", y atinó a manotear el fierro por instinto. Pero vieron detrás de esos haces que casi los enceguecían, varias siluetas con fierros largos. Mientras, de cada lado de la cabina les abrieron las puertas, arrancándolos violentamente del camión, al mismo tiempo que les gritaban "si muestran un fierro los partimos". Lucho años después me explicó "claro, nos querían con vida"

En el piso de cemento, boca abajo, y siempre apuntándolos los desarmaron, mientras recibían una buena biaba de patadas y culatazos. Entonces, ya reducidos, el jefe del grupo impuso su voz y paró a los secuaces. No había sido una "mejicaneada" ordinaria realizada por otra banda sino hecha por una "patota de robos y hurtos" del sudoeste del Conurbano, que comenzaban en el ambiente a llamarlos "buitres" porque comen de los restos del trabajo de quienes arriesgan.

Por fin, el jefe de campera de cuero con una 9 en el cinto, que el Viejo reconoció como "Ramón" ("un sanguinario"), se presentó como tal. "Nos conocemos Viejo, de lungo - contó Pascual que le dijo, bajo la mirada atenta y aprobatoria de Lucho - que te tengo toda la tira". Y luego con voz muy pausada y convincente, le explicó: "acá dejás el camión con el secuestro, esto lo administramos nosotros. Pero este choreo lo tenés que pagar, y con el camión y las heladeras no alcanza. Mañana me traes 12 lucas<sup>18</sup>, y la otra semana me traes otras 12. Sino, si me fallás, te salgo a capear por Buenos Aires, y vos lo sabés: donde te encuentro, te parto".

---

<sup>18</sup> 12 mil dólares.



## El Estaro Eustaquio Carrera.

“Este sistema nos convierte en más salvajes, en más desconcentrados, en seres excepcionales, casi imposibles de readaptar, es ésta la suerte de una enorme mayoría de seres que estamos en las cárceles. Decididamente se pretende que llegemos hasta el fondo de la desdicha, y sólo logran la rebeldía de uno, aunque esté oculta. Sentimos necesidad de rebelarnos, con qué salvaje alegría pensamos en ello.”

Escritos desde la cárcel, de Carlos, 26/10/98

Fue en un bar del oeste del Conurbano que Eustaquio le adelantó a Cecilia sus propósitos con relación a la secuencia de entrevistas que allí pactaron, después de escuchar para qué queríamos tener la visión de un ladrón, sobre la cuestión de la violencia urbana y la seguridad. Él le dijo que se avenía a ese intercambio para saber "cómo se cambia este sistema perverso, que no sólo come el corazón, sino que le quita el alma a las personas encerradas", y con ello se refería a la cárcel, pero también a "la injusticia de la justicia", como muchas veces repitió.

### El Bautismo de Fuego y La Caída

El hecho que lo condujo por primera vez a la cárcel ocurrió por enero del 57. Entre cuatro, robaron a mano armada el camión de caudales de una fábrica de alimentos, en cercanías de Plaza Flores de la Capital. Eustaquio, contaba entonces con 21 años, Carlos Antonio que formó como ladrón, unos 20, y los otros dos algo más de treinta. El camión se retrasó y coincidió en su arribo con el cambio de guardia de la custodia; uno de los suboficiales "de la 38", se alerta y comienza a desenfundar su reglamentaria. Los dos mayores de la banda lo hirieron mortalmente, en el medio "de un tiroteo de locos". A la semana la Federal los había detenido, y la muerte de un policía es una cuenta dura de pagar "...¡me dio tantas trompadas! me quería eliminar el riñón para toda la vida, y estuve unos días orinando sangre...". A veces no se termina de pagar nunca.

Hasta su primera caída se había iniciado en el delito con hechos menores, por ejemplo sirviendo de "ropa" para "guillar" acompañando a carteristas y timadores, mientras se le despertaba la pasión por el escolazo. Luego se fue dedicando a "robar efectivo" de caño, modalidad que cambió cuando salió de la Unidad 9 del Servicio Penitenciario Federal de Neuquén, por la de pirata del asfalto ya forjado ladrón.

El proceso judicial que duró 10 años, "se lo comió" como primario mayormente en Devoto para ser trasladado en 1967 a Neuquén luego de recibir la sentencia con una condena a 20 años y "el 52"<sup>19</sup>. Antes de este destino final, en Buenos Aires, estuvo en la antigua Caseros, un período de aislamiento en la Unidad 3 de San Nicolás, y también en la Unidad 1 Olmos. Recuperó la libertad en forma "condicional" a fines de 1971, desde la Unidad Federal N 9 de Neuquén, después de haber cumplido un total de 15 años de prisión, proceso que en su conjunto llama "la causa grande".

Durante la década que transcurrió principalmente en unidades penitenciarias de Capital, siempre recuerda que haber sido sindicado como "peligroso", le ayudó en la convivencia, y allí fraguó el desprecio y el odio a los penales, a la policía y a los buchones. Porque fue descubriendo en su largo itinerario la hipocresía y corrupción que se reproduce detrás del velo del orden y la justicia.

"... y bueno lo del 57 sale en todos los diarios, en la revista Hora. Era un pasquín, que lo retorcías y sacabas un hilo de sangre... todo escándalo. Fue un hecho que le dieron mucha publicidad y para la cárcel es positivo. Uno ya empieza a ser respetado y considerado por el hecho cometido... y con esa gente, lo eleva; y la justicia y los penales lo condenan. Para los delincuentes y para el ambiente es positivo. Y para el resto, todo negativo. Para colmo yo a los tres o cuatro meses en Devoto corté un barrote y ya me quise fugar. Me aislaron seis meses sin pruebas, pero sabiendo que era yo por un confidente, y de aislamiento me bajaron al celular cuarto, que ya era toda la gente que somos: lo más peligroso de la cultura delictiva... había muchas bandas... los Prieto... ahí estaba, lo mejor de la brutalidad o del delito." (T. 5/5/01)  
 "Ahí estaba toda la gente más calificada delictivamente... los maestros, los más brutos, los ladrones. Lo único que tenía de bueno es para la convivencia carcelaria... ya que eran todos ladrones, gente con muchos antecedentes, la mayoría mayores. Había gente de treinta y pico, cuarenta años, pero sino eran bastante mayores... Estaba uno de mis compañeros: Sebastián Escarrieti, y nunca me separé de ese núcleo... hasta el 67... que me pasaron a Caseros, a penados, y ahí es como que empecé a tomar distancia por las mías. Apenas llegué moví influencias para trabajar y estaba de subdirector un tal "Paneca", que fue jefe de penal en Devoto... y me tenía conceptuado como peligroso. Hice una audiencia, hablé con él, y me dijo: 'No! Y menos en

---

<sup>19</sup> Con Accesorio de Reclusión por Tiempo Indeterminado.

Imprenta que da a la calle'. Bueno, me fui. Entonces hablé con alguien, ¿y con quién hay que hablar en esos casos? Con los confidentes. Los buchones, los alcahuetes ¿no? que ocupan cargos; por lo menos en esos penales, es gente importante. Y entonces uno, que le decíamos 'el Oso' era confidente en la calle, entregó un montón de gente y después tuvo el premio que tienen todos los confidentes, o la gran mayoría: lo mató la misma policía. Y se ganan un laurel más, porque están llenos de laureles ellos. Y se los ponen dorados, como si se hubieran ganado algún logro social, en alguna guerra internacional para defender nuestro país. Y yo siempre los miro y siento un gran rechazo: esas gorras llenas de laureles, con ese cordón también dorado. Y después esos pedazos de chapas, acá arriba de los hombros, también dorados. Se sienten tan importantes! La sociedad los forma así. Esos son mercenarios; por poco dinero le dan oportunidad de preciar sus instintos y de robar: cómo roban! Se llevan todo. La comida, todo: acá está siempre el presupuesto nacional y el sacrificio de los presos. Entonces hablé con este 'Oso'; bueno, quedate tranquilo que va a venir una persona a verte. Y yo estaba en el pabellón 16, no recuerdo bien, de Caseros..."(T. del 19/5/01)

Carrera tuvo varias tentativas de fuga en su prolongada cárcel. El primero fue un intento de corte de barrotes cuando recién entraba, que le significó llegar después de los 6 meses de aislamiento al Celular Cuarto de Devoto, con la pesada. El castigo interno en las diferentes unidades es algo habitual en la cotidianidad del estar, así como la solidaridad y la infidencia. Él recuerda sus primeros pasos precisando:

*"... era pibe y la pasé así, como medio en tinieblas, como que no sé qué me pasó ni dónde estoy. Ni nada, sin tener plena conciencia de lo que ocurre. Y a los tres meses, más o menos, tomé un poquito el consejo de los demás; alguien tenía una sierra, me aconsejan: 'me tengo que ir porque estoy con una causa grande'. Y vuelvo a repetir los mismos términos, no tengo conciencia de lo que me estaba pasando o de lo que me podía pasar<sup>20</sup>. Y fuimos más que todo a cortar el barrote por consejos que me dieron. Y empecé a cortar el barrote. Instinto ordinario... poca experiencia... y de ahí directamente me aplazaron como herrero. Hice tanto bochinche que alarmé a todo el mundo... Ya lo tenía casi cortado al barrote, aparecen unas luces, unas linternas, y entonces me bajé de la ventana..." (T: 19/5/01)*

<sup>20</sup> Queremos resaltar con estas dos frases de Eustaquio en itálica, la cadena de condicionamientos y determinaciones que involucrarán a una persona que entra a la cárcel con 21 años y con un hecho de sangre de esa naturaleza. No es propósito de este artículo reflexionar sobre ello, pero no queremos dejarlo impreciso.

“...y conversando con alguien, me da la idea de que me puedo ir de Devoto. Conseguimos una sierrita que lo traían las pasarelas; traían eso, traían bebida, barajas. Bueno los pasarelas<sup>21</sup>, de afuera, no cierto?! Aparte de eso había una pasarela interna, en un entepiso, ¿no?... ellos estaban enjaulados<sup>22</sup> y miraban todo el pabellón de más arriba... Traía cualquier cosa, lo que uno le pidiese. No todos, pero sí la gran mayoría. Le compré la sierra, no me acuerdo cuánto me salió. Lo estaba cortando y fui tan torpe al hacer tanto ruido que alguien oyó, enseguida vi reflectores de abajo...” (T: 13/4/01)

“...Enseguida vino toda la recluta y preguntaron quién había cortado el barrote, revisaron la ventana por supuesto. Preguntaron quién era, todo el mundo me dijo que no me hiciera cargo de nada y... yo al decir todo el mundo me refiero a un núcleo. Siempre hubo gente con mucha delincuencia, por lugares inadecuados. Bueno, entonces a la semana me llaman con todo. Alguien me había dicho: 'no salgas, si no querés, no salgas'. Y eso podría provocar una barricada de puertas, y una rebeldía y un compromiso de todo el pabellón. Y entonces dijeron: 'con el mono<sup>23</sup>, como acostumbra decir la penitenciaría y salí. Como no tenían nada puntual de acusarme, más que alguna confidencia, en vez de mandarme castigado<sup>24</sup> me mandaron aislado.

La diferencia es que mientras estás aislado, tiene como más grave que por ahí dura infinidad de tiempo, y el castigo tiene un límite. Después tiene algo mejor que el castigo, que puede tener visita, y puede dormir en su colchón y por ahí puede cocinarse y comer sus cosas particulares. Lo hacían no en el pabellón sino en el celular 5, en una celda sólo” (T: 19/5/01)

Las variaciones del régimen carcelario percibidas desde los actores son ínfimas. En los años de la última dictadura por ejemplo, los militares aplicaron un régimen especial de "máxima seguridad" para evitar fugas de los "políticos", y de los "comunes" que incluyeron con aquellos. Estos, eran los considerados por el Estado, como de máxima peligrosidad, generalmente reincidentes, bajo la ley 20.840. Un régimen muy duro, que Eustaquio logró eludir. Pero en todas las épocas, las relaciones entre los penales y los internos, siempre están signadas, por una tensión cotidiana.

<sup>21</sup> También llamada "guardia externa". Encargados de la custodia del perímetro amurallado de las cárceles, cumplen también la función de requisa, y de la represión en los motines. Por lo general están armados, a diferencia de la "guardia interna".

<sup>22</sup> Entre los presos de Devoto le llaman "el pajarito", "por estar en la jaula y a veces tocar pito".

<sup>23</sup> Las pertenencias del preso, que se juntan todas dentro de una frazada o manta, se le hacen unos nudos a la manera de bolsa que se echa a la espalda, para el traslado de pabellón o de unidad.

<sup>24</sup> Las celdas de castigo son más chicas y lúgubres que las demás. No cuentan con grifo de agua y sólo un agujero en el piso por letrina. Tienen una tarima de cemento donde por la noche

“... le digo: Capital siempre fue un poquito menos bruto en el trato al personal... con más cultura u otro tipo de influencia que en provincia. De cualquier manera no dejaban de ser menos verdugos y menos agresivos ¿no?. En el transcurso de las veces que por distintos motivos me trasladaron; tres o cuatro o cinco veces a penitenciarías o a Caseros o a Olmos o a San Nicolás, muchas veces que fui y vine, no hubo mejoramiento de nada. Y las personas con las causas como yo con cierta peligrosidad, tenían varios intentos de fuga... A un empleado que lo apreté dos veces, de cabito lo convertí en sargento ¡ay dios santo! Para mí ninguna recompensa. El primer ascenso fue porque lo zamarreé '¡eh celador!' Y le saqué la llave. Entonces lo ascendieron. Y después otra vez: me hago llamar a enfermería, y ¿quién está ahí de celador? él nuevamente. Me acuerdo del nombre por casualidad: Rosas se llamaba, aunque de rosas no tenía nada, nada más que el apellido. Y también me quiero fugar de enfermería y otra vez lo ascienden y a mí me mandan al calabozo” (T: 13/04/01)

Por un lado se denuncia la casi invariabilidad de los patrones carcelarios: “...a la gente de peligrosidad como dicen ellos, nos tenían en pabellones determinados... No hubo ningún tipo de cambio favorable más que esos vaivenes que según cómo esté la política: si hay elecciones o no, si hay militares o gobiernos civiles...”. Reconociendo sin embargo que “... depende de las tendencias políticas; por ahí, se estaba mejor. O mejor dicho, no tan mal como comúnmente se está...” (T: 13/04/01) Sin embargo, hay variaciones en el régimen cuando una persona con poder, como el director de un penal, introduce políticas de mayor apertura interna y establece una relación mejor entre presos y sociedad local, lo cual es de inmediato percibido positivamente por los internos.

Eustaquio recuerda: “...en el momento que prácticamente ya me penan, me condenan, después de pasado diez años de proceso, viene un director: un tal Amarric. Lo exalto a él como la única persona que yo conviví muy poco tiempo en los lugares en donde estaba, en donde ha estado él, que hizo una gran transformación en el sistema carcelario, socializó mucho todo: abrió puertas... que todo el mundo tenía cerrado; por temor, por ignorancias, por inoperancia, por inquietud, por inhumanidad, por todo. Porque justamente ven la seguridad en ponerlo en una bóveda al preso, bien cerrada. Entonces

---

la Guardia entrega una colchoneta y una frazada. Por lo general esto no alcanza para distraer el frío. En las cárceles de la provincia de Buenos Aires el castigo más largo es de 3 meses. Puede haber frecuentes castigos físicos, fuera del reglamento, como golpiza con gomas o puños bajo el chorro de la ducha helada. Comúnmente a estos calabozos se les llama “buzones”, “tubos” (en Devoto) y a la acción: “ir a los chanchos”. En el 2002 el juez Zottoli recogió denuncias de aplicación de picana eléctrica en “los chanchos” de la cárcel de Villa Urquiza, San Miguel de Tucumán.

ellos se encuentran tranquilos y fuertes. Este hombre abría las puertas de todos los pabellones daba recreo permanente. Después creó talleres, fue un hombre muy conocido y muy popular en Caseros vieja: la evolucionó y la revolucionó. Allí creó bancos de sangre... Yo estoy hablando del 67. Que era el momento en que a mí me condenan y a mí me trasladan a Caseros porque quisieron hacer Caseros de penados y Devoto de procesados... y estoy 6 o 7 meses más o menos en Caseros y ahí me trasladan... Y por casualidad y gracias a Dios me tocó en Neuquén.

Apenas llegué a Caseros, la primer vez de esos diez años que llevaba de proceso pude trabajar a Imprenta... El siempre había estado en Caseros. Oh!, gran tiempo. Transformó, hizo una política muy buena, deportes, todo, todo muy bueno. Un banco de sangre que los internos ofrecían a la comunidad. Apuntaba bien. Mejoró mucho la comida, atendía a las visitas, atendía las inquietudes, dentro de las posibilidades. Para ese tiempo era una cosa nunca vista!, descomunal! vio? yo conviví en los penales donde estuvo él así, fugazmente, pero no obstante, se merece que uno lo mencione como positivo... Porque esta gente, los penales, acatan, ellos dicen vos tratalo bien a fulano o a mengano, a toda la población; o ponele, dicen: andá y matalo!, van y lo matan, porque son mercenarios. El instinto de ellos es malo... y el hombre con su presencia y con su dirección, ya creaba... una forma que era positiva... lástima que no se amplió y se generalizó..." (T: 13/04/01)

En ocasiones tuvo que vérselas con motines y protestas de diferente tipo, que son habituales en las cárceles, y muchas veces provocadas por los mismos penales. Dirá sobre las causas de los motines y el contexto de negociación en el que se desarrollan:

"...por lo general el motivo es la disconformidad con algo; ya sea el trato a familiares, ya sea lo rígido del sistema, los malos tratos, las torturas, eso es lo que mueve el ánimo general para que haya una rebelión. Y después hay motines por distintos motivos, o para encubrir una fuga, o para efectuar una fuga... por hacer causa común con alguien, que tuvo un problema, y a veces desgraciadamente hasta por una moral... Algunas veces hay quejas, a veces por ahí se "tira el tacho" (la comida)... No se acepta que entren al pabellón (los guardias). Entonces eso es como un principio de huelga, tal vez. Y entonces viene el jefe de turno; no se lo acepta... entonces por ahí viene el jefe de penal. Entonces se presentan las quejas, y según las reacciones, las contestaciones de ellos, se puede paliar o se puede agravar... y puede ocurrir el motín, según como sea la situación. Hay algunos que los aprietan a los penales, en ese sentido ellos lo saben y tienen cuidado de emplear una filosofía y después a

lo mejor hacen lo contrario; por ahí dicen: 'quédense tranquilos', y después cuando se van dicen: 'mátenlos a todos'. No siempre se logra algo, pero muchas veces... A lo mejor no se logra para todo el penal, si no para esos pabellones que muestran disconformismo... ”(T. del 30/6/01).

Un *ladrón* no puede negarse a la protesta. Debe mostrar su solidaridad con los pares. La vida en la cárcel es un permanente examen, que se rinde día a día. Sobre la posibilidad de rechazar una protesta ya decidida Carrera es taxativo:

“ No!. Eso lo puede hacer una persona de no valor delictivo. Un ladrón no lo puede hacer. Porque eso es como pedir refugio, como pedir reja y queda manchado de caca para el resto de la vida... porque después de un gran desastre que hubo, una matanza en el '62<sup>25</sup>, sacaron sesenta y pico de personas; treinta y pico acá a La Plata, a la 'nueva' "La nueva"<sup>26</sup>, y treinta y pico fuimos a San Nicolás. Y de los sesenta y pico, nadie teníamos que ver con nada. Los cambiaron de penal, a fulano, mengano, que alguna vez habíamos intentado irnos, o algunos se habían ido, o gente con cartel o con arrastre. Y ellos después cuando pasa algo, sobre todo semejante matanza como hubo ahí, tienen que justificar las represiones... bueno, entonces me llevan a San Nicolás, y estuve un poquito de tiempo ahí, y habíamos convenido en hacer conducta, pero no tolerar injusticias. Y cualquiera que le ocurriese algo, todo el mundo nos plegábamos. Lo voy a decir con nombre y apellido, el primero que tuvo problemas fue Jorge Eduardo Villarino... Bueno, el que tuvo problemas fue él. Lo quieren manotear y él prende fuego la celda...lo quieren agarrar. Y él se encierra en la celda y prende fuego ahí. Inmediatamente todo el mundo nos plegamos. Pero como estamos encerrados, qué podemos hacer? Estamos veintitrés horas encerrados. Y los días de lluvia o de barro, las veinticuatro horas, porque salíamos a un potrerito de ahí que le decíamos el campo de deporte...Entonces inmediatamente qué hacemos: huelga de hambre...” (T. del 30/6/01).

En aquella Unidad N° 3 de San Nicolás lo obligaron a presenciar, un episodio horroroso que lo marcó hasta el presente:

“...¿sabe cómo murió Prieto?, se quería fugar y entonces se prendió fuego para que lo llevaran a la enfermería. A mi justo me bajaban con otra gente a los calabozos –castigado- por un motín. Lo vi morir, me dejaron verlo morir,

<sup>25</sup> Fue en la cárcel de Devoto del SPF.

<sup>26</sup> "La nueva" era la Unidad N° 9 de La Plata.

ellos querían que lo viera sufrir para que me quebrara. No le abrieron el calabozo, había varios penales, lo miraron y lo dejaron morir. Murió quemado, incinerado..." (T. del 6/6/01).

Siempre en el discurso de Eustaquio, como de todo preso, existe la ambigüedad de que la cárcel es "una máquina de picar carne", como representaba el Pato (otro ladrón), pero al mismo tiempo que un director de unidad puede mejorar o empeorar las rutinas y hábitos, según su capacidad y sensibilidad. También cuando llega a Neuquén, quedará asentado en su larga experiencia, el hecho de la importancia del temperamento y la humanidad de los jefes de unidad para establecer cambios, aunque siempre aparece la corruptela y el saqueo de los penales.

"... el traslado a Neuquén... bueno fue un momento, mire lo que le digo, mejor de esos catorce años y pico que estuve... Había un buen director... que había mucho trabajo, mucho que hacer, porque ese era un penal viejo, abandonado. No sé si era el tiempo de Onganía, y tenían una intención de mejorar y transformar las cárceles, un poquito industriales, vio? Se compraron barbaridad de cosas, cantidad de máquinas, de todo... y después poco a poco se fueron robando, o por piezas, o enteras... la cuestión es que volvemos siempre a lo mismo, a lo malo. Pero en ese momento hubo ese amague... un coronel creo que estuvo de jefe... no me voy a acordar el nombre... Querían hacer lo que realmente hay que hacer en esas cárceles. En el penal y en esas cárceles. Eso va a re-educación, a la limpieza mental, no? Y por ahí también en los sentimientos. Bueno, llego como peligroso... que no había muchos en Neuquén. Poco a poco le iban como aflojando. Llego y enseguida a toda la partida de gente que había llegado, estamos en observación, íbamos al recreo y nada más... La observación, es una cosa tonta, pero hecha por rigor. Porque lo meten en una celda y de ahí sacan conclusiones. La celda era un problema: esa no tenía baño individual... por ahí nos daban algún tacho. Al mediodía, a la noche venían con el carrito o lo que sea y uno ponía el plato, ponían la comida y cerraban el pasaplato... la observación duraba un mes y pico, dos meses y todo es teoría, por ahí meten algún concepto a través de alguna contestación que uno puede dar; un carácter que uno puede demostrar... si le digo: 'Señor empleado por favor, me deja ir al baño' y él me dice: 'Ya va!' o 'Cállese la boca', por dos o tres veces, le termino por ahí diciendo: 'Escuchame verdugo, hijo de puta...'

...después, cuando nos sacaron de ahí, nos destinaron a un pabellón, y seguimos en observación... a mí me mandaron al pabellón 2. Había sólo dos pabellones en Neuquén. Uno de dos plantas, donde estaba yo; planta baja y después como una barandita todo abierto, celda arriba de otra celda. Me mandaron



con un tal Valdín que era... porque ellos también obran con su cobardía carcelaria y miserable, un estafador; buena persona, pero bastante alcahuete, y con un paisano de la zona, que era super alcahuete; entonces estoy como bajo control. Y uno a los buchones los identifica inmediatamente, con la experiencia de años, por las miradas, por las preguntas, vio? Y ellos ya saben quién es uno. Y después aparte de eso, uno apenas tiene comunicación o pasa al lado de una persona que ya conoce, y uno está al lado de fulano y fulano... es de acá: ojo! (y se rasca rápido la mejilla), o de acá (y se acaricia el mentón, con una sonrisa)<sup>27</sup>. (T: 19/5/01)

Carrera había nacido por el 37. Hijo de un padre alcohólico golpeador, que lo abandona cuando tenía 5 años y de quien nunca más supo, y de una madre que crió y educó a sus dos hijos con lo que pudo. Formó una nueva pareja con "el Gallego", que Eustaquio solo quiso de grande. Pero la madre y el Gallego lo acompañaron en sus diferentes destinos carcelarios, incluso vendiendo la casita de provincia de Buenos Aires para radicarse en Neuquen y poder visitarlo semanalmente en el penal. Él ya había cumplido los 31 años, persistiendo en su deseo de trabajar en Imprenta, para abreviar el tiempo de la condena.

"... y como al mes y pico me llama el director. A mucha gente ya le habían dado trabajo, éramos muy poco los que todavía no teníamos. Y entonces cuando me llaman, habían saltado<sup>28</sup> algunas cosas que hice. Me dice: 'quedate tranquilo, acá es una vida nueva... que lo pasado pasó, que nada de eso valía'. No es así, pero me lo dijo: 'hacé vida nueva acá'. Yo tengo un informe muy bueno de imprenta porque trabajé mucho y fui aplicado en mi trabajo y por eso me dice; 'te vamos a poner en encuadernación'. Le dije: 'muy bien señor', ya me puse contento. Entonces me mandan a una pieza grande, tipo salón, donde los paisanos de ahí hacían trabajo manual los fines de semana. Tejían cosas de plástico, hacían barquitos, se entretenían. Pasaron como quince días, no tenía nada de nada. Tenía unos pocos libros tirados ahí; conseguí un clavo que no sé dónde lo encontré y le hice un poquito de filo a la punta. Era chato. Entonces a la tapa de los libros, las empecé a trabajar con el clavo. Un clavo!, mamita querida! Como a los quince días viene el director con el jefe de penal, una comitiva de cuatro, cinco...y me dice: 'hola Carrera'. -'Cómo está señor?!', con las manos atrás, bien ordenadito. Me dice: 'cómo está la encuadernación?' Le digo: 'mal señor esto no es encuadernación, acá hay un par de libros tirados, tengo una mesa, y conseguí un clavo.. -'Un clavo? ..dónde conseguiste

<sup>27</sup> Señales tradicionales en la cárcel, y en la calle entre gente del 'ambiente', para marcar si alguien es 'buchón', o si es 'polenta'.

<sup>28</sup> En el contexto: se le descubrieron otros hechos anteriores a su detención.

un clavo?' ...se alarmó. Le dije que lo encontré... y entonces le dije que de carpintería podíamos agarrar un pedazo de hoja de sierra, un martillito, necesitaba una aguja, necesitaba hilo... -'Pero por qué no me avisaste que no tenías nada!?' Era para decirle: 'Y si vos sabías!' Pero, uno contesta con decencia. De ahí, como que empecé a estar un poquito más abierto. Me dio esas herramientas cortantes, me dijo que todos los días las tenía que devolver. Los primeros días las devolví y después no las devolví más, porque no me pidieron tampoco... y eso me abrió puertas enseguida. Y ya me empezaron a dar libertad ambulatoria dentro del pabellón..." (T: 19/5/01)

La importancia del trabajo en la cárcel, no radica sólo en que el preso se mantenga distraído o la utopía en esta Argentina de que se capacite en algún oficio para conseguir un empleo cuando alcance su libertad, sino que además de todo eso, la iniciativa puesta en ello debe aumentar la autoestima de la persona en un medio que tiende a triturar el individuo.

"...Bueno, yo me lo tomé en serio al asunto de la encuadernación, y con esas herramientitas que hice, conseguí algunas más, armé un tallercito. Un taller útil; entonces me tocó la biblioteca que estaba en formación. Y la levanté. Y cometí un error, que bueno, todavía me alegra: entonces la encuadernación, al estar con la biblioteca, pertenecía a la Asociación de Publicación. Entonces le decía a los maestros, que había cuatro: 'consíganme un poquito de papel, consíganme!', y entonces como que empezó a avanzar la cosa. Iba a pañol o a suministro y conseguía cartones, para los lomos, y los pegaba uno con otro... y empecé a formar un poquito de stock de material y empezó a caminar. Y eso como que interesó y lo valorizaron. Entonces como que se me amplió un poquito más: me empezaron a traer libros de la administración, me dieron la biblioteca, que la empecé a formar... le pedía a los internos cuando tenían visitas, de ahí que eran pobres, y algunos de Capital: 'si tenés algún libro viejo, que no te sirva, de alguna familia amiga'. Y empezaron a venir algunas donaciones de los internos. Pero era poco. Entonces para mí, la feliz idea, de enganchar al cura, que también me traía forro araña para encuadernar. Le hacía los lomos con sábanas viejas. Por ahí alguna cosa la teñía con mate cocido o con alguna tinta azul que conseguía. Había que darle algún color, el blanco es muy sucio. Y este cura, atrevido, a buena hora, lo felicito, no sé con quién habló y sacó un aviso por la televisión neuquina. En ese tiempo no se podían pedir libros, ni pedir donaciones, ni nada. Estaba en el reglamento. Y salió en la televisión. Me llamó el director, me agarró de los pelos, me revolcó por todos lados... es una forma de decir. Me dio un reto, yo me ponía colorado, verde, amarillo, violeta, de todo. Dentro de todo estaba tranquilo, que no había hecho nada malo, a pesar de que había hecho algo fuera del reglamento. Pero

vinieron cualquier cantidad. Cuando yo llegué había ochenta y pico de libros, cuando me fui había cinco mil y pico. Después de un año seguían viniendo donaciones. Hicieron un edificio para la biblioteca, y todos los días distribuía libros. Es muy importante: porque radica en ocupar el tiempo, y el tiempo hay que ocuparlo, porque uno solamente con los pensamientos no lo ocupa. Sí, por ahí lo "mal" ocupa. Y si no andan deambulando de celda en celda, y entramos en el vicio de la chismografía, de los problemas del día... Y si la gente se concentra en un trabajo, y en momentos de descanso o de ocio nada tienen que hacer, pueden leer algo, que es bueno. Yo le ponía empeño a todo... Me habían dicho que era una vez por semana, y yo le mandaba todos los días libros. Y un interno podía tenerlo un máximo de tres o cinco días, no recuerdo. Y no podía cambiar el libro, bueno reglamentadamente. 'No te gusta?'... decime te mando otro. Entonces todos los días les daba libros... " (T: 19/5/01)

Al año de salir en libertad condicional, en 1972, cae en la Capital, con un coche robado en la provincia de Buenos Aires. Había invitado al cine a quien se convertiría un año más tarde en su esposa. Al salir del biógrafo lo esperaba la policía en el vehículo sustraído. De allí mismo se lo llevaron a la comisaría, permaneciendo dos meses en Devoto, y luego 6 más en Olmos. De ese hecho logra "arreglar" con la justicia, quedando completamente limpio de aquél. La calle lo tiene como uno de los protagonistas, pero había que cuidarse especialmente, eran los años de la guerrilla y la policía comenzaba a intensificar su presencia.

De 1973 a 1977 se dedica al asalto de camiones, luego de estos años de gloria cae por un acontecimiento fortuito, pasando otros de 3 años en la tumba. Sale en libertad, bajo proceso en 1980, pero el fiscal le rechaza la apelación y queda fugado, con pedido de captura, hasta que en Capital se tirotea con una "patota" que lo esperaba por una buchoneada.

Y por fin "estoy tontamente con esa causa... por que estaba en un jardín paseando, y alguien pasó y me reconoció", un señor al que le había robado un camión de medicamentos. Me dieron 7 años por la causa en sí y me apuntaron el 52, que lo tenía en suspenso, pues en la causa grande, había violado la condicional".

En su última tumba<sup>29</sup>, mantiene una profunda solidaridad y respeto, entre los presos que por su "conducta" en el delito pueden integrar una ranchada común, y compartir sin raterías el bagallo que con sacrificio, traen por visita, familiares y amigos.

---

<sup>29</sup> En la Unidad 25 de Valetudinarios en Olmos, del Servicio Penitenciario Bonaerense.

“...conviviendo con gente que conocía de ayer, por ser el pabellón de viejos, unos cuantos nos conocíamos... trata uno de... cuidarse y de vivir lo mejor posible... Ayudarse, tanto en el aspecto económico que hay carencia de todo. Capaz que tengo yo hoy, y dos o tres no tienen. Y por ahí otro día tienen otros y yo no tengo, y así ¿no?... Al que le traen un bagallo, un paquete, le traen una cosa, para cocinar, para comer, para tomar ¿no? Y después, tratar de robar lo que se pueda ahí en la cárcel, de la cocina, de los depósitos... porque uno, tampoco puede ser tan gravoso para la familia: ‘dame ésto y dame lo otro’... necesitan el Banco Nación para mantenerlo un par de años en la cárcel... Es impresionante la cantidad de dinero que se gasta... ” (T. del 23/5/01).

También se siguen actualizando los saberes que se difunden, debaten y comparten, que justifican lo que llaman “la facultad o la universidad de la calle”, de la que nunca se egresa definitivamente, según la especialidad.

“...Y a veces se habla, se planifica para futuro. Se intercambian ideas y miserias. Y qué es esto?, prácticamente parte de la facultad. Aprender. Porque es bueno no tener todos el mismo criterio de las cosas: uno quiere entrar por la puerta y el otro por la ventana... y otro dice, ‘ni por la puerta ni por la venta, yo voy a hacer un agujero por acá’, y entonces ¿vivo? todo el mundo suma para mejorar la calidad ... la calidad del delito... y eso es lo bueno de lo malo, o lo malo de lo bueno, que tienen las cárceles. Que son facultades o universidades...” (T. del 23/5/01).

Los principios morales en la vida de un ladrón son enunciados por Carrera, como pautas que diferencian a su especie de otros tipos de delincuentes. Marcado en sus compromisos y lealtades con su banda y ambiente, en los momentos más duros: la tortura, verdadero ritual de pasaje. Esos principios y valores, sostienen y generan una fuerte identidad positiva que les permite soportar la tortura en cada caída y largas cárceles.

“...fortalecerse personalmente; ideología ¿no se le puede decir ideología a eso? ¿No?, Que se adquiere más en las cárceles, y a través de las costumbres, que en otro lugar. Alguno por ahí dice: ‘yo no quiero ser ladrón, si yo salgo a la calle’, alguno que estuvo por robo. Está totalmente equivocado; así hablan los que no están definidos, y son los peligrosos, que no sirven para nada. Y este es peligroso porque es un tremendo cobarde. Cuando cae preso no hace falta que ni lo toquen... habla todo. Entonces no sirve como compañero, como nada. Usted sabe que varias veces me mandaron preso

a mi casa... hasta que ya no le di más

el domicilio a nadie<sup>30</sup>... Ser ladrón no es solamente robar mucho, poco; dedicar su vida a robar o mezclarla con comercio por izquierda y derecha. Lo bueno y lo malo; lo común, que tampoco puedo llamarlo bueno. El ladrón se distingue y se valora a sí mismo por su concepto. Y a veces a la gente le dice logi. No porque no tenga capacidad de nada, de otras cosas, sino por su concepto. El ladrón tiene que morir o no, o soportar o no, cosas que no lo puede soportar la gente común, por qué: porque no piensa de esa manera. Como que se hace fanático en esa causa... Es una cadena de soportar y de consecuencias, donde no puede haber falla de ablandamiento, de nada, y si no: 'correte'... Fulano roba, pero si llega a caer preso, manda a preso a todos: no sirve pa' mierda" (T. 23/6/01).

### En la Máquina

Las operaciones de las 'patotas de robos y hurtos' siempre fueron tenebrosas, de allí que en el ambiente los conocen como los "buitres", ya que comen los restos de lo que otros cazan, roban los botines de los que arriesgan:

"Estaba la policía ahí y ahí es donde tengo un tiroteo con esta gente que me quieren atrapar, unos barbudos asesinos que andan con un camioncito. Uno tenía una picana; aparte, ellos mataban a cualquiera. En vez de llevarlo al Departamento de Policía lo acostaban en el camión y mientras circulaba el camioncito le daban la picana. Y todas las 'patotas' de robo y hurto fueron y son asesinas, no? Sino, no sirven, no puede llegar allí ese elemento de gente..." (T. del 5/5/01)

Cuando Carrera cae en 1977, en plena dictadura militar, asiste a la discriminación que se efectuaba entre "comunes" y "políticos" respecto a la intensidad de la tortura.

"...lo encontré en Dock Sud. Yo estaba en la brigada en Avellaneda, que pertenecía a una de Lomas de Zamora establecida en Avellaneda. En esa misma brigada, creo que había tres brigadas. Creo que fue el momento de los terroristas... había también ahí con nosotros subversivos o que comercializaban con subversivos. Esa gente le daban a matar, porque por

---

<sup>30</sup> Está aceptando, y queremos destacarlo, que es un mundo poblado de delatores y traiciones.

lo general los torturaban... nosotros como delincuentes nos quejamos de la tortura.. y hay momentos que son terribles. Pero a los que comúnmente se los llamaba extremistas, le daban a mansalva para matarlos, y si no los mataban: pum, le pegaban un tiro y los mataban. Así que muriesen en la máquina o no, vio? poco les interesaba...

"...vi a compañeros míos que los picanearon adelante; sí, muchas veces. A veces lo vendan o lo encapuchan y a veces así nomás... No sé, no sé cómo poderlo definirlo... son conmociones de no sé. Es un nerviosismo, que da miedo de terror, y de no sé qué más. Debe ser una ensalada medio rusa y de otros países juntos... Yo vi cuando torturaban a otra persona, que era compañero mío; un socio mío; y me estaban torturando a mí también ¿Se da cuenta?...

No lo justifico, pero una vez te lo tomás como una cosa inevitable: sí, era una realidad: uno sabía que cae y va a la máquina. Era insalvable ¿se da cuenta?!... A uno le agarra desesperación; lo que sí, uno se sobresalta, vio? A veces cuando uno ya está en los calabozos, por ahí alguien tenía una radio, no? ahí en la brigada, y cuando estaban dando la máquina sentía en la radio una interferencia... se da cuenta? Y ahí uno, vio? se sentía mal... bueno ahí uno sabía que estaban torturando a alguien.

Pero después muchas veces acuestan a dos, a tres, a cuatro, a cinco personas; todos juntos; uno acá, otro allá, otro allá y le dan a todo el mundo. Y a veces los encapuchan y otras veces no. Dependen cómo estén las épocas, depende cómo estén las políticas. A veces están muy prejuiciosas, en que yo no quiero dar cara, y otras veces de frente march; 'y a mí qué me interesa y listo'...

En la brigada de Dock Sud, en Avellaneda... en 1977 siempre fue apogeo policial, lo que pasa que estaban en primer apogeo con respecto al extremismo; digamos así. Pero con respecto a la delincuencia, como la nuestra, siempre estuvieron en apogeo. Algunas veces un poquito más cuidadosos que otras. Se justificaba todo de cualquier cosa. Pero eso creo que ocurrió de siempre... y no está en la ignorancia de nadie... Mire, yo creo que en esos momentos es peor en todos lados. La policía de Capital siempre fue distinta, a la de la provincia ¿no? Pero en el momento de tener que matar o torturar, hasta tuvo más capacidad también. Siempre tuvieron una tecnología superior... una cultura para lo bueno y para lo malo superior al de la provincia ¿No es cierto? Las posibilidades que da la inteligencia... refina más la tortura, eso es más alevoso también." (T. del 13/4/01).

Estando detenido en comisaría, en 1993, por la última causa que registra, intenta el suicidio antes de la delación. Sucedió que el tipo de tortura a que fue sometido era nuevo: la asfixia, y además que se cambió una rutina del rito de la caída: siempre fue primero la tortura en la comisaría y luego la visita al juzgado, con la interrupción definitiva de la tortura, pues el detenido queda "blanqueado". Esta vez en la comisaría no lo tocaron, fue al tribunal y de vuelta en la taquería, comenzaron las sesiones. Hay que decirlo sin tapujos: la mayoría de los jueces saben del uso habitual de la "maquina", pero se hacen los distraídos.

“... Ahora en Monte Chingolo, porque siempre me dieron la picana... no me salvé ni una. Únicamente esta última que me pasó una cosa rara, porque siempre me dieron la picana antes de ir al juez ¿no es cierto? Y después que iba al juez no me tocaban más. Me maltrataban, lo que sea, pero no me tocaron más. Y ahora pasó al revés: algún juez me habrá mandado a bolsear. Y pasó así: estoy 72 horas o un poquito más, incomunicado. Creo que al tercer día vengo al juzgado... Hasta ese momento no me habían tocado, no? Después que vengo del juzgado, no?, a lo mejor porque se habrá quejado él; eso hablo en supuesto, no? Son ocurrencias mías, por la lógica de las cosas. Se habrá quejado de que no había pruebas, de que las pruebas eran pocas. Y querían el coche, y querían el compañero y bueno, querían. Entonces me empiezan a bolsear, no?, le ponen una bolsa de plástico, lo asfixian, lo ahogan ¿vivo? Ahí, en Monte Chingolo tenían un sofá, para 3 personas, bastante mullido, uno se sentaba ahí, esposado atrás, no? y estaba como que no me puedo levantar. Se da cuenta? y entonces le metían la bolsa.... un poquito de impresión y un poquito de tortura verdadera. El comisario a cada ratito entraba y salía como que paseaba. Y yo me sometí a una mentira verdadera: todo lo que digo es verdadero, comprobablemente verdadero, lo de la declaración judicial y lo que le decía a los policías. Recabaron todo lo que yo dije, y era verdad... entonces no les alcanzó la prueba y después me ponen un secuestro... que ellos saben que no es... Era de otro hecho... pero para componer la prueba<sup>31</sup> me puso ese secuestro y con eso me condenó. Y Cámara también me condena y ahora estoy recurriendo a la Suprema Corte y va a decir que tiene razón el juez. Y así sigue la injusticia de la justicia...

---

<sup>31</sup> Es muy interesante este pasaje para una reflexión ulterior. Lo que Eustaquio llama "composición de la prueba", en realidad es una pulseada respecto a la construcción de la "verdad jurídica". Una puja, tortura y declaración judicial mediante, entre el mundo del "delito" y el mundo de la "justicia" por la "verdad", en donde ambos confluyen en esa búsqueda en la ilegalidad de los procedimientos.

...Y bueno, me fajaban y yo seguía mintiendo... sosteniendo lo que les había dicho... ellos ahí me estaban bolseando. Después del tercer día, y vuelvo del juzgado me empiezan a bolsear. 7, 8, 10 veces por día. ¿Vio? Y después querían darme una sesión. De 20 minutos, media hora, una hora, lo que sea.. Lo vuelven a meter en el calabozo de la comisaría. A los 15, 20 minutos lo sacan. Psicológicamente lo quieren destruir. Se da cuenta? y yo me vi medio débil, al tercer día, casi al cuarto. Entonces dispuse matarme. Débil de que a lo mejor, por ahí podía aflojar. Implicaba que por ahí tenía que decir la verdad de lo que buscaban: implicaba por ahí que tenía que comprometer gente. Tenía que ver con el compañero que andaba. A quién le vendía la mercadería. Tenía que decir todas mis cosas que no tenía por qué decirlas. Porque entonces ya directamente ya si hacía eso no merecía vivir. Y así tiene que ser. Y sino, no tenés que robar. Porque sino uno cae en la degradación: cae en la flojedad, cae en la miseria..." (T. del 13/4/01)

A partir de ser víctima del "submarino seco", según él adquirió el hábito de no mirar directamente a los ojos de su interlocutor:

"...En la misma comisaría se me hizo eso... que me bolseaba este guanaco verdugo. Uno, agacha la cabeza. No sé, se me quedó eso. Me molesta a mí... es una costumbre de la gente que está en la cárcel... Y a mí nunca me ocurrió. Me ocurrió ahora. Yo creo que lo normal es mirar a cualquiera en los ojos. Lo anormal es no mirarlos. Inconscientemente no lo miro, así a la vista, a los ojos. Lo hago hasta con mi familia... antes como que estaba más fuerte, con personalidad..." (T. del 5/5/01).

Los años de cárcel, de biabas en comisarías y la bolseada de la última detención, mellaron a Carrera, expresándose en cómo rehuye la mirada, y en su andar, a menudo con los brazos tomados por las muñecas en su espalda.

En el último motín en Sierra Chica, comenzó a denunciarse la posibilidad de que ciertos agentes penales hubieran estado implicados por acción u omisión en ese hecho. Sea permitiendo zonas francas, para entrar armas, evitando controles, como haciendo 'la vista gorda' frente a su fabricación, o accediendo al traslado en grupo, a determinadas unidades y pabellones, de integrantes de bandas, reconocidos como "pesados". También es reconocida la provocación de motines por parte del personal penitenciario, para obtener remociones de jefes molestos, y/ o evitar castigos ysanciones por sus faltas disciplinarias. Eustaquio conocía perfectamente con sus casi 30 años de cárcel esos "arreglos" y de allí los peligros de "prenderse" en un motín.



“...Sí, sí, eso estuvo arreglado hasta hace poco. Por una tendencia política... Política de ellos, penales, o política contra el estado... Por eso le dije: 'política entre ellos'. Contra la cúpula o política de estado que le llamo el gobernador. O contra judiciales: por ejemplo, con respecto al 'dos por uno'. Bueno: 'ustedes hagan un motín por el 'dos por uno', no me toquen ningún empleado...<sup>32</sup> Sí, bueno listo el “dos por uno”<sup>33</sup>. Entonces el motín: 'dos por uno; pero en penal ¡no! en penal no tenemos problema!... Y por ahí el estado dice: 'repriman', y nos mataron a golpes... siempre lo hicieron... Ellos nos tratan como un mero instrumento... Y si total uno no tiene ningún valor, de nada. Al buchón en la cárcel el policía lo usa, lo usa, y después le dice: 'esperame tal día en tal esquina', y lo matan y listo...” (T. del 30/6/01).

## El Arreglo

Las practicas del Estado, presentan un variado y denso conjunto de delitos, detrás de una presencia de legalidad. Ésta se ha ido convirtiendo en la parte del iceberg que asoma a la superficie. Mientras que la parte sumergida, la ilegalidad, es la más voluminosa que ha ido creciendo de forma amenazante a los ojos de la sociedad. Estos delitos abarcan la tortura en todas sus variantes y proporciones, las ejecuciones sumarias, todo tipo de amenazas, aprietes y presiones para obtener beneficios personales o grupales, como cuando en general hay asociaciones territoriales para el comercio o la transacción de mercaderías o substancias ilegales.

Esto corriente en la calle, tiene un parangón en la cárcel en el tráfico de todo tipo de ilegalidades, alcanzando su cenit cuando se descubrió que en los talleres de "la nueva" Caseros existía un "desarmadero" que lo regenteaban las autoridades penales y donde trabajaban presos, incluso en el levantamiento de coches en la calle.

Eustaquio recordó también la famosa banda de “los pitufos” que operaba en la 1 Olmos y que trababa para las autoridades de ese penal, marcando gente y obligando a los presos a servir en todas las formas imaginables a los jefes de esa banda: buchones y autoridades del penal. Cuando estas cambiaron “los pitufos” fueron repartidos en diferentes unidades y de a poco los fueron “ajusticiando”.

Así como los "arreglos" para motines y fugas son frecuentes e históricos, los arreglos de causas en sede judicial pagando a sus funcionarios, para cambiar un testimonio, borrar pruebas, etc. también son habituales. Por dichas prácticas Eustaquio saldrá

<sup>32</sup> "Empleado": nombre oficial y obligatorio para los presos para referirse al personal penitenciario interno al penal.

<sup>33</sup> Carrera está imaginando la negociación para desarrollar un motín. Debe contener una reivindicación clara de los presos, para evitar las sospechas de que fue producido por el 'personal' del establecimiento.

absolutamente "limpio" de la detención de 8 a 9 meses en 1972, cuando lo enganchan con un auto robado y violando la reglamentación de la "condicional". Años más tarde, en una de las brigadas de Avellaneda, le robarán la alianza matrimonial de oro (un clásico de las comisarías). Frente a la protesta de su esposa, él deberá convencerla por pedido de la policía para que no moleste o reclame más.

La relación con la policía es siempre materia delicada, ya que cuando se inicia puede ser un camino sin retorno. Consecuencia de un primer 'arreglo', es que siempre vuelven por lo mismo:

"...es como todo, lógico: era la patota del oficial Ramírez... en ese tiempo estaba en Barrancas, en la Brigada de San Isidro. Me manda preso un ex compañero mío... Él ya estaba en la "causa grande" conmigo. Venía de Europa lo enganchan a él por un secuestro que había hecho. Un secuestro millonario de un millonario de la Mercedes Benz y lo agarran a él... Para currarlo, no? para sacarle dinero. Después de que apretaron a ese hombre de la Mercedes lo ponen a Fangio y no ponen a ningún otro alemán... Va a la máquina, a la picana, no?... y entonces él tuvo la infeliz idea de mencionarme a mí, con hechos anteriores. Entonces me aprietan a mí. Y llego a la brigada de San Isidro y ellos sabían que el otro había intervenido porque el otro me acusa... Yo cuando caigo les digo conmigo no hay ningún problema: conversemos... y llegamos enseguida a un arreglo. Y ellos dicen, que ellos tienen que evaluar para pedir dinero, no? Qué tengo yo, o qué no tengo?!... No solamente a nivel económico... sino cuántos pecados pendientes, ellos pueden cargarme<sup>34</sup>. Entonces cuando cae Antonio por el secuestro, le dan a la parrilla, 'y vos antes de hacer esto, también andabas robando'. Y el hombre se acuerda y menciona cuatro o cinco hechos. Se da cuenta? Entonces cuando me detienen a mí, me dicen los hechos... yo digo que no; entonces me lo traen a Antonio, conversamos ahí y se hace el arreglo. No sé cuánto habrá puesto él, habrá puesto bastante más importante que yo. Me sacan a mí cuarenta y cinco mil dólares. Y me voy. Estoy pocas horas y me voy. Al mes y pico me mandan la otra patota, ¿vivo? Y me sacan quince. Si no, con la promesa de que me manda con causa, se da cuenta? Y después, al mes y pico vuelve esta primer patota de Ramírez y me sacan diez. Y entonces, a mí, ahí, se me prende la lamparita, porque Él es grande: y en poco tiempo más me tuve que mudar después que me chuparon tres veces plata importante; y seguí delinquiendo..." (T. del 13/4/01).

---

<sup>34</sup> Una forma de la policía de "administrar sus pecados", comentó Cecilia Valdez Morales; "Ahí está!", confirmó Eustaquio.

Carrera percibe un incremento de la corrupción en los agentes penitenciarios desde su primera cárcel, aunque siempre existió “arreglo”.

“...antes eran menos venales... tenían como más rechazo...Y después cayeron algunos en el negocio de alguna fuga, de entrar alcohol, algún mazo de cartas... Y por ahí, uno tenía un par de zapatos mejores que los otros. Y eso empezó a generar esa credibilidad: en parte la sociedad enseña que hay que hacer así, ser coimero, ventajista. Nuestros mayores gobernantes hacen esas cosas, cómo no lo va a hacer un carcelero barato...”. “...ellos son unos delincuentes potenciales. Limitados por las circunstancias, por el temor, no? Porque el uniforme también, y la institución les pesa: en las limitaciones ¿no? Pero algunos se arriesgan un poquito más. Y agarran viaje por una fuga. Algún empleado, que por ahí ven una plata buena y dicen bueno yo voy a pedir para la guardia, yo voy de pasarela. Una vez concretado, vio? Y se meten de pasarela para posibilitar una fuga...”

Se roban cualquier cosa. El pan viejo se roban. Le digo para que vea la miseria; les roban a los presos en la celda. Y uno sabe que son ellos, y por ahí los ve. Yo una vez agarro a uno, un tal Marcelo, le robó una manzana... Que poco valor, pero le robaba cualquier cosa. Yo lo cazo y le digo; Marcelo, a mí no, eh?...” . (T. del 5/5/01).

### Apostillas Sobre una Subcultura Delincuencial

Metodológicamente hemos presentado una narración donde se suceden hechos y personas relacionadas a la piratería y otros rubros de delitos y secuencias de varias entrevistas desplegadas en una trayectoria. Desde nuestro punto de vista, los casos presentados son emblemáticos e ilustran el mundo de los ladrones. Esto no quiere decir que los ladrones veteranos sean todos iguales a Pascual y Eustaquio que presentamos, ni que lo que aquí reproducimos sea “la verdad”, si ésta se entiende como lo narrado respecto de los hechos que se evocan de la vida ordinaria<sup>35</sup>.

Respecto del lenguaje, al argot, es muy importante su manejo y su utilización precisa, en relación con la situación y con los involucrados en la misma. Los “profesionales”, o la gente “del ambiente”, tienen que saber muy bien el tipo de trato para cada situación. Quienes permanentemente hablan el querusa son considerados cachivaches y presa fácil de la policía, pues no “tienen comportamiento” o “conducta”. Por eso, pibes sin secundario, casi analfabetos, piden en los pabellones

<sup>35</sup> Lugares y nombres de personas han sido rigurosa e intencionalmente preservados por los autores, pero también es altamente probable que los entrevistados los hayan modificado por su cuenta en sus distintos relatos.

de las cárceles que les “enseñen a hablar”. O sea, a salir del argot muy hermético de “la pesada”, que se densifica en la cárcel. Esta preocupación se basa en que existen grandes sectores de la policía que conocen y comparten ese argot, como las “patotas de robo y hurtos”.

Pero además del argot, sus momentos y estilos de su uso, las percepciones se agudizan al incorporar los hábitos de la vida ilegal y entonces a veces un gesto, una mirada, una forma de caminar, sirven de indicios para comenzar a determinar quién se tiene en frente. Carrera en uno de los pasajes de sus entrevistas, afirma que reconoció a un buchón por su manera de hablar y su mirada huidiza; parte también de lo que llamamos lenguaje.

Así, el lenguaje es el primer vehículo de identidad/ identificación (Hall, 1996), en la medida que permite reconocer quién está enfrente y, por medio de sutilezas, denotar la experiencia o la trayectoria en “la calle” y entonces su especialidad en el trabajo: “los papeleros”, “los estafetas”, los “de caño”. Estos, a la que vez, se subdividen en varias especialidades, como “los piratas del asfalto”, el secuestro de personas (buzón), el asalto a transporte de caudales, etc. Cada uno reconoce el manejo de tecnologías muy precisas, con mucha sofisticación en algunas especialidades, que además entre profesionales deben actualizarse en una práctica permanente. Con “mucho estudio” dirá Carrera.

El segundo elemento de identidad/ identificación es el cuerpo. No sólo la gestualidad particular, sino las inscripciones que sobre el mismo se han realizado. Sobre los cuerpos con trayectoria deben figurar las marcas (puntazos, cortes, tatuajes) auto infligidas o voluntarias y las cicatrices de peleas y torturas (biabas). Estas marcas en sí mismas denotan una historia de internados y cárcel. El cuerpo es un emblema de la trayectoria. En la cárcel, en los intentos de fuga frustrados, es cuando más castigo corporal se recibe; en ocasiones, algunos dejan la vida en ello.

Eustaquio indica: “...en la cárcel me han golpeado, sí. Y más o menos un millón de veces. Acá tengo una cicatriz bastante pronunciada. Por acá. Me rompieron un par de costillas, por acá también. Y después palizas me dieron un millón de veces. Pero por lo general por fuga. ¿Y por qué tiene que estar prohibido fugarse?” (T. 13/4/01).

Sin embargo, no es una geografía de la historia personal y delictiva. Las heridas, cicatrices y escoriaciones sugieren para los entendidos; no son de traducción automática, como algunos tatuajes, que mediante la metonimia indican un significado único e inapelable. Como los 5 puntos, la serpiente atravesada por un puñal, los 3 puntos inscriptos entre el pulgar y el índice. Todos: muerte a la policía, que se inscriben los “pibes chorros” escandalizando a los profesionales.

El uso de la violencia, como carrera delictiva, se objetiva, localiza y corporiza en el cuerpo. Es imprescindible que la violencia se "haga carne", se inscriba en la piel. El cuerpo así se convierte en un archivo, sólo inteligible para entendidos. Son cuerpos que han pasado por numerosos rituales de tortura<sup>36</sup> de fuerte sufrimiento y secuelas (como la pérdida de un testículo en uno de los casos), como peleas, intentos de suicidios, heridas auto infligidas, rastros de tiroteos.

El cuerpo luego, objeto de castigo para el régimen, se convierte en campo de lucha, se expone, se constituye en un arma. A partir de las marcas cobran voz todas las secuelas reunidas: cada una de ellas habla de la circunstancia particular que existe tras de sí; lo que la provocó y que a su vez informa. En el ideal romántico de ladrón, es preferible perder el cuerpo, y con ello morir, a perder 'conducta', y entonces el respeto, entregando a compañeros. De allí, los cortes con púa o vidrio, que se aplica el preso de conducta, como protesta frente al verdugueo o para resistir una situación de tortura. Eustaquio Carrera acudió al suicidio ante una situación desesperada: la delación.

El exceso de tatuajes, en general es visto por los profesionales, como un rasgo de amateurs, primarios y/ o de cachivaches. Son los jóvenes que los practican asiduamente sobre su cuerpo, y especialmente, las nuevas generaciones de delincuentes. Muchas marcas que se infligen durante largas condenas, suelen tratar de borrarse cuando se recupera la libertad (o se vuelve a la calle). Ya que son elementos fácilmente identificables por la policía, y en la biaba se cobra mucho más.

La mayoría de los nuevos delincuentes, los pibes chorros, que se tatúan los íconos de "muerte a la policía", han pasado por duras experiencias de torturas en su persona, sobre compañeros, familiares y amigos, seguidas en muchos casos de muerte. Son absolutamente conscientes que su opción frente a la policía es "matar o morir". Con esos tatuajes se anula la alternativa "muerte o cárcel", como comentaba un comisario a un periodista de La Nación. La cárcel para un sector de los "pibes chorros" ha dejado de ser alternativa. Mentalmente se han preparado para ello.

Por todos estas pautas de cultura, bastante extendidas en los usos de la ilegalidad, es que la Escuela de Chicago con Sutherland (1937), Cohen (1954), Becker (1991), hablaban de "subculturas" en la medida que comprenden lenguajes y prácticas (diríamos hoy) particulares, que exigen una socialización en ellas. A veces realizada en las banditas, barra bravas, pero en numerosas biografías de ladrones, se puede constatar que han tenido padres o tíos, y a veces también la madre, "del ambiente". Por eso muchos dirán: "ladrón se nace".

<sup>36</sup> Sobre el tema de los rituales corporales y el rol de la tortura ver E. Scarry

Además, hay que reconocer que cada una de las “especialidades” dentro de las subculturas delincuenciales, tiene valores específicos sobre la lealtad y el comportamiento entre propios y frente a los “otros”: los giles, la yuta, la justicia. Incluso códigos de conducta más o menos severos, frente a situaciones de máxima exposición y riesgo, como frente a la tortura o la biaba, un tiroteo y la conducta en la cárcel (por ej. respecto a las lacras carcelarias: ortivas y violetas).

Por fin, en estos casos emblemáticos seleccionados, se muestra que el delito no es patrimonio de los más pobres, circunscrito a las “villas” y sus habitantes, y que en la carrera profesional, la decisión de delinquir es una elección asumida y luego conformada en el interjuego diabólico de "policía - delincuente", difícil en algún punto de eludir.

## Conclusiones

De estos relatos de hechos y cárceles de asaltantes y piratas del asfalto, de chorros de civil y de otros con uniforme y toga, resaltaremos algunas cuestiones que consideramos permiten retomar los puntos enunciados en el arranque. Las características particulares de la situación actual de la delincuencia profesional hace que se extrapolen determinadas categorías por generación. Pero además, es muy consciente en los actores involucrados la abismal diferencia entre épocas:

“...y por ahí apretaban el gatillo... Pero yo creo, más en ese tiempo, no se tiraba. Ahora ven un uniformado y lo aprietan y lo matan para sacarle un arma. Antes veíamos un uniformado y salíamos caminando para otro lado. Hemos dejado de hacer un hecho porque a media cuadra había un vigilante de parada. Un sujeto inofensivo, y en ese tiempo se le daba una importancia enorme. Y hoy no tiene ni la mínima importancia, todo lo contrario, mejor así le sacamos el arma, es lo que piensan la gente hoy. Y antes se evitaba de hacer un hecho por eso. Y no se iba con la idea de matar, todo lo contrario. Si uno, por hechos así: bárbaros, o con esos accidentes, que dentro de todo era condenado por los delincuentes viejos, que nos decían ‘terroristas’, ‘son unos terroristas que están estropeando la calle; que tiene que estar mansita, tranquila para poder delinquir bien’... Y entonces uno salía a hacer un bochinche de esos o pasaba un accidente de esos, como que quemábamos la calle... que no se rechifle. En ese tiempo la gente andaba todo de escruche, poca gente andaba de caño, como comúnmente se le dice, y a la gente que andaba de caño, los viejos ladrones nos miraban como terroristas...”.(T. del 5/5/01)

Más tarde ya en los '70 a los guerrilleros, les dirían también "terroristas" como en la vieja época de los '50, quizá rememorando en la cárcel las épocas de

los anarquistas. Pero de un manera más próxima y solidaria, despegada del lenguaje del régimen, hablaban de "ponebombas", con la misma acusación que había recibido Carrera de los viejos escrucantes de los '50: "ustedes pudrieron la calle".

La trayectoria delictiva, se valora en cómo se han pasado verdaderos rituales de pasaje: la concreción de un hecho, la caída y la tortura, la cárcel, la declaración ante el juez, y cómo se ha salido de ellos. Y muy importante entre los profesionales: la eficacia demostrada en lograr los objetivos planificados, con la menor cantidad de violencia posible para lograrlos.

“...Nosotros, claro!, se estudiaba. Vio como hicieron ahora las cajas estas de seguridad<sup>37</sup>: ese tipo de gente. Entraban a un banco o a un comercio, a cualquier lugar por dinero o mercadería con un estudio del terreno inmenso. Hacían la llave, hasta incluso ni le reventaban, como se dice, la puerta con una palanca, sino eran de hacer la llave. Muchos reconocieron lo impráctico de eso, y agarraron el caño con el tiempo. Porque veían que cualquier pavote como yo, metía el caño y ganaba plata. Y ellos con toda la experiencia y los años de sufrimiento que han tenido en las cárceles y en todos los lugares, no ganaban plata. Quedaban siempre los mismos... Yo de escruche, nunca nada. Es que hay que saber mucho de eso. Hoy es prácticamente imposible el escruche. Sacando ese aparatito que salió ahora. Cuando empezaron a salir las travex y todo eso, con unas paletas que la hacían con las sierras... Yo me hice muchas de esas para levantar coches. Bueno, hasta por ahí abría una cerradura de esas. O tenían veintiuna: había una clave de veintiuna llave que por lo general las combinaciones caían en una de esas... Cuando empezó a salir la travex, ya lo excluyen... sin trabajo. Que calamidad! Hasta los pobres escrucantes se quedaron sin trabajo. No hay derecho... Pero siempre hay posibilidades...” (T: del 5/5/01)

Contrariamente a lo que podría suponerse, es valorado negativamente el empleo innecesario de violencia desatada en un hecho. Los hechos de sangre, pueden "ensuciar" la trayectoria, de un profesional.

Esta es una de las principales diferencias generacionales que se observan en el mundo de los que hoy “salen de caño”. Un ladrón veterano, por encima de los 30 a 35 años, no tiene interés en matar a un policía. Incluso, en la planificación de un hecho busca evitar ese encuentro, a pesar del odio que se le profesa a todo tipo de policía. Si en el robo, por una eventualidad, se cruza con uno y para escapar

---

<sup>37</sup> Se refiere a la banda que cayó en el 2001 y abría las cajas de seguridad. Entre ellos estaba el "viejo" Rossi, que seguramente se cruzó en Devoto con Eustaquio Carrera antes del traslado a Neuquén en el 67.

en el tiroteo lo mata o hiere, será para el ladrón un blasón en su trayectoria, a la que se referirá como “accidente”. Pero en el mundo del hampa, en donde “de los hechos no se habla”, se conocen hasta los mínimos detalles de los mismos y se discutirá pormenorizadamente la justificación de una muerte.

En cambio, para “los pibes chorros” de hoy, el objetivo es matar al policía donde se lo encuentre y al mismo tiempo robar. De allí, que cada dos días muere un bonaerense o federal en provincia y ciudad de Buenos Aires, como al mismo tiempo, cada dos días se detiene a un menor homicida<sup>38</sup>. Lamentablemente estamos lejos de saber cuántos menores mueren en comisarías y en enfrentamientos reales o simulados; cuestión que los medios, con excepciones, ni siquiera se preguntan. Se está asistiendo a una guerra sórdida, sucia, que acompaña la descomposición social e institucional de Argentina.

Los “pibes chorros” exhiben una conducta prácticamente suicida, no sólo en los enfrentamientos con la policía, sino en el consumo de drogas, a lo que aditan diversas mezclas con alcohol, el enfrentamiento con otras bandas de pibes, las faltas de cuidados frente al Sida, y principalmente con la ruptura de sus lazos afectivos más próximos e íntimos. Es decir, la ruptura de lazos con familia, parientes y vecinos. Ellos son una amenaza indirecta para los ladrones, ya que atraen la policía a la calle, al barrio o la villa.

Es necesario reflexionar sobre estas formas de violencia extrema, con un aparato conceptual original. Las cuales podrían considerarse como una continuación de la “guerra sucia” que acompañan la descomposición general, ya que además del lenguaje de “guerra”, las prácticas de enfrentamiento a muerte entre los núcleos de policías “de mano dura” y los “pibes chorros” son exacerbadas por las actuaciones de algunos encumbrados hombres de gobierno, políticos, de la justicia, y de los medios.

Uno de los síntomas significativos de esta descomposición moral es el entramado que se fue dando entre algunos restos de las grandes bandas<sup>39</sup> del hampa, que operaban en los ’70 (los que se salvaron del exterminio) y segmentos de la policía, y de otras fuerzas armadas, que delinquen en conjunto amparados, a su vez, por amplios sectores de la justicia, y del sistema político. Esto ha salido a la luz, por los medios masivos de comunicación, mostrando la ineficacia y la complicidad de la justicia para juzgar adecuadamente esos casos.

Otro hecho sintomático de la descomposición es aquella repentina toma de conciencia de algunos delincuentes, que en su accionar delictivo, trabajan y

<sup>38</sup> Además la banda profesional, se caracteriza por ser un grupo policlasista, y no situado, a diferencia de la banda juvenil, que comparte la cotidianeidad en sectores de un barrio. La primera, puede convocarse y organizarse exclusivamente para un hecho. En ella, el individuo se valora, a partir de su trayectoria delictiva.

<sup>39</sup> La Nación, nota de tapa del 5/ 5/ 02.



arriesgan, trabajando para la policía. Algunos de ellos "paran" a partir de advertir que el arreglo, que siempre existió, es desbordado por exigencias que implican "robar para la policía, con el riesgo de uno". Como en uno de los casos presentados, y otros que siguen delinquiendo, deben adquirir tácticas cada vez más riesgosas para sus propias vidas, tanto si tratan de mantener su autonomía, como si trabajan enganchados con sectores de la policía. Éstos en cualquier momento los pueden entregar, inculpándolos de cualquier serie de hechos. En general, para aquellos chorros que entran en estas relaciones, queda muy claro que están siendo usados, terminando "para el descarte".

Por eso, los supuestos teóricos, basados en la noción de "desvío", que han propuesto diferentes autores de la Escuela de Chicago para definir la conducta o una subcultura delincencial, son insuficientes para explicar fenómenos similares en estas latitudes y en nuestros tiempos. Uno debe preguntarse de antemano ¿desvío respecto a qué patrón de conducta o institución de la sociedad?. Si esto se responde, afirmando que el desvío se debe analizar respecto a la ley, como conjunto de normas y preceptos escritos y promulgados, estaríamos tentados de sostener que muchos grupos que la confeccionan y tienen como misión ejecutar la ley, son tan desviados, como los estereotipos cotidianos de delincuentes, cuyos hechos aparecen en la página policial de los diarios.

La imposibilidad de utilizar una noción de desvío, el grado de descomposición social e institucional, el contagio de objetivos y prácticas entre policías y delincuentes, la cantidad de menores y policías muertos y, además, la existencia de ciertos discursos que explícitamente hablan de "guerra a la delincuencia", nos llevó teóricamente a explorar la noción de "formaciones de violencia". Esta noción elaborada por Feldman (1991) para Belfast, en un contexto caracterizado de "guerra de guerrillas" y también de guerra colonial, donde el IRA, el ejército británico, y las diferentes Ulster protestantes y probritánicas, son fuerzas con objetivos y prácticas explícitas relacionadas a la "guerra", a diferencia de lo aquí presenciamos.

Lo que consideramos productivo en la idea de "formaciones de violencia" de Feldman, además de la socialización y transmisión de una cultura de violencia, es el postulado de que para su existencia se requiere de grupos enfrentados en una interacción de violencia permanente y que a su vez, esa interacción genera relaciones sociales y valores particulares. A lo cual se sumó la existencia de un discurso explícito, a veces muy corporizado y concreto, en los jóvenes delincuentes actuales, respecto a la "guerra a los rati", o directamente "matar a un rati".

Esta realidad de descomposición social y de incremento paulatino de las formas de violencia extrema, que nos toca vivir, se ancla en el pasado en la "guerra

sucia", que se libró durante la última dictadura. Ésta implicó operaciones de "limpieza" de las "fuerzas conjuntas", que resultaron actos marcados por la ilegalidad. No sólo me refiero a su falta de legitimidad, a las torturas y ejecuciones, calificados bajo el eufemismo de "excesos", sino a los saqueos de domicilios, como botines de guerra, los secuestros de personas para solicitar rescate y el robo de propiedades.

Los actos ilegales no fueron extraños a las 'fuerzas del orden' pre-76 pero, durante la última dictadura, las más importantes policías del país sufrieron un proceso doble: una marcada militarización y una fuerte acentuación de prácticas ilegales con el uso, por ejemplo, de las "zonas francas"<sup>40</sup>.

Esto produjo una "contaminación o infección" (Isla, 1999) del Estado, y en particular de una institución, como la Bonaerense, que por su grado de militarización y autonomía (Elbert 1998, o Rusconi 1998) histórica, incrementó para sus operaciones una lógica de "guerra", difícil de controlar por el Estado y su cúpula misma. Queremos decir que opera con una lógica de "enemigo" vs. "amigo" o "colaborador", produciendo permanentemente "blancos", sobre quienes disparar bajo el concepto de "delincuencia".

Esta necesidad de producción discursiva de la "guerra", y así de una fuerte represión ilegal (a menudo apoyada por la sociedad), constituye gran parte de su dinámica institucional. En prácticas abrumadoras, por su abundancia, esas fuerzas, aparecen implicadas en los delitos mismos, mostrando un cohesionado "espíritu de cuerpo" en su cerrada defensa.

La democracia inaugurada en 1983 no ha podido transformar las policías, porque tanto partes del sistema político, como del sistema de justicia se encuentran implicadas y sospechadas en hechos de corrupción y en formas de ilegalidad crónicas. Hay también, bolsones de autoritarismo que piden "una policía brava" o apoyan el siempre renovado remedio de "mano dura".

Sin embargo, la manera de prevenir y afrontar esta "guerra" sorda que se libra en las periferias de Buenos Aires es retomar los planes de seguridad y prevención bajo la idea de "un policía: un vecino" o "policía de consenso" (ver Lea, J. y J. Young, 2001: 183 y sigs.). Esto debería implicar un cambio de mentalidad en la fuerza, para que su protección principal no sea el arma que empuñan, o el gatillo fácil, sino la sociedad, el barrio, el vecindario.

En gran parte la sociedad, a pesar de su profunda y prolongada crisis, está preparada para apoyar esta mutación, pues percibe por un lado, la inseguridad creciente y manifiesta temor en las instituciones del orden y de la aplicación de justicia. Notándose en la falta de denuncias de cientos de hechos delictivos

---

<sup>40</sup> Liberación de custodia de zonas urbanas para operar con impunidad.

que se cometen a diario, o en las encuestas de opinión sobre "la policía concreta". Baste recordar los resonantes hechos del "asesinato de Cabezas", los de Natalia Melman o los sucesos alrededor del llamado "loco de la ruta" en Mar del Plata. Un imaginado y denunciado "asesino serial" de prostitutas, que termina revelándose que las sucesivas muertes son obra de un grupo de policías, con ramificaciones en la justicia y el poder político de la "perla del Atlántico".

Pero al mismo tiempo de ese rechazo, en una aparente contradicción, la sociedad solicita a veces, y en general exige, una mayor presencia policial. Ocurre que teorizando a Durkheim, existe un núcleo de interés en la sociedad (en ésta al menos) o deseo moral de orden, cuyo imaginario es el utópico "policía de la esquina", también ansiado y respetado por los ladrones veteranos.

No se trata, volviendo a la "guerra sucia" de instalar nuevamente la teoría de los "dos demonios" (la policía vs. los jóvenes delincuentes) para explicar la gravedad de la violencia actual o la aparición de nuevas formas. La sociedad civil, de la que somos parte, no puede ni debe, colocarse sólo en el papel de víctima.

Las nuevas formas de la delincuencia que surgieron durante la dictadura y, luego, en otra vuelta de tuerca en los '90 (el aumento sin precedentes de las distintas formas de desocupación y precarización del empleo, la masividad de la difusión de distintos tipos de drogas, la ampliación del mercado clandestino de armas), son así coproducidas por un entramado de actores e intereses, que conducen a activar y reproducir "formaciones de violencia" en algunos espacios de la sociedad.

Las subculturas delincuenciales son una especialización de prácticas y sistemas de valores de un grupo, que se aparta de las normativas generales. Así son los llamados "outsiders" sin eufemismos. En el caso de las "formaciones", hay un interjuego provocado entre los actores de la violencia<sup>41</sup>. La policía, como actor, es uno de los responsables principales (dada su visibilidad), ya que representa al Estado, en términos abstractos, y a este Estado en descomposición, en concreto.

## Referencias

- Becker, Howard S. 1991. *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. Nueva York: The Free Press. first edition 1963.
- Cohen, Albert 1961. "Delinquent Boys: The Culture of the Gang"; Glencoe III, Free Press, third edition.
- Dellepiane: [1894] *El idioma del delito*"; Edición facsímil. 2000. Buenos Aires.
- Dukheim Emile. 1996: *De la division du travail social*. Premier édition 1930, PUF; Paris

---

<sup>41</sup> Entendida como heterogénea y multiforme.

- Elbert, Carlos Alberto. 1998. "Ideología, corrupción y excesos policiales"; en Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3, N° 3. Buenos Aires.
- Fearing, F. 1963 "An Examination of the Conception of Benjamin Worf in the Light of the Theory of Perception and Cognition"; en H. Hoijer (comp.) "Language in Culture", Chicago, University of Chicago Press
- Feldman, Allen 1991 "Formations of Violence. The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland"; en The University of Chicago Press
- Ferrel, Jeff 1998 "Criminological Verstehen. Inside the Immediacy of Crime"; en Jeff Ferrel, and Mark S. Hamm (ed.) "Ethnography at the Edge. Crime, Deviance, and Field Research", Northeastern University Press, Boston.
- Genêt, Jean 1994. "Diario del ladrón"; Edit. Debate, España.
- Geertz, Clifford: "Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology"; BasicBooks, US.
- Hall, Stuart 1996. "Introduction: Who Needs' Identity?"; en S.Hall and Paul du Gay (eds.) "Questions of Cultural identity", Sage Publications, London.
- Isla, A. 1999 "Estados infectados, heridas abiertas. Inconvenientes en una transición congelada"; en Rev. Alter - Nativas del Control Social, PIFATACS, N° 1. Univ.Nac.de La Plata.
- Lea, John y Jock Young 2001 "¿Qué hacer con la ley y el orden?"; Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Míguez, Daniel (2002) 'Inscripta en la Piel y en el Alma: Cuerpo e Identidad en Profesionales, Pentecostales y Jóvenes Delicuentes.' En Religião e Sociedade. Vol. 22; N° 1, pp. 21-56. Brasil.
- Nino, Carlos S. 1992. "Un país al margen de la ley"; Emecé, Buenos Aires.
- Roberts, Bryan [1975] 1998 "Naturalistic Research into Subcultures and Deviance"; en Hall, Stuart & Tony Jefferson (ed.) "Resistance through Rituals. Youths subcultures En post - war Britain", Routledge, London.
- Rusconi, Maximiliano A. 1998. "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina"; en Pena y Estado, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3, N° 3, Buenos Aires.
- Scarry, Elaine 1985 "The Body in Pain. The Making and Unmaking of the World"; Oxford University Press, New York.
- Sutherland, Edwin (ed.) 1937 "The Professional Thief"; The University of Chicago Press.
- Taussig, Michael 1992. 'Maleficium: State Fetishism' En: The Nervous System. Londres: Routledge.
- Zaffaroni, Eugenio R. 1989. "En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico- penal"; Ediar, Buenos Aires. 1993 "Muertes anunciadas"; Editorial Temis, Buenos Aires.

## SEGURIDAD URBANA Y TÁCTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO<sup>1</sup>

Máximo Sozzo<sup>2</sup>

### 1. La Cuestión de la Radicación Cultural y el Debate Internacional sobre Prevención del Delito.

En los años ochenta se comenzó a producir lo que ha sido calificado como un “major shift in paradigm” (Tuck, 1988) en lo que hace a las políticas de control del crimen en el mundo anglosajón (EE.UU., Canadá, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) y a partir de los años noventa también en Italia: el renacimiento de la prevención del delito, doblemente divorciada, del recurso penal y de la racionalidad y programa políticos de la criminología positivista del siglo XIX. Los debates intelectuales y el diseño y gestión de estas nuevas técnicas preventivas han ido creciendo en forma exponencial aunque como bien señala Crawford (1998), aun se encuentran en su infancia.

Los horizontes culturales en los que ha nacido y se ha desarrollado este cambio de paradigma son muy diferentes al nuestro. Es preciso llamar la atención, siguiendo a Melossi (1997) sobre la “radicación cultural del control social” y de las políticas que están dirigidas a gestionarlo a través de autoridades estatales o no estatales, que hace “intraducible” a un determinado ambiente cultural lo producido en otro e impone fuertes objeciones a los proyectos de importación de “ingenierías de control social”, ya sea en el plano de las formas de pensar o de las formas de actuar. Pero como señala el mismo autor italiano, este dato estructural de la relación entre control social y cultura no imposibilita el dialogo o la conversación entre horizontes culturales diferentes. En la búsqueda de la comparación, emprendemos la tarea de presentar diferentes tácticas de prevención del delito que se han ido construyendo internacionalmente.

### 2. Precisiones Conceptuales: ¿De qué estamos hablando?

Existe una distinción corriente, que constituye un verdadero sentido común en los discursos políticos (de uno u otro signo) y científicos sobre la cuestión criminal (Pitch, 1989) entre dos finalidades de la política criminal: la represión del delito y la prevención del delito. Reprimir el delito es la intervención ex – post, después que el delito ha sido producido, para castigar al sujeto que lo ha realizado.

<sup>1</sup> Publicado en: Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, BsAs, N. 10, 2000.

<sup>2</sup> Docente e investigador de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Prevenir el delito es la intervención ex – ante, antes que el delito se produzca, para evitar que este suceda.

Para desarrollar estas finalidades la política criminal pone en movimiento diversos recursos que delimitan a su vez esferas en las practicas sociales e institucionales. Por recursos entendemos aquí una conjugación compleja de dispositivos institucionales, tecnologías de poder, técnicas de intervención, racionalidades y programas políticos. Estas nociones de “dispositivo institucional”, “técnica de intervención”, “tecnología de poder”, “programas políticos” y “racionalidades políticas”<sup>3</sup> que pueden ser, en este terreno, de dos naturalezas diferentes: penales o extrapenales. Ahora bien, ¿qué relaciones existen entre esta pareja de finalidades y esta pareja de recursos de la política criminal?.

El recurso penal, sin duda, se asocia inmediatamente al objetivo de reprimir el delito, pero también en la experiencia de la modernidad se ha predicado de él la finalidad de prevenirlo. El nacimiento mismo de la prevención del delito como telos de la política criminal se encuentra en los discursos de justificación del recurso penal – en sus diversas versiones: prevención especial positiva y negativa / prevención general positiva y negativa. Señala Baratta en torno a esta asociación recurso penal-prevención del delito: "Los resultados que han llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad. Este estado de crisis se registra en todos los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir de la intimidación de los potenciales delincuentes, sea el de la prevención positiva especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son, a la luz de los hechos simplemente inalcanzables. Por otra parte otras funciones de prevención que parecen ser efectivamente realizables para el sistema penal, como la prevención negativa especial, es decir, la neutralización o la intimidación específica del criminal y la prevención general positiva, es decir, la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto de los criterios de valor que preceden a nuestras constituciones, a saber las constituciones del estado social y democrático de derecho" (Baratta, 1998, pp. 5-6).

<sup>3</sup> Estas nociones de “dispositivo institucional”, “técnica de intervención”, “tecnología de poder”, “programas políticos” y “racionalidades políticas” provienen de la literatura foucaultiana, aunque los sentidos que en ella se encuentran al respecto son múltiples y variados. Por “dispositivo institucional” entendemos, siguiendo a Castel (1980, p. 16) a los ensambles de actores, prácticas y discursos situados en un contexto normativo. En cuanto a las “técnicas de intervención” recogemos también su reformulación en Castel (1980, p. 16) aunque allí no se refiere a “técnicas de intervención” sino a “tecnologías de intervención” (cfr. en el mismo sentido: Donzelot, 1979).

Esta negación absoluta y radical, sea en función de criterios ético-políticos o en función de criterios sociológicos, hace que el recurso penal se asocie, exclusivamente con la represión del delito, no tanto como finalidad proponible sino como efecto o consecuencia social. Es decir, el abandono de la justificación del recurso penal como "pena útil", no significa en esta clave teórica asumir el paradigma opuesto de la "pena justa" (Pavarini, 1994b).

Los recursos extrapenales nacieron y se desarrollaron históricamente asociados a la finalidad de prevención del delito. Esta conexión teleológica, debería investigarse histórica y sociológicamente, como ha sucedido en el caso del recurso penal en estos últimos años y mientras tanto suspender esa asociación en el terreno de los efectos o consecuencias sociales. De hecho, este documento de trabajo se piensa globalmente en esta dirección y en este sentido hablaremos aquí de política de prevención del delito.

Ahora bien, en los discursos contemporáneos con respecto a la cuestión criminal, comúnmente se hace referencia a la seguridad urbana: ¿que relación puede existir entre este objeto, seguridad urbana, y las esferas de la política criminal?. Para comprender este objeto, seguridad urbana, es preciso partir de la ambigüedad constitutiva del mismo. Es seguridad urbana el "problema objetivo" del riesgo de ser víctima de un delito y es seguridad urbana el "problema subjetivo" de la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito o incivilidad (miedo al delito y pánico social con respecto al delito<sup>4</sup>). (Baratta, 1998; Pavarini, 1995). Ambos planos de la seguridad urbana se encuentran vinculados pero son independientes, es decir, si se produce una disminución en el marco del primero no necesariamente se producirá idéntica disminución (o disminución alguna) en el marco del segundo, como lo ha demostrado el grueso de la investigación empírica en esta materia (Mosconi: 1997; Pavarini: 1996b). Ahora bien, producir seguridad urbana sería equivalente a reducir el riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito.

En este sentido, una política de seguridad urbana no es enteramente equiparable a una política de prevención del delito –siempre pensada desde el terreno de los objetivos-, porque esta última solo abarcaría la primera esfera de aquella: el problema objetivo. Siempre que no se asuma una relación automática de dependencia entre el problema objetivo y el problema subjetivo de la seguridad

<sup>4</sup> Sobre la distinción entre miedo al delito y ansiedad social o pánico social con respecto al delito mucho se ha escrito en estos últimos años en el contexto europeo y de América del Norte. Creo que aquí basta con resaltar una diferencia fundamental: mientras el miedo al delito se plantea en términos abstractos. De esta manera, o una persona puede expresar un alto nivel de pánico social con respecto al delito que no se refleje en absoluto en una presencia similar de miedo al delito y viceversa.

urbana, evidentemente existe una relación de género entre política de seguridad urbana y política de prevención de la criminalidad. Sin embargo, emplearemos como sinónimos, hecha esta salvedad, las expresiones producción de seguridad urbana y prevención del delito, otorgándole a la segunda expresión el sentido amplio de la primera.

En este sentido, nos parece interesante la definición de prevención del delito de Van Dijk: "...todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el estado" (1990, p. 205). Sólo dos observaciones. Primero, que en lugar de tomar como criterio de definición las fronteras del sistema de justicia penal, que apunta a la cuestión de quien interviene, más bien preferiríamos apuntar a la cuestión de con qué se interviene, pues muchos actores que se encuentran dentro del sistema de justicia penal pueden, sin embargo, actuar a través de recursos extrapenales. Y segundo, que la idea de "daños producidos por los delitos" debe ser comprendida en forma lo suficientemente amplia como para incluir la cuestión de las sensibilidades personales y colectivas con respecto al mismo –el problema subjetivo de la seguridad urbana.

Este campo complejo que identificamos como "prevención del delito" debe ser entendido como un ámbito del gobierno del delito/ gobierno a través del delito.

### 3. Tácticas Alternativas de Prevención del Delito

Dentro de estas fronteras conceptuales, es posible distinguir tres tácticas alternativas de prevención del delito: la táctica situacional y ambiental, la táctica social y la táctica comunitaria. (Cfr. Pavarini. 1992, y1995; Selmini: 1996; Baratta: 1998; Crawford, 1998) Las analizaremos separadamente, describiendo diversos ejemplos de técnicas preventivas que se insertan en cada una de ellas.

#### A) Táctica Situacional y Ambiental

Esta táctica surgió en los primeros años 80 en los Países Bajos y en diversos contextos del mundo anglosajón. La emergencia de la táctica situacional y ambiental coincidió en buena parte con la instalación de gobiernos comprometidos con racionalidades políticas neoliberales, que enfatizaban el mercado libre, el estado mínimo la libre elección y responsabilidad individuales (O' Malley, 1996; Crawford, 1998) y que promovieron visiones del delito que compartían estas presuposiciones básicas -lo que Garland ha denominado las "criminologías de la vida cotidiana" (Garland, 1996).

Hough et al. (1980, p. 1) han definido a la prevención situacional y ambiental como: "a) medidas dirigidas a formas altamente específicas de delito; b) que



involucran el management, diseño o manipulación del ambiente inmediato en que estos delitos suceden; c) en un modo tan sistemático y permanente como sea posible; d) de forma tal de reducir las oportunidades de estos delitos; e) tal como son percibidos por un amplio conjunto de potenciales ofensores”. Su objetivo central puede ser sintetizado como la reducción de oportunidades para la realización de los delitos. Esta reducción de oportunidades puede declinarse según Clarke (1992) en tres direcciones: aumentar los esfuerzos involucrados en la realización de los delitos, aumentar los riesgos -ya sean reales o percibidos como tales- de detección y detención del potencial delincuente y reducir las recompensas de los delitos. El éxito de esta táctica depende de la posibilidad de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera tal que perciban a estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas de la realización de los delitos.

Sin embargo, los potenciales delincuentes no son los únicos blancos u objetos a los que están dirigidas las técnicas de intervención desarrolladas. Siguiendo un trabajo precursor de Brantingham y Faust de la década del 70, se destacan una clasificación que construyeron por analogía con respecto a la prevención en salud pública y que tiene especialmente en cuenta el blanco u objeto de la intervención preventiva, distinguiendo entre prevención primaria, prevención secundaria y prevención terciaria. La prevención primaria estaría dirigida a la población en general, la prevención secundaria estaría dirigida a grupos sociales en riesgo de realizar delitos -potenciales delincuentes- y la prevención terciaria estaría dirigida a aquellos que ya realizaron delitos -delincuentes conocidos. (Pavarini, 1995; Robert, 1991; Selmini, 1995 y 1996). Van Dijk y De Waard (1991) propusieron para perfeccionar esta clasificación lo que denominaron el “enfoque bidimensional” que consiste en no solamente tener en cuenta la intervención preventiva dirigida a evitar que las personas cometan delitos, sino también la intervención preventiva dirigida a evitar que las personas sean víctimas de delitos. A posteriori, además de introducir la preocupación por la víctima, plantearon una tercera categoría, las intervenciones preventivas dirigidas no a las “personas” sino a las “situaciones”. Crawford (1998) reconstruye este enfoque bidimensional reemplazando en el tercer género de intervenciones preventivas a las situaciones por las comunidades/vecindarios como blancos u objetos, para de esta manera evitar la confusión entre este tipo de clasificación de acuerdo a los “targets” u objetos de las técnicas de intervención y aquella más central que se refiere al “qué” de las mismas y en torno a la cual hemos ordenado esta presentación de las tácticas contemporáneas de prevención del delito. De esta manera, la clasificación de las intervenciones preventivas en primaria, secundaria y terciaria se unifica con la clasificación de la orientación hacia la víctima, la orientación hacia el delincuente y la orientación

hacia la comunidad/ vecindario, en forma tal de producir un modelo de nueve tipologías muy útil, que es posible aplicar tanto a la táctica situacional y ambiental como a la tácticas social y comunitaria. Desde este punto de vista, también es posible pensar en técnicas de intervenciones dentro del marco de la táctica situacional y ambiental que no estén orientadas a evitar que se realicen delitos sino a evitar ser víctimas de ellos.

#### Premisas Teóricas.

Esta táctica de prevención del delito ha emergido fundamentalmente en función de consideraciones prácticas. Sin embargo, existen un conjunto de hipótesis teóricas que subyacen a las técnicas de intervención y que Crawford ha intentado aislar, a saber: “una creencia en que los aspectos situacionales son mas susceptibles de transformarse que cualquier otro que pueda influenciar el delito y por lo tanto constituir los blancos más apropiados de las políticas públicas; una asunción de que buena parte de los delitos son oportunistas; una creencia en el papel de la elección humana en la acción criminal, en función de un modelo de elección racional del comportamiento humano; una promoción de la disuasión, con un énfasis relativo en la certeza de la detección más que en la severidad del castigo” (1998, p. 69). En este sentido, se presenta fundamentalmente como respuesta pragmática a determinadas “crisis de seguridad” (aumento de la criminalidad, aumento de la sensación de inseguridad) en determinados contextos, que asume un “realismo criminológico” muy difundido en el mundo anglosajón en los años 70 y 80, que se traduce en expectativas moderadas con respecto al control del crimen –en la lucha contra el delito la victoria absoluta es una utopía -y en un forma de pensar la política criminal esencialmente probabilista- los factores situacionales y ambientales a diferencia de los factores sociales, son mas fácilmente manipulables. Las fuentes de estas hipótesis teóricas, según Crawford (1998), son tres:

a) Teoría de la Elección Racional: Se trata de una construcción teórica que parte de la crítica a la posibilidad de conocer, evaluar e intervenir sobre la “disposición o tendencia criminal” de las personas y recupera a los clásicos del derecho penal imaginando a la producción del delito como el resultado de un proceso de pensamiento, racional y voluntario llevado adelante por el individuo. El individuo elige entre una serie de alternativas posibles a partir de un cálculo racional en el que considera las ventajas y desventajas de cada una de las opciones, buscando optimizar o maximizar los beneficios, decide y actúa libremente en consecuencia. Se trata de un “modelo económico del crimen” que emplea el clásico análisis de costo-beneficio. El delito es considerado el producto de una decisión basada en típicas consideraciones del mercado. Es mas, también ser víctima de un delito lo es.

En la década del 70 se comienza a visualizar al incremento de la certidumbre de la detección y la aprehensión como un elemento preventivo más efectivo. De allí su vinculación con la táctica situacional y ambiental que se observa claramente en que son los autores de esta “criminología de la elección racional” los principales “expertos” que alientan la adopción de esta táctica de prevención del delito desde el ámbito universitario o gubernamental.

Crawford (1998) plantea críticamente que las elecciones racionales no parecen estar presentes en todos los tipos de delitos. Tal vez sí en los delitos contra la propiedad más leves de los que comúnmente se ocupan los teóricos del “rational choice”, pero no en aquellos que involucran dosis importantes de violencia. Por otro lado, estos autores se basan en datos de investigaciones empíricas consistentes en entrevistas con condenados y es sabido que estos tienden a ser en su mayor número “career criminals”, justamente aquellos que con más probabilidad se ajustan al modelo de la elección racional y que tienen mayor tendencia a racionalizar los eventos ya producidos en el pasado.

Por otro lado, como señala críticamente O’ Malley (1992), el delincuente es el “individuo abstracto, universal y abiográfico”, el “homo economicus” de la economía política clásica trasladado al pensamiento neoconservador sobre el delito, divorciado totalmente del contexto social o estructural. Se margina cualquier preocupación por las causas sociales del delito, por la historia de vida del delincuente, por la corrección como finalidad de la intervención, etc.; en beneficio de la manipulación de los factores ambientales y situacionales. Los individuos son responsables de su propio destino, aun con respecto a la victimización.

b) “Designing out crime”: Más que una construcción teórica se trata de esfuerzos teóricos y prácticos íntimamente interrelacionados que ponen en vinculación la cuestión criminal con el desarrollo ambiental o urbano. En Estados Unidos, Oscar Newman a comienzos de la década del 70, trabajó la vinculación entre el diseño arquitectónico y las tasas de delitos en las áreas de viviendas populares, argumentando que el diseño urbano influye, promoviendo o alentando la criminalidad, de tal manera que podría convertirse en una forma efectiva de prevención del delito. Propuso, en este sentido, el concepto de “defensible space” como el modelo de ambientes de viviendas populares que inhiben el delito al ser expresión física de una comunidad que se defiende a sí misma. A partir de esta perspectiva, el Gobierno Federal de EE.UU. impulsó el desarrollo de prácticas de “crime prevention through enviromental design” (CPTED: prevención del delito a través del diseño ambiental).

Una de las críticas fundamentales en la literatura norteamericana a la perspectiva de Newman fue que se trataba de un “determinismo arquitectónico”, ya que no se consideraba el impacto de las variables sociales y comportamentales como mediación con respecto a los aspectos arquitectónicos. Algunos “espacios defendibles” podían permanecer indefendidos, sino se daba el juego de interacciones sociales necesario para defenderlos. Esta crítica motivó una de las principales reelaboraciones de las ideas de Newman. Coleman explica que el diseño urbano, puede contribuir a la destrucción de la comunidad, la fractura de los lazos sociales en un determinado vecindario, generando las situaciones en que los habitantes pueden elegir racionalmente realizar un delito, aprovechando las oportunidades criminales. De esta manera, imagina inversamente que el diseño urbano puede servir como un medio para permitir procesos de interacción comunitaria que redundan en la prevención del delito – se observa claramente como en este planteo, el “designing out crime” se encuentra en los límites de la táctica situacional y ambiental y al borde de la táctica comunitaria.

c) Teoría de las Actividades Rutinarias: Esta construcción teórica pretende ser una explicación causal de la producción de los “incidentes criminales” en tanto hechos físicos relacionados con objetos ubicados en tiempo y espacio. En este marco teórico existen tres ingredientes mínimos para la producción de incidentes criminales –especialmente “direct contact predatory crime”: “delitos predatorios de contacto directo”-: un potencial ofensor, cualquiera sea la razón por la que pueda llegar a cometer un delito; un potencial blanco, ya sea un objeto o una persona y la ausencia de un guardián capaz, que abarca no sólo a los agentes policiales sino también a los vecinos, los amigos, etc . La ciudad es un ámbito particularmente estimulante para el desarrollo de actividades delictivas pues la actividad rutinaria que en ella se desarrolla, comúnmente, coloca juntos a estos tres elementos en tiempo y espacio.

Para estos autores existen diferentes niveles de responsabilidad en la prevención del delito. El “desaliento personal” es la responsabilidad de la familia y los amigos, el “desaliento asignado” es la responsabilidad de las personas empleadas para realizar esta tarea -como los agentes policiales-; el “desaliento difuso” es la responsabilidad de aquellos empleados que no tienen asignada específicamente esta tarea -como los maestros - y el “desaliento general” es la responsabilidad de todos los ciudadanos más allá de los lazos familiares u ocupacionales. La cuestión política central, para los teóricos de las actividades rutinarias es aumentar la responsabilidad de desalentar los incidentes criminales

<sup>5</sup> Para estos autores hay tres tipos de guardias o supervisores: aquellos que deben observar los potenciales blancos de los delitos (“guardians”), aquellos que deben supervisar a los potenciales ofensores (“handlers”) y aquellos que deben monitorear lugares (“managers”). (Crawford, 1998)

que van decreciendo cuando se pasa de niveles personales a niveles generales (Crawford, 1998)

Los vínculos entre la teoría de la acción racional y la teoría de la actividad rutinaria son evidentes y es por ello que confluyen cada vez más en las elaboraciones teóricas de esta táctica situacional y ambiental. Tal vez el tema central del debate en estos marcos conceptuales es hasta qué punto la situación o el ambiente puede ser visualizado como un generador del delito –como lo hace, en cierto sentido, la perspectiva del “designing out crime”– o debe ser concebido como un receptor de dichos problemas.

Pero más allá de este debate irresuelto en estas tradiciones, lo que se demuestra como un común denominador es la visión del delito como “un aspecto normal, un lugar común de la vida moderna. Es un evento –o mejor dicho, una masa de eventos– que no requiere una motivación o disposición especial, ni una patología o anormalidad y está inscrito en las rutinas de la vida económica y social contemporánea” (Garland, 1996, p. 450).

#### Técnicas de Intervención.

Sintéticamente, algunos ejemplos de técnicas de intervención construidos en el marco de esta táctica de prevención del delito son:

- Intervención Orientada a los Ofensores: El Uso de Circuitos Cerrados de Televisión en Estacionamientos de Autos.
  - Intervención Orientada a la Comunidad/Vecindario: “Designing out” la Prostitución.
  - Intervención Orientada a la Víctima: el Proyecto Kirkholt de Reducción de la Victimización Repetida en Robos en Casas/Apartamentos.
- Consideraciones Críticas.

Este tipo de técnicas de intervención aplicadas en determinados casos parecen globalmente demostrar que la táctica situacional y ambiental puede ser exitosa para reducir determinados delitos, realizados por determinados ofensores, en determinados lugares, en determinados momentos y bajo determinadas condiciones. Sin embargo, la naturaleza exacta de este impacto está aún abierta a la discusión. Se presenta como una cuestión central el problema del desplazamiento, que ha sido esgrimida por los opositores de esta táctica como su verdadero “talón de Aquiles”. Si las técnicas de intervención sólo ocasionan que el delito escape hacia otro lugar, los resultados de las mismas parecen ser bastante pobres.

Importante es tener en cuenta que el desplazamiento es un fenómeno multifacético, que abarca no sólo el desplazamiento geográfico o espacial, es decir, cuando el mismo delito se realiza en otro lugar; sino también el desplazamiento temporal (cuando el mismo delito sobre el mismo blanco se realiza en otro

momento) el desplazamiento táctico (cuando el mismo delito sobre el mismo blanco se realiza con otros medios o de otra forma), el desplazamiento de blancos (cuando el mismo tipo de delito se realiza con respecto a otro blanco) y , por último , el desplazamiento de tipo de delito.

Mucho se ha debatido y se debate sobre este potencial efecto de esta táctica y hasta sus mismos defensores están de acuerdo en que un determinado volumen de desplazamiento es probable en algunas de las técnicas de intervención, aunque no lo consideran inevitable.

Resulta interesante la distinción planteada por Barr y Pease (1990) entre desplazamiento “maligno” (aquel que produce una transición hacia delitos que producen consecuencias sociales iguales o más graves) y desplazamiento “benigno” (aquel que produce un paso hacia delitos menos graves o de la misma gravedad, pero realizados en lugares o contra personas para quienes significan daños menores). En este sentido, como señalan estos autores, más que una cuestión de desplazamiento se trata de una cuestión de emplazamiento del delito: dónde, con respecto a quien y por qué medios. También en esta dirección debe considerarse la “difusión de beneficios” que es la situación inversa al desplazamiento en la que los efectos de la técnica de intervención se extienden más allá de los blancos preestablecidos, generando mayores beneficios de reducción del delito (Barr-Pease, 1990)

Ahora bien, mas allá de esta discusión sobre el desplazamiento, es posible hacer una serie de consideraciones críticas de fondo.

- Se prioriza exclusivamente los delitos contra la propiedad en los espacios públicos, silenciando en la agenda preventiva los delitos en la esfera privada, particularmente en el hogar y la criminalidad económica, la criminalidad organizada y los delitos de la autoridad (Pegoraro, 1999; Baratta, 1998; Creazzo, 1996).
- Se dirige a los síntomas y no a las causas, ya que anula totalmente la pregunta por la incidencia de los factores sociales y económicos en la producción de los delitos, abocándose a las preocupaciones por la efectividad, la eficacia y la eficiencia (O’ Malley, 1996; Creazzo, 1996)
- Tiene en el mejor de los casos efectos temporarios, sus efectos difícilmente se extienden en el largo plazo. (Barr-Pease, 1990)
- Puede promover una fe ciega en la tecnología que puede ser injustificada y que esta guiada fundamentalmente por intereses comerciales de la creciente industria de la seguridad (alarmas, CCTV, iluminación, etc) y desplaza el potencial de la importancia de la agencia humana en las actividades de control del crimen. (Crawford, 1998)
- Promueve un tipo de vigilancia que es altamente intrusivo en la vida privada de los individuos y violenta sus libertades civiles además de tener, en este sentido,

una valencia represiva (Downes-Rock, 1988).

- Presenta una dinámica de exclusión social, ya que la defensa de los ambientes y las situaciones se realizan en torno a la idea de un extraño que desea atacarlos y en el marco del desplazamiento, genera territorios sociales protegidos y territorios sociales desprotegidos. De esta manera se puede impulsar la concentración de delitos en las zonas en las que precisamente se encuentran aquellos que más han sufrido y sufren las consecuencias del delito y que son los que están menos equipados (económica, política y culturalmente) para generar medidas de seguridad con respecto al mismo. (Creazzo, 1996; Crawford, 1998).

- Por último, presenta implicaciones culturales muy adversas. Lo que Crawford denomina el nacimiento de una “mentalidad de fortaleza” a medida que las medidas de prevención situacional y ambiental se multiplican, el individuo cada vez más busca “encerrarse” en ámbitos protegidos, lo que incide necesariamente en una separación con respecto a los otros, un resquebrajamiento de las relaciones sociales basadas en la confianza. Paradójicamente, como lo demuestran las investigaciones empíricas sobre miedo al delito, esta agresividad de la expansión de la táctica situacional y ambiental se traduce en el incremento de la sensación de inseguridad: “...solamente nos comunica cuan efímera y contingente la seguridad es realmente” (Crawford, 1998, p. 101).

## B) Táctica Social.

Esta táctica de prevención del delito tiene residuos positivistas que solía señalar a la “reforma social” como un instrumento de la prevención ante-delictum, ya que la criminalidad se reconocía como efecto de las desigualdades sociales, por lo que reducir o eliminar esas contradicciones sociales implicaba reducir o eliminar la criminalidad (salarios más altos, menos desocupación, más educación...igual: menos criminalidad y más seguridad).

Esta relación entre políticas económicas y sociales y el problema del malestar social y la criminalidad ha sido objeto de debate sobre todo en el período posterior a la segunda guerra mundial, alejándose en mayor o menor medida del código teórico positivista. Se trata, de la táctica contemporánea de prevención del delito que más se liga al pasado y la única que preexiste, sin dudas, al momento del “cambio paradigmático” de los años 80.

Como táctica de prevención del delito está difundida en horizontes culturales muy diferentes y en el marco de la “crisis del Estado Social” se reconstruye de diferentes maneras de acuerdo a las contingencias y a las circunstancias de cada contexto. Los ámbitos en los que más fuertemente se ha desarrollado desde los años 80 en adelante son: en el mundo anglosajón, especialmente en EE.UU, Canadá,

(angloparlante) y en menor medida en Gran Bretaña; en Francia (y en Canadá francoparlante) y más recientemente, en algunas regiones de Italia. A continuación, presentaremos unas radiografías de esa táctica social en dos de estos contextos culturales, pues sus particularidades son muy importantes.

### 1) El Contexto Anglosajón

#### Premisas Teóricas.

La táctica social tiene aquí como objeto las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen a los individuos o los grupos sociales producir delitos. La construcción conceptual de este objeto reenvía a una pluralidad de teorías, desarrolladas en el marco de la criminología anglosajona. En primer lugar, pues, trataremos de sobrevolar algunas de estas teorías para luego pasar a describir algunas de las técnicas de intervención elaboradas en este marco.

Crawford (1998) ha propuesto una forma de agrupar estas construcciones teóricas anglosajonas en dos ejes, que representan dos modos de comprender causalmente al delito: las “teorías del control” y las “teorías sobre el reforzamiento de la conformidad”.

Dentro del primer eje, ingresa contemporáneamente la “control theory” de Hirshi, presentada hacia fines de los años 60 y de una persistente influencia en el ámbito académico y político anglosajón. Hirshi se plantea porqué las personas conforman su comportamiento a determinadas normas sociales –y como consecuencia, a contrario sensu, porqué no lo hacen. La respuesta la ubica en el “control social”, a través del cual el individuo es motivado a dejar de lado sus apetitos egoístas y a respetar las reglas sociales. De esta manera, el grado de autocontrol que cada individuo posee en función de diversas variables sociales de control implica su habilidad para “resistir” o no la tentación de participar en la realización de delitos. El delito es en esta perspectiva el resultado de una socialización defectuosa. Las instituciones claves a través de las cuales se produce la socialización son la escuela y la familia, por lo que la prevención del delito debe apuntar a fortalecer las actividades de control social que ambas llevan adelante. Los delincuentes en este marco teórico forman parte de la “underclass” que es concebida como un conjunto de personas moral y culturalmente desprendidas del resto de la sociedad.

Dentro del segundo eje, ingresa la teoría de la anomia de Merton que también ha tenido una persistente influencia en el mundo anglosajón. Para Merton en la sociedad norteamericana se presenta una disociación entre las metas culturales que la estructura cultural impulsa para todos sus miembros – éxito económico

<sup>6</sup> Decimos “sobrevolar” pues muchas de estas construcciones teóricas han sido ampliamente difundidas en nuestro contexto cultural, por lo que aquí bastará una simple referencia enfocada en la cuestión de la etiología del delito.



y prestigio social – y los medios institucionalizados para alcanzarlas, de manera que una gran cantidad de personas deben enfrentar estos dos elementos con “tipos de adaptación individual” que asumen dichas disociaciones -retraimiento, ritualismo, rebeldía e innovación. Las oportunidades legítimas de alcanzar las metas culturales no están igualitariamente distribuidas en la estructura social y por ende, aquellos a quienes les faltan son los que esbozan estos tipos de adaptación individual divergentes – dentro de los cuales se ubican los comportamientos delictivos.

También ingresa la teoría de las subculturas criminales de Cohen, en tanto corrección de la teoría de la anomia mertoniana, ya que este autor plantea que los procesos de adopción de adaptaciones divergentes a la situación de tensión entre metas culturales y medios institucionales para alcanzarlas, no es individual sino colectivo e involucra grupos de personas que le dan sentido al mundo de manera diferente a la cultura dominante.

Desde este eje, la prevención del delito debe apuntar a modificar la estructura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas que son asequibles para los grupos de individuos que pertenecen a los sectores más bajos de la estructura social, intentando brindarles las vías para apoyar o reforzar la permanencia en el tipo de adaptación conformista.

Las críticas que son posible esbozar contra la “control theory” son las mismas que durante todo el siglo XX se han construido en la teoría social con respecto a las ideas de socialización y control social de Durkheim y Parsons. Baste señalar la imposibilidad de estas construcciones teóricas de comprender a lo social como un espacio conflictual y pluralista en donde los procesos de control social no son homogéneos y universales sino heterogéneos y particulares, y en el que, por ende, no existe “un” conjunto de valores y normas sociales, al estilo de la “conscience collective” durkhemniana, sino diversas producciones significativas acerca de lo que está bien y lo que está mal, cuya emergencia y suerte está atravesada por las relaciones de poder en las que se cimientan las múltiples configuraciones de lo cultural. (Melossi, 1997; Pitch, 1996; Pavarini, 1994)

### Técnicas de Intervención.

Desde estos marcos teóricos se han desarrollado técnicas de intervención en los tres niveles de acuerdo al tipo de objeto al que se dirigen: primario, secundario y terciario. Las técnicas de intervención creadas en el espacio de esta táctica están más bien dirigidas a los potenciales ofensores que a las potenciales víctimas, en función del razonamiento teórico básico sobre el que se asientan. Las técnicas de intervención terciarias dirigidas a los ofensores son todas aquellas que se han ido generando desde el siglo XIX en los dispositivos institucionales de ejecución penal en torno a los ideales de la resocialización, la rehabilitación

social o la reintegración social y explícitamente quedan fuera del campo de nuestro análisis pues, desde nuestro punto de vista, pertenecen al ámbito de la política penal.

Sin dudas, en el ámbito anglosajón la táctica social se declina fundamentalmente en técnicas de intervención secundarias, dirigidas a los jóvenes en tanto potenciales ofensores, como “grupo de riesgo”, para lograr que “crezcan fuera del delito”.

Estas técnicas de intervención se han asentado en dos operaciones básicas, realizadas a través de la investigación empírica por parte de las agencias gubernamentales: la identificación de los factores que probablemente impulsan a los jóvenes al delito (factores de riesgo) y la identificación de los factores que pueden hacer desistir a los jóvenes de iniciar una “carrera criminal” (factores productivos).

En la primera operación se ha avanzado sobretodo a partir de la década del 60, generándose cada vez mayor cantidad de “factores de riesgo” que se suman a la lista, apoyados siempre en la investigación empírica sobre “persistent young offenders”. Podríamos agruparlos en: el género, la personalidad y los comportamientos individuales (comportamiento hiperactivo, impulsividad, etc), las influencias familiares (la pobreza familiar, familias de un solo progenitor, abusos físicos, etc), las condiciones de vida (viviendas precarias, etc), las influencias de la escuela (deserción escolar, etc); las presiones del grupo de pertenencia y las oportunidades ocupacionales. En esta serie de factores causales hay algunos sobre los se ha diagnosticado que es más fácil intervenir con la finalidad de prevenir el delito, mientras que sobre algunos otros es más difícil y sobre unos pocos es imposible. Por otro lado, las investigaciones empíricas han avanzado la sugerencia de que múltiples factores de riesgo interactúan para producir mayores niveles de riesgo, por lo que también se debería tener en cuenta al momento de diseñar una técnica de intervención este tipo de relaciones. (Crawford, 1998).

Las críticas residen en lo arriesgado que resulta establecer empíricamente una cadena causal entre los factores de riesgo y el delito, ya que muchas veces no se sabe hasta que punto un elemento constituye una causa o un efecto. En síntesis, la vieja advertencia de los teóricos del etiquetamiento: estos factores tal vez nos digan más acerca del proceso de criminalización de grupos específicos de personas que sobre los delitos que estos supuestamente realizan. La relación de estos factores de riesgo con complejos de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales más amplias y profundas, queda totalmente fuera de esta operación de identificación.

En la segunda operación, que se refiere a los “factores productivos”, las investigaciones empíricas gubernamentales han construido un arco que incluye: fortalecimiento de las familias y apoyo para ser buenos padres; fortalecimiento y mejoramiento de la vigilancia paterna; fortalecimiento de la disciplina escolar; reducción de las inasistencias escolares injustificadas; reducción de la deserción escolar y desarrollo de la relación familia-escuela. Es llamativo, como señala Crawford (1998), que en esta lista de factores productivos estén ausentes totalmente las oportunidades de ocupación y las oportunidades para el disfrute del tiempo libre, que tan evidentemente influyen en la capacidad de autorrealizarse y, por ende, de mantenerse en la línea conformista.

Crawford (1998) nos presenta un ejemplo de estas técnicas de intervención secundaria desarrollada en los EE.UU., en base a estas premisas teóricas y empíricas es el High/Scope Perry Pre-School Project, por primera vez puesto en funcionamiento en Ypsilanti, Michigan. Se trata de un esquema de intervención temprana dirigido a niños de entre 3 y 5 años, identificados en función de sus situaciones familiares como en riesgo de desarrollar una carrera criminal. Se inició en 1962 con 123 niños negros de familias de bajos ingresos que fueron divididos en dos grupos; unos fueron enviados a un programa de desarrollo infantil y el resto se constituyó en el grupo de control. El programa de educación preescolar, altamente estructurado y basado en la idea del “enriquecimiento cognitivo”, funcionó durante dos años. Se combinaba con visitas a los hogares de los niños incluidos en el programa, con trabajo de asistencia a sus padres. La evaluación a largo plazo comparó ambos grupos de niños cuando llegaron a la edad de 27 años. Solo 7% de los niños/jóvenes que pasaron por el programa fueron alguna vez arrestados, un quinto de la cantidad de niños/jóvenes arrestados en el grupo de control. Los miembros del programa además fracasaron menos escolarmente, muchos de ellos se transformaron en propietarios de su hogar, tenían trabajo estable, etc. El senado de EE.UU. estimó que este programa ahorró 5 millones de dólares en gastos en el sistema de justicia penal por cada millón de dólares invertido en el programa

## 2) El Contexto Francés:

### Premisas Teóricas y Estructura Administrativa.

A diferencia del contexto anglosajón, cuya instalación en las políticas gubernamentales es más o menos fragmentaria y compite constantemente con las tácticas situacional-ambiental y comunitaria que son, sin dudas predominantes; en Francia la misma se constituyó en el eje central en este cambio de paradigma en las políticas del control del crimen desde los últimos años de la década del 70, dando lugar a una estructura administrativa de alcance nacional.

En 1978 se creó el “Comité Nationale de Prevention de la Violence et de

El informe Bonnemaïson planteaba el problema de la prevención del delito en torno a tres conceptos claves: “solidaridad”, “integración” y “localidad”. Sugería que las causas del delito se enraizaban en complejos y profundos factores sociales: las condiciones de vida, las condiciones de trabajo, los cambios en la organización de la vida familiar, la pobreza y la exclusión social. Por ende, el estado debía promover estrategias de integración por las cuales aquellos grupos de individuos en los márgenes de la solidaridad social debían ser reincorporados al juego de las interacciones sociales. Los problemas centrales, según Bonnemaïson, en este sentido eran: los jóvenes, los desempleados y los inmigrantes. El informe enfatizaba la prevención del delito como una actividad por entero diferente a aquella de la represión, ya que esta última era estructuralmente incapaz de alcanzar las causas fundamentales de la cuestión criminal. Por eso mismo, la actividad preventiva no podía ser confiada a las agencias estatales que integraban el sistema de justicia penal, sino que se debía crear una nueva estructura administrativa. Esa nueva estructura administrativa debía instalarse en la dimensión local, para ser flexible y capaz de adaptarse a las circunstancias y contingencias de cada espacio urbano. En la dimensión local, todos los actores relevantes deberían cooperar e interactuar en el diseño y ejecución de las líneas de acción, tratando de generar soluciones “horizontales”, incluyendo no solo agencias estatales sino también actores de la sociedad civil.

El desarrollo de la táctica social de prevención del delito en Francia – tal vez el contexto en que se presenta en forma más acabada y difundida – tiene sus premisas teóricas, fundamentalmente en este Informe Bonnemaïson. A diferencia de lo que sucede en el contexto anglosajón, las fuentes conceptuales de la táctica social francesa están constituidas por un abordaje que nace con ella misma.

A partir de este informe, en 1983, se estableció una nueva estructura administrativa dedicada a la prevención del delito dividida en tres segmentos: el “Conseil Nationale de Prevention de la Delinquance”, encabezado por el Primer Ministro e integrado por representantes de los ministerios relevantes y los intendentes de las ciudades más importantes; los “Conseils Departementaux du Prevention de la Delinquance” y los “Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance” (CCPD). Este último segmento fue el central en el desarrollo de la táctica social de prevención del delito durante los años 80 y 90 y en la elaboración y puesta en funcionamiento de las diversas técnicas de intervención.

Estos CCPD recuperaban tres valores de la racionalidad política alentada por el gobierno socialista: la descentralización administrativa, la incentivación de la participación ciudadana y la cooperación e interacción entre las agencias del estado y los actores relevantes de la sociedad civil. Los objetivos de estos CCPD

son: coordinar la acción preventiva en el nivel local, definir los objetivos de la acción preventiva de acuerdo a las circunstancias locales y monitorear los procesos de implementación. En estos CCPD participaban tres tipos de actores: funcionarios electos popularmente, funcionarios de la administración de justicia y grupos de ciudadanos (voluntariado, sindicatos, etc.) y eran presididos por el intendente municipal. También participaban funcionarios estatales de diversas reparticiones ministeriales involucradas: educación, bienestar social, justicia, etc.

En los inicios de la década del 90, con la creación del “Ministere de la Ville” y del “Conseil Nationale de la Ville” en su seno, que reemplazo al CNPD y al que se le dio la responsabilidad en materia de prevención del delito, se produce un fortalecimiento institucional muy importante. En esta nueva estructura nacieron los “contrat d’action de prevention”, entre el Estado y la ciudad o región, para determinar los planes de acción en materia de prevención del delito con una extensión de tres años y con sus propios esquemas de financiamiento. En la actualidad en Francia existen aproximadamente 700 CCPD en casi todas las ciudades francesas. La investigación empírica sobre la implementación de los contratos de acción de prevención parece demostrar que en la práctica se le da un papel central a las áreas urbanas mas deprimidas socialmente y a la mejora de la calidad de vida en ellas.

Dos de las consideraciones críticas que se han realizado mas frecuentemente se relacionan con las estructuras administrativas establecidas en función de ellas y a su funcionamiento. En primer lugar, se ha señalado que los proyectos impulsados por los CCPD han sido por lo general vaga y ambiguamente dirigidos a poblaciones en general en lugar de a determinados sectores poblacionales en riesgo, es decir, que las técnicas de intervención han sido más bien primarias que secundarias, aún en la dimensión local. En segundo lugar, que la compleja estructura administrativa muchas veces genera superposiciones de funciones y de esta forma se malgastan recursos materiales y humanos, desde el punto de vista de las agencias estatales y que, por otro lado, esto ha impedido la activa participación del sector privado, reproduciendo la fuerte tradición estatista francesa. (Robert, 1991, Baratta, 1998; Creazzo, 1996).

### Técnicas de Intervención.<sup>7</sup>

Una de las técnicas de intervención de carácter secundario más difundidas, en realidad precedió al Informe Bonnemaïson y al nacimiento de la estructura administrativa a que este dio lugar. Como consecuencia de que en el verano de

---

<sup>7</sup> Los ejemplos han sido extraídos de Crawford (1998).

1981 se produjeron fuertes disturbios urbanos, a partir de 1982 se generó una estrategia general llamada “Anti-Été Chaud” o “Étés Jeunes”, luego denominadas “Operations Prevention Été (OPE)”. Esta técnica de intervención está dirigida a jóvenes menores de 18 años, considerados como un grupo de riesgo por habitar zonas urbanas deprimidas social, económica y culturalmente, y consiste en invitarlos a campos de vacaciones o bien, a los que permanecen en la ciudad, proveerles una serie de actividades durante los meses de verano. En el primer año en el que se puso en movimiento, simultáneamente en diversas ciudades francesas, 10000 jóvenes integraron la primera categoría y 100000 jóvenes integraron la segunda. Esta técnica de intervención, aunque generalizada, se origina y gestiona a nivel local y cuenta con el financiamiento del gobierno central, el gobierno regional y organizaciones voluntarias.

Con su repetición sucesiva esta técnica de intervención se fue modificando. Nacieron así los “animateurs”, jóvenes trabajadores que se encargan de organizar y manejar los “étés jeunes”, que por lo general son inmigrantes del norte de Africa elegidos por su capacidad de liderazgo y el grado de contacto con sus compañeros. De esta manera, esta técnica de intervención agrega la línea de brindar oportunidades laborales, aunque sea por un plazo de tiempo limitado, a un grupo dentro de los destinatarios.

#### Consideraciones Críticas.

Es posible hacer algunas consideraciones críticas, en primer lugar, hay un impulso a generar intervenciones cada vez más tempranas sobre los jóvenes en riesgo, por lo que criminólogos y operadores ya casi comienzan a hurgar en las cunas. En segundo lugar, la búsqueda de vinculaciones entre los factores de riesgo dirige la mirada hacia cadenas causales cada vez más extendidas, cada vez más difíciles de demostrar empíricamente, llevando al ensanchamiento de las redes del control social (Cohen, 1988). En tercer lugar, como planteaban los teóricos del etiquetamiento, las técnicas de intervención sobre potenciales ofensores, grupos en riesgo, son estigmatizantes y albergan un mecanismo que puede ser descripto como una profecía que se cumple a sí misma. En cuarto lugar, la lógica misma de la definición de jóvenes en riesgo se hace en función de análisis estadísticos de agregados sociales que tienen, en el mejor de los casos, un alcance probabilístico, por lo que muchos “falsos positivos” pueden ser incluidos en la categoría y luego sometidos a estas técnicas de intervención, lo que genera fuertes dudas desde el punto de vista ético y político sobre el resultado global de las mismas (Crawford, 1998).

Un problema muy importante con la táctica social de prevención del delito, en el contexto anglosajón más que en el francés, es la cuestión del financiamiento.

Esta táctica dispara técnicas de intervención que involucran a diversas agencias estatales, la prevención del delito es responsabilidad de todas ellas, pero de ninguna en particular. Otro problema importante de esta táctica social de prevención del delito, tanto en el contexto francés como en el contexto anglosajón, es la ausencia de estimaciones y evaluaciones serias acerca de los resultados producidos. Existen una serie de inconvenientes en la evaluación de toda acción de prevención del delito, pero en la prevención social estos inconvenientes se transforman muchas veces en obstáculos insalvables. Por otro lado, tampoco han sido dirigidos los esfuerzos en esa dirección al momento de diseñar e implementar técnicas de intervención ni en el mundo anglosajón ni en Francia, constituyendo este uno de los grandes desafíos para el futuro de esta táctica de prevención del delito (Pavarini, 1994, Baratta 1998).

Por último, una cuestión central es su relación problemática con la política social en general. Si las técnicas de intervención construidas sobre esta base no se diferencian claramente de las intervenciones sociales en general, planteando los mecanismos y resultados esperados en el diseño de las mismas y guiando su implementación por estas coordenadas, se corre el riesgo de “criminalizar la política social”. Es decir, en esta coyuntura política, en determinados horizontes culturales, parece más fácil justificar determinadas intervenciones dirigidas a mejorar la educación, la salud, el bienestar, etc., de los habitantes si están orientadas al objetivo de la prevención del delito, pues los estados de cosas preexistentes son catalogados de criminógenos. El riesgo político en esta operación es enorme (Baratta, 1998; Crawford, 1998). Hay cosas más importantes que la prevención del delito y tienen su propio peso específico. Sería bueno “socializar la política criminal” a través de la introducción de este tipo de técnicas de intervención, siempre que no implique el proceso inverso. Y para ello es indispensable clarificar los límites entre ambas.

### C) Táctica Comunitaria

Esta táctica de prevención del delito surgió en el contexto anglosajón a partir de la década del 70 y puede considerarse una forma de pensar la prevención del delito -que se imbrica con formas de actuar- que se encuentra entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social. Pavarini (1994) se refiere a ella como “prevención a través de la participación situacional”, mientras Crawford (1998) la incluye dentro del conjunto más amplio de la “prevención social y comunitaria”. En sentido estricto, se encuentra muy vinculada a las premisas teóricas de la táctica social, ya que se imagina como una forma de pensar y actuar sobre las causas del delito -una diferencia importante con respecto a la prevención situacional y ambiental. En este sentido sería, de acuerdo a las clasificaciones que venimos

trabajando en torno al objeto de la prevención, un subgrupo de técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad/vecindario en lugar de estar orientadas a las potenciales víctimas o a los potenciales ofensores. Sin embargo, la prevención comunitaria del delito no sólo enfoca a la comunidad/vecindario como un objeto de las intervenciones, sino también, al mismo tiempo, como un actor. En esta dirección, la participación social de aquellos que comparten un espacio o unos valores es el canal básico de la intervención, que busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita (Pavarini, 1994). Por esta vía, ingresan ideas cercanas a las premisas teóricas de la táctica situacional-ambiental sobre las elecciones racionales y las actividades rutinarias. Ahora bien, para resolver esta tensión, en función de este doble carácter de la comunidad como objeto/sujeto y de las premisas teóricas propias que la individualizan, hemos resuelto considerarla una táctica de prevención del delito en sí misma -sin perjuicio de reconocer las múltiples vinculaciones de la misma con respecto a la táctica social y a la táctica situacional-ambiental-, que van a ser señaladas en la descripción de la misma.

#### Premisas Teóricas.

Muchas de las intervenciones que son vestidas con una retórica en torno a la expresión “prevención comunitaria del delito” están, desde el punto de vista teórico, escasamente elaboradas y son inconsistentes. Sin embargo, existe un cúmulo de fuentes teóricas que han impactado en su elaboración, en forma más o menos directa y que es posible reconstruir, sin por ello, sugerir que las técnicas de intervención posean la claridad que las premisas que aquí individualizamos supone. Siguiendo a Crawford (1998) es posible distinguir las siguientes posiciones teóricas:

- 1) La Movilización de los Individuos y los Recursos: Como decíamos más arriba, la comunidad juega dos papeles. Por un lado, es el blanco de las intervenciones. Por el otro, se trata de la vía para la intervención, ya que a través de la comunidad, es puesta en funcionamiento. Sin embargo, comúnmente la comunidad no es concebida como una entidad colectiva, sino más bien como un agregado de individuos que deben ser involucrados en la actividad preventiva. De esta manera, es visible el impacto de la racionalidad política neoliberal, pues las comunidades son visualizadas como un conjunto de individuos capaces de elecciones racionales que en función de sus intereses privados deciden si participan o no en las intervenciones dirigidas a prevenir el delito.

En este mismo sentido, la comunidad es un mecanismo de recolección de recursos que el Estado Social que se retira en la era neoliberal deja de aportar,



en este caso en torno a la cuestión criminal. En esta retirada, se instala la retórica de la necesidad de que los individuos recuperen su autonomía, su iniciativa y capacidad de empresa, para así hacerse responsables de su propio destino y acabar con la “cultura de la dependencia” del welfarismo, que se declinaba en pasividad e irresponsabilidad. La comunidad es, en esta dirección, una herramienta simbólica para motivar la generación de individuos activos y responsables (O’Malley, 1996; Garland, 1996) - los puntos de contacto con las premisas teóricas de la prevención situacional-ambiental son evidentes.

2) Organización Comunitaria: La táctica comunitaria de prevención del delito se asienta en la asunción de que el delito es el resultado del fracaso de la vida comunitaria, de los procesos de socialización y control social informal que ella implica. Se lee aquí el legado de las teorías ecológicas de la Escuela de Chicago desarrolladas a partir de la década del 20 en los EE.UU. y, especialmente, de las ideas sobre la “desorganización social” de Clifford Shaw y Henry McKay (Melossi, 1992; Downes-Rock, 1998).

Partiendo de la teoría zonal sobre el espacio urbano de E. Burgess, estos dos autores se plantearon el problema de porqué ciertas áreas – en especial, en Chicago de las décadas del 20 y el 30, las “zonas de transición” en las que se instalaban los recién llegados inmigrantes, entre la zona del centro y las zonas residenciales – producían criminalidad y como en su marco espacial era “culturalmente transmitida” de una generación a la otra – lo que se demostraba en que cuando los habitantes de esas zonas urbanas emigraban a otras, en virtud de la constante movilidad económica y poblacional, no portaban con ellos la alta tasa de delitos. La respuesta a este problema la encuentran en la ineficiencia del control social en dichas comunidades, entendido como la capacidad de las mismas de realizar la existencia de valores comunes. De allí, la necesidad de renovar las instituciones comunitarias y regenerar un “sentido de comunidad” que se estaba perdiendo en el flujo constante de población en la ciudad: la “reorganización comunitaria” – las vinculaciones con las “teorías del control” que constituyen premisas teóricas de la táctica social son evidentes en este punto.

Los mismos autores de esta construcción teórica intentaron generar técnicas de intervención a partir de ella en la década del treinta: los Chicago Area Projects (CAP). Se apuntaba a generar y mantener el sentido de comunidad en determinadas áreas urbanas, impulsando el desarrollo del control social informal, especialmente sobre los jóvenes, partiendo de la premisa del involucramiento de los residentes y el aseguramiento de su permanencia en la zona urbana. En el marco de los CAP se desarrollaban actividades recreativas para los niños, apoyo comunitario a través del voluntariado y las instituciones de la comunidad, proyectos

educacionales, etc. Estos CAP han sido la inspiración de muchos programas de organización y desarrollo comunitario establecidos desde entonces en EE.UU.

Las críticas que se suele hacer a estas teorías ecológicas son varias y se encuentran muy bien fundadas: que la teoría zonal no es aplicable a otras ciudades y a otros momentos históricos dentro y fuera de los EE.UU.; que planteaba una perspectiva determinista en la relación entre área urbana y producción de delitos – que después recuperarían, en su estilo, las ideas sobre el “designing out crime”; que no consideraba el impacto en las comunidades de fuerzas externas a ellas, es decir las relaciones de poder económico y político más amplias; que basaba sus conclusiones en datos oficiales sobre la cantidad de ofensores conocidos en un área urbana, en vez de basarlas sobre la cantidad de ofensas realizadas; y, por último, que dio lugar, con su concepto de “comunidad patológica”, a un cambio importante con respecto a la criminología positivista que se focalizaba en el individuo patológico, abriendo el campo de la consideración de los agregados sociales, reproduciendo los mismos efectos estigmatizadores y selectivos que sus antecesores conceptuales.

Sin embargo, la influencia de las ideas de la Escuela de Chicago en materia de organización comunitaria ha continuado influyendo en forma perdurable la táctica comunitaria de prevención del delito - sobretodo en EE.UU. - por más de medio siglo.

3) Defensa Comunitaria (la Tesis de las “Broken Windows”): Wilson y Kelling, retrabajando implícitamente las concepciones sobre la desorganización social de la Escuela de Chicago, han desarrollado esta tesis cuyo impacto en la táctica comunitaria de prevención del delito ha sido muy importante en el contexto norteamericano y más allá del mismo. Sostienen estos autores que las incivildades menores como el vandalismo, el mendigar, el embriagarse, etc., si no son controladas en el marco de la comunidad, generan una cadena de respuestas sociales desfavorables, por las cuales un vecindario decente y agradable puede transformarse en pocos años y hasta en pocos meses en un atemorizante “ghetto”.

Las incivildades traen aparejado, cuando no son evitadas o controladas, miedo en los vecinos, lo que genera un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono. Esto conlleva a la reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social, lo que produce necesariamente delitos cada vez más graves que a su turno engendran mayor sensación de inseguridad y así sucesivamente en un proceso espiralado. El primer indicador de la “declinación urbana” es, el crecimiento de las incivildades, ya que son el “signo del desorden” y - de lo que es aun peor - del “a nadie le importa”, generando la creencia de que el ambiente comunitario está incontrolado y es incontrolable.

La solución propugnada por estos autores es romper el ciclo de la declinación urbana en sus primeras etapas, focalizando las técnicas de intervención en las incivildades, a través de la actividad policial. La policía debe encargarse, además de combatir el delito, de “mantener el orden”. Para ello, debe reforzar los mecanismos de control social informal de la comunidad, nunca reemplazarlos, ya que la institución policial, aun invirtiendo recursos extraordinarios no podría hacerlo. El control social es entendido en este marco teórico en forma dual: por un lado, son las formas de vigilancia de los residentes sobre su medio ambiente, que puede derivar en acciones por parte de ellos mismos o de otros actores; y, por el otro, es la actividad de regulación de la comunidad sobre las conductas de sus propios miembros a través de su propias reglas.

Se observa -implícitamente - una falta de preocupación en esta perspectiva teórica por las zonas urbanas con altos niveles de criminalidad, ya que representan “comunidades irredimibles” que están más allá de cualquier posibilidad de salvación.

Esta construcción teórica se articula perfectamente tanto con las apelaciones al “comunitarianismo” – las “comunidades fuertes” no necesitan que se las controle sino que pueden controlarse a sí mismas, no se trata tanto del “policing of communities” como del “policing by communities” - como con las invocaciones al “community policing” – que no es tanto el “policing by communities” como el “policing of communities”. En esta última dirección Kelling y Wilson recuperan la posibilidad de una “solución policial” con respecto a la prevención del delito, en dirección opuesta del resto de las tendencias a la multiplicación de actores y la instalación de mecanismos de “partnership” – comunes a las otras tácticas contemporáneas de prevención del delito y aún a ciertas versiones de la misma táctica comunitaria. Esta perspectiva se conecta también directamente con presunciones de sentido común y con las demandas de la opinión pública sobre el incremento de las patrullas policiales.

La imagen que la “broken windows thesis” proyecta es una de “defensa comunitaria”, en la que la comunidad es atacada por los contra-valores del desorden que la impulsan al “espiral de la declinación”, identificados con los “extraños”, los que no pertenecen al ámbito comunitario, que representan una “invasión extranjera”. Esta visión supone una concepción de la comunidad como una localidad compartida, en términos territoriales; pero, al mismo tiempo, como una identidad compartida o “sentido de comunidad”: la proximidad genera preocupaciones similares, que derivan en intereses comunes, que producen cooperación e interacción de donde emana un sentimiento de pertenencia, que impulsa los mecanismos informales de control social. Esta mirada teórica reconceptualiza la idea de “comunidad patológica”, en forma circular, ya que el desorden y la degeneración comunitaria son concebidos como la causa y el efecto del delito y el miedo al delito.

Las investigaciones empíricas recientes en el mundo anglosajón, han demostrado que resulta difícil sostener esta ligazón causal que suponen Kelling y Wilson entre incivildades, temor social, quiebra de los mecanismos informales de control social y altos niveles de criminalidad. Las incivildades tienen diferentes efectos en las diferentes comunidades y mucho de ello depende, de los recursos sociales y políticos disponibles en esa zona urbana. Por otro lado, desde el punto de vista de la “broken windows thesis”, sería imposible que se diera la “gentrification”, es decir, la afluencia de gran cantidad de habitantes en las comunidades con altos niveles de incivildades y delitos, sin embargo, la evidencia empírica se dirige en sentido inverso.

La idea de “mantenimiento del orden” que trabajan Kelling y Wilson es muy problemática, ya que lo que consideran “desorden”, algunas veces coincide con ilegalidades, pero muchas otras veces no, por ende: ¿qué sentido del orden debe guiar la actividad policial?, ¿el del agente o la institución policial?, ¿el de la comunidad?, y en este último caso: ¿de qué comunidad estamos hablando o mejor aún, de la comunidad de quién?. En toda zona urbana existen diversas concepciones del orden entre sus habitantes y siempre la actividad policia -en el caso que no se guíe por su propia perspectiva- defenderá el sentido del orden de un sector de la comunidad frente a los otros.

Pese a las múltiples críticas que esta perspectiva ha recibido en los años 80 y 90, su influjo en la táctica comunitaria ha sido sostenido, inclinando el foco de la atención no sólo en los mecanismos informales de control social al interior de la comunidad sino también en la relación entre estos y las agencias estatales, especialmente, la institución policial.

4) El Involucramiento de los Residentes: A mitad de camino entre la organización y la defensa comunitaria, esta fuente teórica impulsa el “empowerment” de los residentes de una zona urbana para el desarrollo de la actividad preventiva, en una suerte de “nuevo contrato social” por el cual las agencias estatales tradicionalmente encargadas de ello -la policía- relegan parte de sus facultades en los ciudadanos. Se trata de las ideas en torno a la “orientación a la resolución de problemas”. Se parte de la base de que las comunidades locales tiene particularidades irreductibles, por lo que sólo ellas mismas puede definir cuales son sus propias necesidades y problemas. El involucramiento de los residentes en la actividad preventiva permite habilitar un flujo de información desde la comunidad local a los actores encargados de brindar el servicio público, principalmente, la institución policial. De esta forma la institución policial puede cambiar sus formas de pensar y actuar de acuerdo a las demandas de la comunidad. Se apunta a la producción de una relación de confianza y cooperación entre la institución policial y el vecindario, en el marco

de la descentralización de la toma de decisiones y la prestación de los servicios, en las estructuras estatales.

En definitiva, se trata de una reflexión acerca de la forma de mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales del control social, que se traduce de diferentes maneras: desde iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones, a formas de consulta y ejercicios de relaciones públicas. La mayor parte de las iniciativas generadas desde este marco teórico han sido desde arriba hacia abajo y han tratado de movilizar al público para apoyar las actividades de las agencias estatales existentes. Las expectativas de la participación ciudadana no han coincidido en la mayor parte de los casos con el diseño de las iniciativas y esto ha ocasionado que la misma haya sido por lo general fragmentaria y esporádica.

5) Las Instituciones Intermedias: Recientemente ha habido un renacimiento del interés, para generar mecanismos de prevención del delito, en las instituciones intermedias de la sociedad civil, con capacidad de regular comportamientos. Se trata de una idea que proviene de la teoría de la desorganización social de la Escuela de Chicago, pero que adquiere contemporáneamente la peculiaridad de que no reivindica únicamente estos espacios como agentes de socialización sino como actores con la autoridad suficiente como para actuar directamente en el control del delito. El objetivo es la “autorregulación” de la comunidad local.

Sin perjuicio de que no trabajan junto con las agencias estatales, las instituciones intermedias lo hacen a la sombra de estas, ya que en caso de que el mecanismo de autorregulación fracase, tienen la función secundaria de promover las intervenciones formales. Ejemplos de estas instituciones intermedias son: los programas de mediación comunitaria, las diversas formas de “private policing” (“patrullas ciudadanas”, “guardias de agencias de seguridad privadas”, “grupos de vigilantes”), etc. Es interesante que esta revitalización de las instituciones intermedias surja exactamente cuando las mismas en casi todos los otros ámbitos de la vida social en el mundo anglosajón están desapareciendo.

No todos los partidarios de la actuación de las instituciones intermedias como mecanismo de prevención del delito están de acuerdo sobre la relación con las agencias estatales. Si bien la misma puede ser cooperativa y complementaria, hay algunos autores que apuntan modelos más conflictuales. En este sentido la instalación de las instituciones intermedias en la comunidad no debe ser leída simplemente como la ampliación de las redes estatales, sino como el nacimiento de campos híbridos, entre lo público y lo privado que tiene su propia lógica.

Esta noción de instituciones intermedias ha sido impulsada en el marco de racionalidades políticas muy diferentes entre sí. Desde la agenda neoliberal significa una forma de potenciar el desarrollo de la retirada del Estado Social, dejando espacio a las acciones de los individuos y grupos emprendedores. Desde

la agenda radical, significa generar un espacio a partir del cual los militantes pueden aunar fuerzas en la lucha contra un estado de cosas injusto marcado por las desigualdades de raza, clase y género, de manera tal de impulsar el mutualismo y el “empowerment”. En el medio se sitúa la agenda comunitarista que pide prestado a ambas argumentos para justificar la existencia de estas instituciones comunitarias.

Las dos grandes objeciones que se han esbozado con respecto a estas perspectivas sobre instituciones intermedias y prevención del delito son dos: que es posible que se trata de un ensanchamiento de la red del control social, con todos los efectos socialmente negativos que ello implica y que esos espacios híbridos, choquen en ciertos casos con los intereses públicos.

#### Técnicas de Intervención.

A continuación brindamos algunos ejemplos de técnicas de intervención que han nacido en el marco de esta táctica de prevención del delito <sup>8</sup>.

- 1) **Mediación Comunitaria:** Esta técnica de intervención parte de la base de recuperar el control de los propios conflictos por parte de las comunidades. Los mismos se concibe que han sido tradicionalmente expropiados por el sistema de justicia, a través de sus profesionales, relegando a las partes involucradas al papel de meros observadores. Se trata de que las partes tengan un papel preponderante en la resolución de sus disputas (Chrisitie, 1992). Es muy difícil construir una evaluación de este tipo de técnica de intervención en cuanto a su impacto sobre el delito y el miedo al delito. Las evidencias empíricas demuestran un alto nivel de satisfacción de aquellos que participaron en los procesos de mediación, sin embargo, también demuestra que el impacto de la mediación comunitaria en la comunidad es marginal ya que sólo un grupo de “privilegiados” ingresa voluntariamente en este tipo de esquemas y no los vecinos en general.
- 2) **“Community Policing”:** Existe poco acuerdo acerca de cuales son los elementos que caracterizan al “community policing” y parece sólo posible definirlo en términos muy amplios como todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local. En este sentido, implica en sí mismo una crítica de la policía tradicional, razón por la cual ha tenido muchísimas dificultades de desarrollarse en diferentes contextos culturales por resistencias al interior de la misma institución policial. (Fielding, 1995).
- 3) **“Neighbourhood Watch”:** Este tipo de técnica de intervención está muy vinculada al “community policing” y se ha desarrollado fundamentalmente a partir

---

<sup>8</sup> Los ejemplos han sido extraídos de Crawford (1998)

de la década del 80 en Gran Bretaña y EE.UU. Se trata de una forma de involucrar a los miembros de la comunidad local, impulsada y asistida por la institución policial como una forma de colaboración con la actividad policial. Los objetivos del NW apuntan, por un lado, a la reducción de los delitos “oportunistas”, de los robos en casas y apartamentos y los robos de vehículos; y por el otro, a la reducción del miedo al delito, desarrollando en la comunidad local una conciencia sobre la prevención del delito y un mejoramiento de los mecanismos de seguridad doméstica. En líneas generales importa facilitar el contacto entre el público y la policía y mejorar su relación. El NW implica básicamente una actividad de vigilancia de los vecinos del propio territorio que habitan y un canal ágil de información con respecto a la institución policial.

Un complemento de los NW son las “patrullas ciudadanas”. El problema más importante de este derivado del NW es la cuestión de la legitimidad y la responsabilidad: sus facultades no están legalmente establecidas como las de la policía pública, y a diferencia de ella, los SW y las patrullas ciudadanas no reciben entrenamiento ni son controlados de ninguna manera por su accionar, ¿ante quién serían responsables?. El riesgo de que se desarrollen en un sentido represivo está siempre latente (Aniyar de Castro, L., 1998; Pavarini, 1994).

4) Tolerancia Cero: La técnica de intervención “tolerancia cero” desarrollada desde la Policía de New York a partir de 1994, esta enraizada en la tesis de las “broken windows” de Kelling y Wilson y constituye un modelo de “policing” que apunta al mantenimiento del orden, focalizando en las incivildades como signos del desorden. Existen diversos factores en los que se ha enmarcado “tolerancia cero” como ser cambios organizacionales en la institución policial: descentralización, nueva distribución de las responsabilidades, más personal policial (que incrementó aun más la ratio ya elevada entre policías y publico), etc.

#### Consideraciones Críticas.

Más allá de las críticas particulares que hemos ido sentando con respecto a las premisas teóricas y las técnicas de intervención de esta táctica comunitaria de prevención del delito, debemos señalar que, en general, ha logrado escasos éxitos. Esto se ha debido a problemas de implementación de las técnicas de intervención, pero también a problemas teóricos. No sólo la mayor parte de las técnicas de intervención han respondido fundamentalmente a necesidades prácticas sin fundarse en construcciones teóricas, sino que cuando han partido de premisas teóricas las mismas han sido confusas y equívocas.

En la táctica comunitaria se ha pensado a la comunidad como un conjunto de personas que no sólo comparten una ubicación geográfica, sino también intereses

o identidades. Es decir, comparten la forma en que se piensan y se visualizan a sí mismos; de manera tal que el dato definitorio de lo que constituye una comunidad se ubica en las cabezas del conjunto de personas, se expresa en términos simbólicos y se materializa en actitudes y comportamientos colectivos. De esta forma se pierden de vista datos estructurales que hacen a que una determinada zona urbana habitada por un determinado conjunto de personas pase por determinadas vicisitudes sociales: el influjo de instituciones que atraviesan las practicas sociales de ese espacio urbano a lo largo del tiempo y que a su vez se encuentran imbricadas en relaciones políticas, económicas y sociales más amplias en las que se inscriben: el trabajo, la familia, la religión, etc. Es decir, de esta manera se pierde de vista no solo la dinámica interna de la vida comunitaria sino también la dinámica externa de la comunidad local con respecto al resto de los espacios sociales, la “economía política de la comunidad”.

Pero además, esta forma de pensar la comunidad implica necesariamente la visión del potencial ofensor como un “extraño”, tan difundida en la literatura de esta táctica comunitaria – por ejemplo en la tesis de la “broken windows” o en los textos sobre “neighbourhood watch”. De allí que no sea ninguna sorpresa que las técnicas de intervención construidas en su seno se pongan en funcionamiento más frecuentemente en las zonas urbanas de la clase media y no en aquellas zonas urbanas mas deprimidas social, económica y culturalmente en las que el delito es fundamentalmente intracomunitario. Pero al mismo tiempo, en aquellas zonas urbanas de la clase media, hace que las técnicas de intervención de esta táctica social no este dirigidas a delitos muy graves que suceden en su marco y que son más que intracomunitarios, intrafamiliares (violencia contra las mujeres, abusos contra los niños, etc).

Por otro lado, la imaginación sobre la comunidad que proyecta la táctica comunitaria es errada en otros dos sentidos: piensa que en el seno de ese grupo de personas radicadas espacialmente en determinadas fronteras, que comparten una identidad, un sentido de pertenencia o sentido de comunidad y por ello comparten una serie de valores o normas, lo que implica una tendencia a la armonía y la paz. De esta forma se pierde de vista que las comunidades pueden ser también intolerantes y punitivas. Pero sobretodo, se pierde de vista que los procesos de control social en la vida social no son uniformes y unívocos sino heterogéneos, plurales y conflictivos. Por ende, en el marco de determinadas coordenadas de espacio y tiempo pueden coexistir complejamente diversos valores o normas afirmados por diversos sectores del grupo de personas que se encuentran allí ubicados. Comunidad no es sinónimo de consenso. En las áreas urbanas con la mixtura constante de géneros, etnias, culturas, grupos de edad, clases, etc., esta imagen armónica se transforma en mítica, cuando no esconde un “autoritarismo



moral” que se construye en torno a un determinado grupo de valores dominantes en función de relaciones de fuerza en el marco jerárquico de la vida social.

La táctica comunitaria alienta hipótesis de la implantación cultural, a través de expertos externos, que impulsando determinados procesos sociales e institucionales producen la regeneración de la comunidad, es una falacia que no es ingenua pues alberga en si misma un potencial selectivo evidente que juega en la reproducción de las relaciones sociales, económicas y culturales. Como se pregunta Crawford: “¿Dónde está la tolerancia cero de los delitos de cuello blanco, los fraudes comerciales, la polución ilegal y el resquebrajamiento de los servicios de salud y otras redes de seguridad?” (Crawford, 1998, p. 155).

#### 4. El Rol de la Institución Policial.

Ahora bien, en estas diversas tácticas contemporáneas de prevención del delito: ¿cuál es el papel de la institución policial?. Es posible pensar en la metáfora de un movimiento de péndulo en el que en un extremo se ubicaría la táctica comunitaria en la que existe el mayor grado de participación policial; en el centro, la táctica situacional-ambiental, que registra un grado medio de participación policial y en el otro extremo, la táctica social, en la que se observa un grado muy bajo de participación policial o, directamente, su inexistencia.

La epifanía de la táctica comunitaria está muy vinculada a la institución policial ya que desde sus premisas teóricas más fuertes la actividad policial tiene un papel central –por ejemplo, en la tesis de las “broken windows” o en las ideas sobre involucramiento de los residentes y movilización de recursos– característica que no comparte ni con la táctica social ni con la táctica situacional-ambiental (Creazzo, 1996; Baratta, 1993).

En las diversas técnicas de intervención inventadas en el seno de esta táctica de prevención del delito se da un “proceso de multiplicación de actores” (Selmini, 1996) con respecto al tradicional monopolio de la política de seguridad urbana por parte de la institución policial. Se agregan como actores relevantes los individuos que forman parte de las comunidades locales, organizados de diferentes formas y en particular, las llamadas instituciones intermedias. Sin embargo, y pese a su misma definición –“comunitaria”-, esta táctica de prevención del delito sigue manteniendo un lugar jerárquico para la policía en la prevención del delito, salvo en algunas técnicas de intervención –como por ejemplo la mediación comunitaria tal como se estructuró en el San Francisco Community Board y en otras experiencias similares, sobretodo a partir de agendas políticas radicales– pero que son más bien casos excepcionales. El puesto privilegiado de la institución policial se manifiesta en forma explícita - como en los casos de “tolerancia cero” y “community policing” - o implícita, es decir, en la sombra de

los actores comunitarios - como en los casos de “neighbourhood watch”, “street watch” o “patrullas ciudadanas”.

En la táctica situacional-ambiental se observa un menor peso de la institución policial en el campo de las premisas teóricas. Sin embargo, la policía pública - como la privada - aparece como un elemento obstaculizador que incide en el cálculo racional para la realización de un delito, tanto en el campo de la teoría de la elección racional como en el campo de la teoría de las actividades rutinarias – sobretodo en esta última a partir de la noción de guardián. Esto se refleja en las técnicas de intervención inventadas en el contexto de esta forma de pensar la prevención del delito. En el caso del “designing out” la prostitución y el “kreb-crawling”, la participación de la policía era muy importante, bajo la forma particular de presencia y vigilancia policial combinada con una medida urbanística (el cierre de calles). En el caso del uso del CCTV dirigido al robo de/en automotores, no se da la participación de la policía pública, pero si de otro tipo de guardianes: la policía privada. Pero esta situación es contingente, ya que le mismo papel puede ser llevado adelante en otras experiencias por la policía pública. En el marco de esta táctica de prevención del delito se da también un proceso de multiplicación de actores, ingresando la industria de la seguridad (a través del empleo de los recursos tecnológicos), las compañías de seguros, la policía privada, las agencias estatales encargadas tradicionalmente de la política urbana – por lo general en el gobierno local. La policía pública mantiene una participación importante aunque ya no central, en buena parte porque su lugar se hace en la mayor parte de las técnicas de intervención, intercambiable con el de la policía privada.

Por ultimo, en la táctica social se observa desde sus premisas teóricas, un desplazamiento, en general, de las agencias estatales que integran el sistema penal y en particular de la institución policial. La táctica social desde sus claves teóricas implica un fuerte proceso de multiplicación de actores en la política de seguridad urbana que no solo se agregan a los actores tradicionales sino que en buena medida los destierran de este terreno de la actividad de control del delito. Los actores de esta táctica de prevención del delito son los gobiernos locales, los servicios sociales, las instituciones educativas, etc. De esta forma, las técnicas de intervención que son inventadas desde esta forma de pensar la prevención del delito no involucran a la institución policial - sobretodo en el contexto francés - o cuando lo hacen, le otorgan un papel accesorio – sobretodo en el contexto anglosajón.

Ahora bien, hacia fines de los 90 un dato parece emerger en el campo de las políticas de prevención del delito en los diversos horizontes culturales en los que ha operado este cambio paradigmático a partir de los años 80: cada vez más

tienden a combinarse en las técnicas de intervención concretas elementos provenientes de las diversas tácticas de prevención del delito contemporáneas, dando lugar a lo que se ha comenzado a denominar “prevención integrada” (Pavarini, 1993; 1994; 1995; Baratta, 1998; Selmini, 1996; Crawford, 1998). Un ejemplo de esta combinación es, en Italia, el Progetto Citta Sicure de la Regione Emilia Romagna, cuyo Comitato Scientifico es coordinado por Massimo Pavarini, que comenzó a funcionar en esta región italiana en 1994. El Progetto Citta Sicure es una combinación de acciones de investigación e intervención sobre temas de seguridad urbana en el territorio regional, que ha sido pensado desde una combinación de lo que aquí hemos denominado “táctica situacional y ambiental”, “táctica social” y “táctica comunitaria”, en un ejercicio de lo que su Comitato Scientifico llama “nuova prevenzione”. El diseño y la implementación de esta política de nueva prevención del delito se encuentra muy influenciado por las experiencias francesas, pero sin embargo intenta presentar ciertas diferencias: el mayor peso de la investigación empírica y de la evaluación; la especificación de las intervenciones de prevención social para no quedar en el nivel primario, el legado de la criminología crítica italiana en sus premisas teóricas, etc.

En esta mixtura de las tácticas alternativas de prevención del delito, la institución policial debe aparentemente asumir un proceso de descentración en materia de diseño y ejecución de las políticas de seguridad urbana y convivir con los procesos de multiplicación de actores. Esto depende claramente de las dosis de cada táctica de prevención del delito que se combinen en la creación de las técnicas de intervención de la “prevención integrada”; pero parece ser una constante en los primeros experimentos que en los últimos años se están produciendo – como en el caso del Progetto Citta Sicure de la Regione Emilia-Romagna. Al mismo tiempo, como bien señala Pavarini (1994), crece la conciencia de que no se puede hacer “nueva prevención” o “prevención integrada” sólo desde la policía pero tampoco se puede hacer, en general, prevención del delito sin ella. Para ello se apuesta, con matices en los diferentes horizontes culturales, a la generación de un profundo cambio normativo, organizacional y cultural en la institución policial.

## BIBLIOGRAFIA

- Aniyar de Castro, Lolita: "La Participación Ciudadana en la Prevención del Delito. Antecedentes, Debates y Experiencias", Mimeo, 1998.
- Baratta, Alessandro: "I Nuovi Orizzonti della Prevenzione", en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993, pp. 9-14.
- Baratta, Alessandro: "Entre la Política Social y la Política de Seguridad", en: *El Cotidiano*, México D.F., 1998, pp. 2-24.
- Barr, R. y Pease, K.: "Crime Placement, Displacement and Deflection", en Tonry, M. y Morris, N. (Eds): *Crime and Justice. A Review of Research*, Vol. 12, University of Chicago Press, Chicago, 1990.
- Christie, Nils: "Los Conflictos como Pertenencia", en AAVV: *De los Delitos y de las Víctimas*, Ed. Ad-Hoc, Bs. As. 1992
- Clarke, Ron: *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, Albany, New York, 1992.
- Cohen, Stanley: *Visiones del Control Social*, PPU, Barcelona, 1988.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna: "Tesi di Fondo per una Política della Sicurezza nella Regione Emilia-Romagna", en *Quaderni di Citta Sicure*, 1, 1995a, pp. 9-21.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna: "Raccomandazioni al Governo della Regione Emilia-Romagna", *Quaderni di Citta Sicure*, 2, 1995b, pp. 175-179.
- Comitato Scientifico Progetto Citta Sicure della Regione Emilia-Romagna: "Raccomandazioni al Governo della Regione Emilia-Romagna el 1996", *Quaderni di Citta Sicure*, 10, 1997, pp. 32-37.
- Crawford, Adam: *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Crawford, Adam: *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow, 1998.
- Creazzo, Giudita: "Le Politiche di Nuova Prevenzione: lo Stato dell' Arte", en Pavarini, M. (Ed) : *Bologna: Fare Prevenzione alla Barca*, *Quaderni di Citta Sicure*, 4, 1996, pp. 13-28.
- Donzelot, Jacques: "The Poverty of Political Culture", en *Ideology and Consciousness*, 5, 1979, pp. 71-86.
- Downes, David y Rock, Paul: *Understanding Deviance*, Oxford University Press, Oxford, 3er Edition, 1998.
- Fielding, Nigel: *Community Politing*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Garland, David: "The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies", en *British Journal of Criminology*, Vol. 36, N. 4, 1996, pp. 445-471.

- Garland, David: "Governmentality and the Problem of Crime", en *Theoretical Criminology*, Vol. 1, N. 2, 1997, pp. 173-214.
- Hough, M., Clarke, R. y Mayhew, P.: "Introduction", en Clarke, R. y Mayhew, P.: *Designing Out Crime*, London, HMSO, 1980.
- Melossi, Dario: "Lezioni di Sociologia di Controllo Sociale", Bologna, CLUEB, 1996a.
- Melossi, Dario: "Ideología y Derecho Penal. Garantismo Jurídico y Criminología Crítica: ¿Nuevas Ideologías de la Subordinación?", en *Doctrina Penal*, 1996b, pp.75-86.
- Melossi, Dario: "State and Social Control á la fin de siecle: from the New World to the Constitution of the New Europe", en Sumner, Colin y Bergalli, Roberto (Eds.), *Social Control and Political Order. European Perspectives in the Ende of the Century*, London, Sage, 1997, pp. 52-74.
- Melossi, Dario: "La Radicación (embededness) Cultural del Control Social (o de la Imposibilidad de la Traducción): Reflexiones a partir de la Comparación de las Culturas Italiana y Norteamericana con Respecto al Control Social", en *Delito y Sociedad*, 9-10, 1997, pp. 65-84.
- Mosconi, Giuseppe: "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna", *Quaderni di Citta Sicure*, 2, 1995, pp. 47-79.
- Mosconi, Giuseppe y Federico Guarnieri: "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna. Il Rapporto", *Quaderni di Citta Sicure*, 5, 1996, pp. 57-94
- Mosconi, Giuseppe: "Devianza, Sicurezza e Opinione Pubblica in Emilia-Romagna. Il Rapporto", *Quaderni di Citta Sicure*, 11a, 1997, pp. 57-75.
- Malley, Pat: "Risk and Responsibility", en *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London, 1996, pp. 189-207.
- Malley, Pat: "Policing, Politics and Postmodernity", en *Social and Legal Studies*, Vol. 6, N. 3, 1997, pp. 363-381.
- Pavarini, Massimo: "Historia de la Idea de Pena. Entre Justicia y Utilidad. La Justificación Imposible?", en *Delito y Sociedad*, N. 1, Bs. As., 1992.
- Pavarini, Massimo: "Perche Correre il Rischio della Prevenzione", en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993, pp. 27-30.
- Pavarini, Massimo: "Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale", en *Rassegna Italiana de Criminología*, Anno V – N. 4, Ottobre, 1994a, Giuffrè Editore, Milano, pp.. 435-462.
- Pavarini, Massimo: "I Nuovi Confini della Penalità", *Editoriale Martina*, Bologna, 1994b.
- Pavarini, Massimo: "Introduzione a Primo Rapporto Annuale 1995: La

Sicurezza in Emilia Romagna”, en Quaderni di Citta Sicure, 2, 1995, pp. 5-17.

- Pavarini, Massimo: “Introduzione a Secondo Rapporto Annuale 1996: La Sicurezza in Emilia Romagna”, en Quaderni di Citta Sicure, 5, 1996a, pp. 5-19.
- Pavarini, Massimo: "Cremona Citta Sicura. Primo Rapporto Ricerca Sicurezza e Opinione Pubblica a Cremona", Comitato Carcere-Territorio Cremona / Comune di Cremona, 1996b.
- Pavarini, Massimo: “Introduzione a Terzo Rapporto Annuale 1996: La Sicurezza in Emilia Romagna”, en Quaderni di Citta Sicure, 11a, Settembre, 1997a, pp. 5-16.
- Pegoraro, Juan: “Inseguridad Urbana y los Delitos de la Autoridad y el Poder”, en Sozzo, Máximo (Ed): Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe, 1999.
- Pitch, Tamar: “Responsabilità Limitate. Attori, Conflitti, Giustizia Penale”, Feltrinelli, Milano, 1989.
- Pitch, Tamar: "Qué es el Control Social? ", en Delito y Sociedad, N°8, 1996, pp. 51-72.
- Robert, Philip: “Researchers and Prevention Policy”, Report to the International Conference on Urban Safety, Drugs and Crime Prevention, Paris, 1991.
- Selmini, Rosella: Selmini, Rossella: “Sicurezza e Prevenzione nel Sistema delle Autonomie Locali in Italia”, en Quaderni di Citta Sicure, 2, Settembre 1995, pp.165-173.
- Selmini, Rosella: “Nuovi Azioni: Sicurezza e Prevenzione nel Sistema delle Autonomie Locali in Italia”, en Quaderni di Citta Sicure, 5, Settembre 1996, pp.203-210.
- Tuck, M.: “Crime Prevention: A Shift in Concept”, Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, N. 24, London, 1988.
- Van Dijk, J.: “Crime Prevention Policy: Current State and Prospects”, en Kaiser, G. y Albrecht, HJ: Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report, Vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, 1990, pp. 205-220.
- Van Dijk, J. y De Waard, J.: “A Two Dymensional Typology of crime Prevention projects”, Criminal Justice Abstracts, 23, 1991, pp. 483-503.



## EXPERIENCIAS TEMÁTICAS

1. **El que la debe la paga. Pandillas y violencias en Colombia**, Carlos Mario Perea Restrepo.
2. **Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?**, Lucía Dammert.
3. **Policía Comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es su impacto?**, Hugo Frühling.
4. **El sistema penitenciario Mexicano**, Elena Azaola y Marcelo Bergman.

## II. EXPERIENCIAS TEMATICAS

---

Los temas vinculados con la seguridad son múltiples y, por ende, presentarlos en su totalidad es un desafío prácticamente imposible de abordar. Así, temas tales como los costos de la violencia, el impacto de los medios de comunicación en la percepción de inseguridad, y la importancia de la confianza en las instituciones de la justicia, no son abordados en este capítulo y sin duda requieren ser estudiados con mayor detalle.

Específicamente, nos centramos en cuatro temas fundamentales y para los cuales se han realizado estudios comparados en diversas realidades latinoamericanas. Empezamos sin embargo con una excepción: el artículo de Carlos Mario Perea aborda la problemática de las pandillas juveniles y su relación con la violencia especialmente en Colombia. Si bien este artículo no desarrolla una visión comparativa de la problemática, reconocemos la necesidad de abordar el tema de los jóvenes y su relación con las violencias de forma prioritaria. Más aún, en aquellos contextos de la región dominados por la presencia de altas tasas de crímenes violentos vinculados especialmente con los jóvenes como víctimas y victimarios. Así, en este artículo el autor delinea un contexto bastante desolador y preocupante para los jóvenes que viven estigmatizados por la mayoría de la población. Aún más, la temática de las pandillas juveniles ha sido poco abordado (con la excepción de los países centroamericanos) por lo que este artículo presenta temas y problemas que deben ser considerados a la hora de analizar y enfrentar la problemática de la violencia juvenil.

Seguidamente, los artículos de Dammert y Frühling analizan dos de las principales respuestas de política pública implementadas en la última década en América Latina: La participación Comunitaria y la Policía Comunitaria. Ambos textos comparan diversas iniciativas desarrolladas en la región, con el objeto de resaltar las dificultades y efectos positivos de cada experiencia. En el caso de la participación comunitaria, se resalta la necesidad de brindar un marco de acción específico para la participación de la población en esquemas de prevención del delito para de esta forma evitar continuar con los procesos de segregación y estigmatización. De igual manera, resalta la necesidad de evitar la “utilización” y la “sobreresponsabilización” de la comunidad sobre un tema que claramente supera sus posibilidades reales de educación.

De igual forma, el análisis de las iniciativas de policía comunitaria en la región muestra una perspectiva interesante en la búsqueda de una mejora de los servicios policiales en la prevención y el control de la criminalidad. Lamentablemente, estas iniciativas no impactan sobre la totalidad de la institución sino más bien han tenido un impacto focalizado en algunos servicios o áreas.



Finalmente, el artículo de Azaola y Bergman aborda uno de los principales problemas que atraviesan nuestras sociedades: el sistema carcelario. En la última década el incremento de la población penal a nivel mundial ha sido notable y América Latina no se ha quedado atrás. Por el contrario, los niveles de encarcelamiento son de los más altos del mundo sin que esto signifique mejoras sustantivas en las condiciones de la vida carcelaria o en las perspectivas de rehabilitación o reinserción postpenitencias. En este sentido, los autores presentan el caso mexicano y posteriormente una visión comparativa de la región. Es notable resaltar las coincidencias que el caso analizado presenta con otros contextos nacionales.

En síntesis, los casos presentados en este capítulo permiten adentrarnos en las principales temáticas ligadas a la seguridad ciudadana, analizar las similitudes y diferencias de los diversos casos nacionales, así como la necesidad de mejorar los diseños de políticas implementadas en la actualidad.

## EL QUE LA DEBE LA PAGA Pandillas y violencias en Colombia

Carlos Mario Perea Restrepo<sup>1</sup>

### Introducción

Las pandillas son una forma de habitar la ciudad. La adoptan centenares de jóvenes de los sectores populares, protagonizando un fenómeno que no discrimina entre la riqueza y la penuria, entre el bienestar económico y el atraso industrial. En efecto, las pandillas proliferan en Latinoamérica y Africa, pero también lo hacen en las urbes industrializadas<sup>2</sup>. Poco importan los niveles de violencia del país o la ciudad, emergen aquí y allá ligadas al generalizado incremento de la pobreza y la violencia en las ciudades. Igual en Colombia, el país objeto de nuestro interés, se difunden desbordando el perímetro de las ciudades para adquirir cuerpo hasta en pequeños asentamientos<sup>3</sup>. Los relatos son elocuentes. Se trata de un inquietante fenómeno urbano, no sólo por su proliferación y sus prácticas delictivas, sino por el desafío lanzado por muchachos de corta edad entregados al <desmadre> sin tapujos.

Con todo, no bien se reconoce el <desmadre> es preciso desandar el camino en dirección opuesta. Mientras la violencia se apodera de las calles de las ciudades, los jóvenes se convierten en el chivo expiatorio de una opinión pública asustada y desorientada. A la manera de antídoto contra el terror urbano, el dedo acusatorio señala a las pandillas responsabilizándolas de la inseguridad, y como corolario, transformando a todo joven de los sectores populares en pandillero desalmado. El sicariato, esa siniestra experiencia que transforma al muchacho de barriada en mercenario al servicio de un postor cualquiera, terminó de fundir al joven en la funesta marca de la muerte. Un peligroso estigma, agazapado detrás

---

<sup>1</sup> Profesor Invitado de la Universidad de la Ciudad de México y profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>2</sup> En Ecuador, Andrade (1994); en Nicaragua, Rodgers (2002 y 2000) y Liebel (2002); en El Salvador, Homies Unidos y colaboradores (1998) y Santacruz y Concha (2001); en Centro América, Eric y colaboradores (2001); en México, Urteaga (2000) y Reguillo (1995); en Africa, Chabedi (2002); en Los Angeles, Bourgois (1995); en Alemania, Funke (2000); en París, Monod (2002). La bella película *El Odio*, retrata a los pandilleros parisinos.

<sup>3</sup> Para información sobre Barranquilla mirar Pérez y Mejía (1996). Sobre las <champetas> en Montería Informe de trabajo sobre mujeres (2000). Las pandillas cartageneras en Cabrales (1989). Los <aletosos> de Tumaco en Restrepo (1999). Las de Bogotá en Perea (2000) y de Barranquilla y Neiva en Perea (2002).

de las operaciones de limpieza que asolan los barrios populares desde mediados de los años 80 y que, hoy, adquiere su mayor peligrosidad en medio de la guerra y la generalización de la masacre <sup>4</sup>.

Es verdad que las nuevas generaciones son protagonistas de violencia, las estadísticas las muestran copando sus escenarios cada vez más jóvenes. Empero, como mostraremos, no son su principal y menos aún su único protagonista. En Colombia, el país de la muerte sin cuento, el creciente homicidio de las generaciones jóvenes se produce en iguales proporciones al de los adultos. De tal modo, un rasgo característico de la actual violencia es la masiva inclusión de muchachos cada vez más jóvenes; no obstante, dicho incremento ocurre en medio de un sostenido aumento del homicidio que involucra a los hombres sin distinción de edad. En este artículo nos ocuparemos de ilustrar esta afirmación, testimonios y estadísticas en mano.

Por supuesto las pandillas son un verdadero desafío a la sociedad contemporánea. Crecen como hidra en las ciudades ricas y pobres, grandes y pequeñas, centrales y periféricas. Su violencia estremece por la intensidad de sus manifestaciones y su desapego de cualquier argumentación legítima; su afuera del orden, sume en la perplejidad por la fuerza de una vida joven que hace caso omiso de toda normatividad; su grito asusta por la magnitud de un acontecimiento que revela hasta el último límite la exclusión. A lo largo de su atormentada historia la humanidad ha conocido de anomias y violencias. Con todo, el fenómeno pandillero se cuece a otro precio por la condición joven de sus miembros: el abismo que se abre es nada menos que el de unos muchachos que han renunciado a las imaginéras fundantes del orden colectivo y que, a cambio, deciden someter el mundo bajo el yugo de su propia ley. La presencia pandillera abre una interrogación sobre las transformaciones del conflicto en la urbe contemporánea: señala una textura cultural plagada de actores movilizados por inéditas estrategias, incluida la bizarra actitud del pandillo.

En el complejo cruce de caminos armado entre la violencia y la cultura, hay que situar a la pandilla. Ahí es posible evadir una doble trampa, aquella proveniente de quienes reducen sin más la violencia a la criminalidad, y esa otra surgida de quienes convierten la pandilla en encarnación directa de la rebeldía y la contestación, una especie de renovado héroe urbano. Frente a la criminalidad hay que encontrar el lugar de las prácticas delictivas del pandillero. Roban con frecuencia, un buen número como parte de sus rutinas diarias, pero no se les puede reducir a empresas criminales constituidas con el fin de lucrar. La pandilla

---

<sup>4</sup> La actual política guerrillera, hoy por hoy dominante entre el gobierno y vastos sectores de la opinión pública, ha convertido las ciudades en escenario de matanzas indiscriminadas regando el terror entre sus gentes. Sucede en Barranquilla, Neiva y Bogotá, pero igual acontece en otras ciudades.

es más bien una propuesta de vida cuyo afuera pasa entre otras por el acto de asaltar. Y frente al héroe hay que reconocer su capacidad de subversión extrema hasta el punto de convertirse en el más potente acto de protesta contra la exclusión y la pobreza. Sin embargo tal reconocimiento no se puede verificar al costo de olvidar el potencial de violencia y sin sentido que las atraviesa. Colombia es pródiga en violencias, su historia se deshilvana entre un mar de ellas como para no visualizar sus efectos disolventes, no importa de donde provengan. Surge la pregunta, esta vez por el vínculo social: ante el pandillo el proyecto colectivo se detiene, ya no sólo impedido para convocar la participación en la escena pública sino recortado en su capacidad de incorporar en la vida cotidiana. La institución vacila y el símbolo enmudece, como lo pone en evidencia la violencia del pandillero, esa que alimenta una subversión pero desprovista de signo alguno que no sea el de la satisfacción hedonista.

Cultura y violencia, conflicto y poder: en el juego de estas tensiones se pretende parar la mirada sobre el alma pandillera. En el presente artículo nos pondremos de cara al estigma de los jóvenes como los principales resortes de la inseguridad en la ciudad<sup>5</sup>: Mirando la violencia pandillera, sus formas e intensidades, mostraremos que es justo eso, nada más que un estigma encaminado a apaciguar el miedo urbano. Las violencias juveniles han de ser puestas en otro horizonte: sólo una sociedad que es capaz de reconocerse en su propia violencia será capaz de superar su experiencia de muerte.

## 2. Un rasgo insuperable

La violencia apuntala la trasgresión pandillera, nada más que la amenaza de la muerte hace posible una vida al margen y en contra de la convivencia. El acto de vulnerar al otro, o la eventualidad de hacerlo, permiten que muchachos apenas comenzando el ciclo de la vida puedan sojuzgar al vecindario e imponer su deseo. El afuera pandillero se consume arrastrando a su paso los más consentidos imaginarios del orden colectivo, incluido el de la vida. Con ello el pandillero asegura su dominio.

La pandilla es una opción de vida estructurada en la violencia. La muerte le merodea, puede hallarse a la vuelta de la esquina o en la puerta de la casa, en el atraco sorpresivo o el ataque inesperado.

---

<sup>5</sup> Este artículo hace parte de un texto en proceso sobre violencias urbanas y pandillas en tres ciudades de Colombia: Barranquilla, la capital del Caribe; Neiva, una pequeña ciudad de casi 300.000 habitantes ubicada al sur occidente del país; y Bogotá, la capital nacional. El estudio procedió, en las tres ciudades, seleccionando un área popular de grandes conflictos asociados a la pobreza, el crimen y la violencia.

El <parcero> lo tiene en mente <sup>6</sup> : <Pertener a un parche tiene sus riesgos, se consiguen problemas, que llegue algún ebrio o un sicario, la limpieza, un vecino ofendido>. Es el destino de cualquier ejercicio cruento, cumplido a cabalidad en la pandilla: sus agresiones se engarzan en las violencias de vecinos y otras pandillas, de los asaltados y maltratados. Parafraseando el argot las <culebras> proliferan: <No faltan las culebras, el man al que se las debo porque lo atraqué, apuñalé a su hermano, le casqué a su parce o lo que sea><sup>7</sup>.

El uso de la fuerza es un emblema para todo aquel que aspire a permanecer en el grupo: <Me dijo que era una cagalera y saqué el yerro y se lo estallé. Me estaba haciendo quedar mal, si me quedo callao dicen “ese chino no sirve pa’l parche”>. Cualquier afrenta, sea cual sea su naturaleza, ha de ser respondida con la fuerza capaz de reducir al adversario; de lo contrario sobreviene la acusación tenaz, el señalamiento de <cagao>, acusación más que suficiente para dictaminar que <ese chino no sirve pa’l parche>. La sentencia se repite una y otra vez: <Me convidaban a hacer cosas y que iba a decir que no, me tocaba porque si no decían que era un cagao>. Para provocar el miedo afuera hay que suprimirlo adentro, es la premisa de la imposición del terror entre los vecinos. No se puede estar allí sin domeñar el miedo, se entrenan con meticulosidad en una carrera coronada con el acto de traspasar el umbral donde comienza la administración de la muerte: <Un bandido se identifica por su carrera en el hurto y porque no le duele la mano para dispararle a alguien, lo cogen es por trajín>. La primera vez se experimenta el terror que por fuerza entraña el abismo de arrebatarse la vida a otro, pero una vez vadeado el foso se experimenta la sensación reconfortante del poder del cura, del curandero o del juez, el poder de manipular el delgado hilo que ata la vida a la muerte. Ya no <duele la mano>, y entonces la gente debe saberlo: <A nadie le nace meterle un tiro o una puñalada a otro pero se hace porque digan que uno es valiente, que coja cartel y digan “ese man es peligroso”><sup>8</sup>.

La muerte acecha, su proximidad se convierte en rasgo de identidad pues <al bandido le gusta mucho ver problemas, que estén peliando y dañando>. La pandilla se estructura entonces sobre un código de valentía cifrado en vapulear

---

<sup>6</sup> Las frases y palabras entre los signos < y > son extraídas de las historias de vida de los pandilleros. Los nombres de los personajes han sido cambiados por razones de seguridad de los muchachos. <Parche> es la forma como se autodenominan las pandillas; de allí viene <parcharse>, el acto de estar ahí y <parce>, el amigo y perteneciente al grupo.

<sup>7</sup> Solle, Neiva, p. 8; Oso, Neiva, p. 48.

<sup>8</sup> Parcerito, Neiva, p. 20; Andrés, Bogotá, p. 4; Gertrudis, Neiva, p. 17; Parcerito, Neiva, p. 7. <Yerro> es pistola, revólver, en general arma de fuego.

la muerte sin aspavientos, sin <arrugarse> ante nada: <Cuando se va a bajar a alguien es parado, los dos nos paramos con igualdad. Si me lo bajo es a lo bien, el más malo cae>. En tales condiciones, la vida que camina al filo del despeñadero es la premisa de la vida diaria: <Quiero vivir y para vivir tengo que cuidarme y para cuidarme tengo que llevar un arma, eso es así aquí y en cualquier parte del mundo>. Por supuesto tanto el ejercicio violento del pandillo como su entronización en lo cotidiano arrancan de un ambiente donde la muerte tiene permanente presencia: <Aquí en el suroriente toca así, si uno no está unido con gente lleva del bulto, si está unido queda sano. La violencia es de todos, desde el más viejo hasta el más chiquito porque nadie se aguanta nada>, dice un bogotano. En medio de violencias, variables de ciudad a ciudad como veremos, la pandilla se arma en la urgencia de asociarse con otros porque de lo contrario <lleva del bulto>. Es una verdadera opción entre muchachos populares, desde temprano lo saben: <Estábamos comenzando a salir del cascarón y ya no nos la dejamos montar de nadie, todo el que se alzara había que bajarlo>. De allí que en las tres ciudades proliferen las historias de muchachos de corta edad convertidos en asesinos peligrosos: <Algunos siendo menores de edad hacen lo que sea, matan a cualquiera por lo que sea> Parcerito, Neiva, p. 2; Caballo, Neiva, p. 9; Omar, Bogotá, p. 32; Tico, Bogotá, p. 26; Mechete, Barranquilla, p. 11; Mosco, Neiva, p. 6..

El acto violento es una condición del universo <parcero>, un rasgo insuperable que le define y moldea. Expresa la resolución sin la que resultaría incomprensible la pandilla: sus miembros han de estar resueltos ante el peligro y la muerte, no importa el precio, presos de una voluntad que no se doblé ante nada: <Cuando él decía voy a conseguir algo lo conseguía, pasara lo que pasara>. Como lo dirá un pandillo de apenas 11 años de edad, <no nos dejamos pegar de nadie>. El libreto no admite vacilaciones, <el que la debe la paga, eso sí olvídense><sup>9</sup>.

### 3. Las armas

La experiencia violenta varía en su naturaleza e intensidad de ciudad a ciudad, de pandilla a pandilla, a veces de manera considerable. Las historias se modifican, unas llegan hasta la piedra y el cuchillo mientras otras alcanzan verdaderos ribetes sangrientos. Cada ciudad tiene su intensidad violenta, unas más agresivas, otras menos. Cualquier actor atrapado en el engranaje violento ha de asumir tal intensidad, condición ineludible para garantizar su sobrevivencia. La ciudad de Medellín es ejemplo, sus muchachos tuvieron que entrar por fuerza en el exceso

<sup>9</sup> Parcerito, Neiva, p. 2; Caballo, Neiva, p. 9; Omar, Bogotá, p. 32; Tico, Bogotá, p. 26; Mechete, Barranquilla, p. 11; Mosco, Neiva, p. 6.

violento arrastrados por una máquina aceitada mucho más allá de ellos<sup>11</sup>. Sin embargo, en medio del clima impuesto por la ciudad, existen diferencias entre una y otra pandilla asociadas al momento y lugar de aparición del grupo, su nivel de criminalidad, los aliados y adversarios, el tiempo de antigüedad. En todo caso, sea cual sea el caso particular, al <parche> lo signa una marca de violencia por lo general trazada siguiendo una curva en ascenso cuyo vértice conoce diversos picos de intensidad. Como cuenta uno de nuestros narradores, <las cosas cambiaron, pasamos de las piedras y los palos al revólver, nos hacían tiros. Nunca pensamos llegar allá pero las cosas eran en serio. Mi mente fue madurando, sin asco a dar puñalada>. Es la dinámica inscrita en la fatalidad violenta, <las cosas {van tan} en serio> que los escarceos inocentes pronto mutan en el disparo, rubricados por el principio de <el parche no deja que se metan con uno de los suyos>. Entonces, <sin asco>, toca <dar puñalada><sup>12</sup>.

El grado cero es el enfrentamiento a puño limpio, el nivel mínimo de desempeño, en algunos casos prueba de ingreso pero, en todos, condición indispensable de pertenencia. No hay excusa, si alguien osa tocar a uno del grupo todos deben <frentear>. El <parce> se hace en el arrojito para la pelea, quien ansía descollar entre el grupo, pero también ante las otras pandillas, busca <camorra> a diestra y siniestra: <Compraba peleas, me metía y le daba al que fuera>, dice uno en Neiva; <compraba las peleas gratis>, afirma otro en Barranquilla. Los enfrentamientos devoran una buena porción de la energía colectiva, <todos los días llegábamos a la casa azorados y correteaos porque buscábamos pelea>, se dice en un lado; <cualquier día había peleas, cuando uno se daba cuenta venía ese poco de muchachos a enfrentarse>, se asevera en otro.

Una vez que el grupo en su conjunto interviene en una confrontación aparecen como mínimo las armas blancas, a veces contundentes como palos y piedras, a veces cortopunzantes como cuchillos, chuzos y otra variedad de artefactos afilados. El cuchillo aparece con celeridad, es el arma distintiva del <parcero> según lo ratifican los datos etnográficos: en Neiva lo utiliza la totalidad de sus pandillas y en Bogotá el 71%<sup>13</sup>. Hasta las mujeres lo usan: <En el colegio es a mano limpia, pero cuando hay una enemiga cada una lleva su cuchillo porque a veces hay enemigas bandidas>. Una y otra anécdota desembocan en lances resueltos a punta de <patecraba>, la navaja predilecta adornada con una variada gama de tamaños, estilos y colores: <Le estaba pegando y le dije que no más, me mandó un empujón

<sup>11</sup> Medellín es la ciudad de mayor violencia en Colombia a lo largo de los últimos veinte años.

<sup>12</sup> Jipijay, Barranquilla, p. 18.

<sup>13</sup> Los datos etnográficos fueron levantados durante los meses de trabajo de campo utilizando un instrumento de registro y entrevistas para recoger la información.

y entonces saqué la patecabra y le pegué una puñalada>, cuenta uno; <me dijo “me la fumé y qué va a hacer”, me le eché encima y le pegué tres puñaladas en la pierna>, narra otro. Relatos de parecido tenor pululan, se los escucha sin descanso pues como <el delincuente carga cuchillo a uno también le toca cargar; de lo contrario uno carga las consecuencias>. Cada quien arma su trayectoria volviendo corriente el cuento de <tenía mucho problema, a más de uno lo machetí>, siempre bajo la certeza de la presencia del cuchillo entre los adversarios: <Si decían ábrase de acá había que abrirse o si no le daban su puñalada>. El arma blanca acompaña al grupo, es socorrido instrumento de paralización en los atracos: <Le quitábamos lo que llevara, al que no llevaba nada se le chuzaba pa’que se acostumbre a cargar algo>. Y hasta se le emplea en la resolución del conflicto interno: <Uno del parche se puso abeja, entonces el padrino sacó un destornillador y se lo metió><sup>14</sup>.

Las armas de fuego, por su parte, por lo general aparecen más tarde dependiendo de la trayectoria de la pandilla, de la experiencia individual del parcerero y del nivel de violencia de la ciudad. Escuchamos al barranquillero narrando el paso del puño al tiro, <pasamos de las piedras y los palos al revólver, nos hacían tiros>. En la medida en que las armas de fuego circulen, atraídas por la intensificación del conflicto y la criminalidad, la pandilla se ve forzada a obtener las suyas si pretende mantenerse en el <ruedo>. No hay alternativa, lo verifica una temible pandilla barranquillera que terminó cobrando venganza de antiguos conflictos apelando al nuevo uso de pistolas: <Los muchachos con quienes peleaban a piedra y machete cuando comenzó la banda, los mataban después cuando tuvieron armas>. Las armas de fuego llegan tras un proceso, incluso entre agrupaciones de reconocida trayectoria: <A los dos años de haber ingresado me dieron un arma>. No obstante, una vez alcanzado el estadio del revólver su porte se vuelve ingrediente de defensa y sobrevivencia. Aparece en los robos: <Una banda se iba a robar una moto y se encontraron con los policías. Uno tenía un revólver y entonces le tocó hacerles tiros>; <me tuvieron por cómplice de homicidio, nos metemos a un supermercado y si el cucho hace algo pues su tiro>. Las armas de fuego terminan por cruzar la pandilla convertidas en instrumento para paliar cualquier conflicto. <A uno que lo acusaban de robo y decía que no aguantaba la cárcel, le pegaron tres tiros y lo quemaron>, se comenta de un caso; <tenía dos revólveres y le vendió uno al hermano para que matara al que le metió la puñalada>, se repite de seguido sobre las venganzas<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Eleonora, Neiva, p. 6; Jorge, Neiva, p. 2; Mundano, Neiva, p. 7; Andrés, Bogotá, p. 3; Mundano, Neiva, p. 32; Mechete, Barranquilla, p. 14.

<sup>15</sup> Jipijay, Barranquilla, p. 5; Pendenciero, Barranquilla, p. 5 y 2; Balín, Neiva, p. 12; Parcerito, Neiva, p. 5; Oso, Neiva, p. 23; Sonrisa, Neiva, p. 5.



No obstante sólo unos <parches> llegan a las armas de fuego, su adquisición supone un gasto que no todos están en condiciones de sufragar: <El parche nunca ha tenido revólver. Hemos soñado con tenerlo y lo hemos intentado comprar entre todos pero nadie colabora>. La actividad corriente de la pandilla, el atraco callejero, no siempre permite el ahorro suficiente: <Pa' comprar un arma hay que tener plata, vale como 300 o 400 y nunca la he juntao>. En otros casos, los menos sin duda, existe conciencia sobre los riesgos que entraña portarlas: <Tenemos cuchillos mataganado y machetes. En cambio pistolas no me gusta cargar, eso es pa' meterse en problemas><sup>16</sup>. Sea cuales sean las razones las armas de fuego tienen una presencia menor, en Neiva y Bogotá aparecen en un poco más de la mitad de las pandillas

En los casos que se obtienen se trata de hechizos como el changón o los revólveres improvisados, pero también de pistolas y revólveres, metralletas, fusiles y escopetas. Las más frecuentes son las dos primeras, las pistolas y los changones. Por lo general el empleo de armas de mayor calibre acompaña la carrera de ascenso en el robo, quienes emprenden asaltos de mayor envergadura perciben altos ingresos y, por fuerza, derivan en la compra de armas de mayor factura. <Hay parches de respeto, todos andan con revólver, tienen plata y carros bonitos>, se afirma en Neiva. La afirmación sobre la naturaleza del robo pandillero –ante todo ocupado en el atraco callejero, el robo de casas y el asalto a comercios menores–, se ratifica en la reducida presencia de armamentos como metralletas, fusiles y explosivos. Las pistolas no llegan sólo con la profesionalización en el atraco, lo hacen también con la meteórica carrera en el enfrentamiento violento: <Esos chinos son muy ajisosos, no cargan cuchillos sino hasta el más pequeñito carga una 32 de 5 tiros>. En la mayoría de los casos, tan pronto se tiene el primer contacto con el revólver es difícil que se le vuelve a soltar: <Como me da miedo empecé a robar de quieto con pistola, es más fácil que con cuchillo. Se pela la pistola y listo> .<sup>17</sup>

Los cuchillos se consiguen en cualquier parte, hasta en la cocina de la casa. Las armas de fuego, por el contrario, entran en el ir y venir que merodea la condición de un objeto preciado y costoso. Se las adquiere, su posesión es un indiscutido signo de poder, pero por su valor ingresan en los tantos mercados que eclipsan la atención del <parce>, como el de la droga por caso: <Hemos tenido armas de fuego dentro del parche pero eso rotan, a veces en un embale se cambia por vareta o se la quitan>. Obvio, cualquier arma de fuego es un apetecido objeto y de suyo muchas llegan por este camino: <Es fácil encontrar pistolas en los robos,

<sup>16</sup> Oso, Neiva, p. 30 y 36; Mundano, Neiva, p. 62.

<sup>17</sup> 63; Parcerito, Neiva, p. 13 y 8. <Ajisoso> es violento.

en un carro en la guantera o en una tienda en la caja>. Alguna muchacha de Neiva conocedora de las <mañas> dirá lo mismo: <Las armas se las roban, hasta donde se no hay nadie que se las traiga. Los cuchillos son los de la casa o consiguen navajas>. Sin embargo la compra es frecuente, sea por la vía de la plata colectiva o de la inversión individual. <Chinos chiquitos de aquí abajo roban colectivos y juntan pa'una pistola entre cuatro. Con esa pistola roban el doble y van progresando. A lo último se vuelven horrendas gonorreas>, se comenta; <tenía una 22, se la compré a una señora en 80 mil porque una 32 o 38 son a 300>, se agrega<sup>18</sup>.

Las armas también se adquieren mediante vínculos con agentes de variado orden. Las guerrillas suelen aparecer como proveedores, en primer lugar de revólveres: <Las FARC le da los revólveres a los pandilleros y también se los roban a los policías>. La policía, de su lado, es un actor con una presencia compleja. La historia del robo de armas a la policía de Neiva se circunscribe a una anécdota hecha famosa por su espectacularidad y por la revancha que encarnó frente a los incontables abusos policiales. Más frecuentes resultan, en las tres ciudades, las narraciones sobre policías que sirven de enlaces en toda suerte de comercios: <Cuando empezó a haber limpieza se vio la necesidad de armas de fuego. Lo curioso es que los dotaba la misma gente uniformada>, cuenta uno; <conseguir las armas es fácil, hasta por medio de la policía. Basta tener un amigo tomo y él consigue el fierro, hay que alistarle la plata y listo>, confirma otro<sup>19</sup>.

En las circunstancias en que resulta imposible la compra se acude a la fabricación de <hechizos>, armas de fabricación casera hechas por los mismos <parceros> con la posibilidad de disparar vidrios, puntillas o esquirlas metálicas en una verdadera bocanada mortal, siempre y cuando sean construidas con las especificaciones técnicas del caso: <Un hechizo es fácil de hacer con un tubo y un palo al que se le monta un resorte. Puede hacerse con fósforos, se taca la pólvora en el tubo y al bajar la varilla con presión el fósforo estalla y el taco sale. O se le echa vidrio, puntillas o lo que quiera>. Existen lugares especializados en el manejo de <hechizos>, sitios a donde acuden los pandillos a comprarlos: <Mandan a hacer los revólveres, los hace un señor de una calle de allá arriba>. En cualquier caso tales artefactos no dejan de tener numerosos problemas, el más grave que falle justo en el momento crítico de un enfrentamiento pues <son de un solo tiro y entonces si lo puso ganó, si no perdió el año y corra>. Sucede asimismo que se alquilan durante algunas horas al cabo de las cuales,

---

<sup>18</sup> Caballo, Neiva, p. 9; Parcerito, Neiva, p. 6; Eleonora, Neiva, p. 13; Parcerito, Neiva, p. 6; Mechete, Barranquilla, p. 12; Andrés, Bogotá, p. 17.

<sup>19</sup> Sonrisa, Neiva, p. 5; Robin, Bogotá, p. 24; Moss, Bogotá, p. 26.

después de recogido un dinero <fierro> en mano, se paga al dueño un porcentaje. Tal transacción demanda plena confianza, pues el extravío de un arma prestada o el asesinato de alguien con ella tienen graves consecuencias: <Los revólveres a veces se alquilan pero toca tener una confianza áspera porque los alquilan por horas. La gente desconfía porque no quiere perder el revólver, de pronto se lo quitan o mata un man y se mete en problemas>. El arma estructura la presencia del pandillero, le dota del respeto y el miedo que tanto ansía. De allí que se experimente por ella una verdadera idolatría, como lo declara alguno con total desparpajo: <Uno no puede estarse quieto con un yerro, a toda hora tiene que estar sacándolo, haciéndolo estallar, limpiándolo, es como un niño que hay que tener bien cuidado><sup>20</sup>.

#### 4. Jóvenes y Adultos

La pandilla vive del acto violento. Sus relatos están salpicados de confrontaciones, de enemigos y venganzas, las más de las veces cruentas. Su violencia, no hay que dejar de apuntarlo, se inscribe en el arco de una muerte que sacude la sociedad colombiana hasta sus cimientos. Así es, vemos a los pandillos en el despliegue de su ejercicio unas veces como victimarios, cebados sobre su presa, otras como perdedores de una guerra de asfalto dirimida entre numerosos contrincantes. Las frases resuenan. <Tengo más de un homicidio encima>, confiesan algunos entre historias de disparos y fugas; <he visto como matan compañeros al pie mío>, se escucha decir en medio de una mueca petrificada entre el horror y la rabia; <a la mayoría del grupo los han matado>, se repite de continuo sobre una muerte que va y viene; <le pegó una puñalada en la barriga pero esperó la ocasión para vengarse, le metió un tiro por atrás>, se convierte en referencia de un enfrentamiento que parece no poder hallar descanso. La violencia y su espectáculo recorren las calles de la ciudad de la mano de las pandillas y sus guerras, adormeciendo el recuerdo con la letanía de los que se han ido: <Estaban el difunto Breiner, el difunto Javier, el difunto Carlos, el difunto Pulga, el difunto Ratón. Eramos diez y siete pero ya han muerto trece><sup>21</sup>.

Las lesiones personales serán su primera expresión, en su gran mayoría producidas por armas blancas, en especial por artefactos cortopunzantes regados entre cuchillos, navajas, dagas y machetes. En Bogotá se estila más el uso del cuchillo y la navaja, mientras en la Costa y el Huila se emplean más el cuchillo y

<sup>20</sup> La primera y la tercera frases son de Caballo, Neiva, p. 9; la segunda de Sonrisa, Neiva, p. 6; Oso, Neiva, p. 30; Parcerito, Neiva, p. 24.

<sup>21</sup> Anónimo; Parcerito, Neiva, p. 7; Pendenciero, Barranquilla, p. 11; Mundano, Neiva, p. 60; Pendenciero, Barranquilla, p. 4.

el machete. La capital opita es la más afecta al enfrentamiento con saldo de lesionados, según revela una tasa promedio de 534 durante la segunda mitad de los años 90<sup>22</sup>. No obstante, al margen de la intensidad de cada ciudad, la participación de los jóvenes es igual en los tres casos: suman más o menos la tercera parte de las lesiones, apenas un poco por encima de los adultos entre 25 y 34 años. Los hombres tienen la mayor participación aunque las mujeres hacen la cuarta parte de las lesiones de Bogotá, un poco menos de la tercera parte de las de Neiva y casi una de cada cuatro de las de Barranquilla. La aportación femenina es notable, muy por encima de su participación en el homicidio.

De modo que para el último quinquenio de los años 90 los jóvenes hacen la tercera parte de las lesiones<sup>23</sup>; resulta imposible establecer su comportamiento a lo largo del tiempo, carecemos de las series temporales al respecto. Empero, hay que remarcarlo, la participación de los jóvenes es igual a la de los adultos, un hecho que comienza a situar la verdadera proporción de la violencia juvenil en general y la pandillera en particular. Los <parches> se componen en su gran mayoría de muchachos menores de 25 años<sup>24</sup>, amén de que la pelea suele ser una de sus dedicaciones fundamentales. De tal suerte, la confrontación con saldo de lesionados es un recurso empleado de manera creciente por los adultos y las mujeres, y no sólo y esencialmente por los muchachos hombres como lo sugiere la mancha que pende sobre los jóvenes. El estigma se retrae.

Las lesiones y los homicidios, por otro lado, mantienen una relación inversa. Mientras los primeros descienden los segundos aumentan. Tal es el comportamiento de Colombia y su capital durante un cuarto de siglo, en el lapso comprendido entre los años de 1974 y 1999<sup>25</sup>: el conflicto deja de resolverse a puños y con elementos cortopunzantes comenzando a ser tramitado con armas de fuego, un fenómeno de enorme impacto sobre la naturaleza de la violencia que llega hasta las pandillas. Es verdad que, puestas en relación con los estándares colombianos, nuestras tres ciudades exhiben niveles moderados de violencia. Neiva cae en un nivel bajo dada su tasa promedio de 47 entre 1991 y 2000, mientras Barranquilla y Bogotá se ubican en un nivel medio con tasas de 58 y 61 respectivamente. Valores reducidos frente a las desbordadas tasas de ciudades como Florencia y Medellín,

<sup>22</sup> Entre los mismos años Barranquilla tuvo una tasa promedio de 430 y Bogotá de 261.

<sup>23</sup> Nótese que la participación de los jóvenes en las lesiones se mantiene en la misma proporción en cuatro ciudades más, a saber, Medellín, Cali, Cartagena e Ibagué. Medellín y Cali son las otras dos grandes ciudades colombianas; Cartagena e Ibagué son ciudades regionales cercanas a Barranquilla la primera y a Neiva la segunda.

<sup>24</sup> En Barranquilla el 66% de sus pandillas y en Bogotá el 87%. En Neiva es más frecuente la presencia de adultos mayores de 25 años, pero se trata de un caso especial donde la baja violencia permite una interacción corriente entre las diversas edades.

<sup>25</sup> A nivel nacional entre 1980 y 1991 las lesiones descienden un 43% mientras los homicidios aumentan un 132%; a nivel de la capital entre 1980 y 1994 las lesiones disminuyen un 45% al tanto que sus homicidios se incrementan un 208%. En Bogotá, pese al incremento de las lesiones durante la segunda mitad de los años 80, su tendencia es a la disminución.

con promedios de 158 y 278 en su orden, pero elevadas para el contexto de la región. Así es, frente a los parámetros internacionales las ciudades colombianas muestran la crudeza de su muerte: la de menos intensidad, Cartagena, está marcada con una tasa promedio por encima de 30. Lima y Ciudad de México, con tasas de 28 y 27, están reputadas de centros urbanos inseguros y violentos, objeto de toda suerte de conflictos internos al respecto<sup>26</sup>. Por ende, Neiva, Barranquilla y Bogotá son ciudades donde el homicidio está presto a ser provocado.

Con los homicidios acontece lo mismo de las lesiones. Cada ciudad desde su nivel sigue un mismo patrón: los asesinatos son perpetrados en su mayoría contra hombres por intermedio de armas de fuego. Igual, carecemos de una serie en el tiempo, pero los datos actuales son abrumadores. Entre las siete ciudades recién mencionadas Neiva tiene el más bajo porcentaje de muertes masculinas, y sin embargo ya alcanza el 89%. El homicidio cobra casi todas sus víctimas entre los hombres, como mínimo nueve de cada diez. El uso de armas de fuego, por su parte, encuentra su pico en Medellín con el 90% de sus homicidios, seguido después por Cali, dos ciudades con elevadas tasas de violencia. Asimismo puntúan por encima de 80 Barranquilla y Cartagena, los dos principales centros urbanos costeros, creando un interrogante al imaginario de la no violencia de la Costa; por lo menos el dato contraste con Neiva, Ibagué y Bogotá, donde los asesinatos se hacen con estas armas en cerca de sus tres cuartas partes.

La participación de las edades hace otro tanto, desde la intensidad de cada ciudad las curvas son similares<sup>27</sup>. Como en las lesiones los jóvenes participan con una tercera parte, en Barranquilla y Bogotá un poco por debajo de los adultos entre 25 y 34 años, en Neiva un poco por encima. El estigma de los jóvenes violentos vuelve y sufre duro revés, los registros señalan que el protagonismo del desangre urbano lo comparten los jóvenes y sus adultos inmediatos: la suma de las dos edades hace en Barranquilla el 67% del total de homicidios, en Neiva el 62% y en Bogotá todavía más al alcanzar el 69%. Dos de cada tres personas asesinadas están en el corazón de la edad productiva, la que va entre los 15 y los 34 años. Como ha quedado mostrado, a nivel nacional la participación de los jóvenes en el homicidio asciende de manera vertiginosa, no cabe duda. Si en 1975 del total de personas que morían entre 15 y 19 años caía asesinado un 10%, en 1994 el porcentaje de homicidio subió al 45%; y si en 1975 del total de muertos entre 20 y 24 años provenía del homicidio el 17%, en 1994 dicho porcentaje se trepó al 52%<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> En Latinoamérica hay ciudades muy violentas como San Salvador, Río de Janeiro y Caracas, con tasas de 150, 95 y 70, pero la media regional se encuentra por debajo de 30. Banco Interamericano de Desarrollo (2000). Para México Azaola (2002) y Ruiz (2000).

<sup>27</sup> Con la sola excepción de Medellín, donde el homicidio de los jóvenes entre 15 y 24 años desborda el de los adultos entre 25 y 35 años.

<sup>28</sup> Franco (1999).

La situación aflige. No obstante, y aún frente a estos datos, el estigma sobre los jóvenes no se sostiene. Por fortuna en esta oportunidad poseemos una información temporal que ayuda a esclarecer la situación. Los jóvenes ganan protagonismo en la administración de la muerte, sin embargo, lo hacen en la misma proporción que lo hacen los adultos. Un tesorero trabajo sobre los libros de reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Barranquilla ofrece un panorama completo<sup>29</sup>. Entre el año de 1977 y el 2000 los jóvenes y los adultos siguen una curva simétrica, ciertos momentos están arriba unos y al siguiente otros, con el resultado que los jóvenes aportan el 37% del total de homicidios de aquellos años, al tanto que los adultos ponen el 35%. La contribución de cada edad es la misma, validando la afirmación de la distribución simétrica de la violencia entre las edades. Y una vez se desagregan los datos aparecen nuevos acontecimientos que terminan de confirmar la afirmación. La edad de mayor violencia es la comprendida entre los 21 y los 25 años, con un aporte promedio del 23%, seguida muy de cerca por los adultos entre 26 y 30 años, quienes suman el 21%. La década de los 20 es la edad de la actuación violenta, ponen casi el 45% del total de muertos ocurridos en la ciudad costeña a lo largo de 24 años. Entretanto los homicidios de los 15 a los 19 son menores en cantidad, aportan el 14%, pero experimentan en el tiempo un incremento en su participación los jóvenes entre 21 y 25 ven competida su primacía, su participación tiende a igualarse con los muchachos inmediatamente menores. Con todo, un cuadro idéntico se verifica entre los mayores. La participación de los adultos entre 26 y 30 disminuye frente al aumento de los homicidios entre los 31 y los 35, y más significativo aún frente al incremento de las muertes entre los mayores de 36 a 45 años<sup>30</sup>. En los dos casos se verifica una misma tendencia, la violencia del período de los años 20 tiende a ser igualada y compartida con otras edades; su participación disminuye competida desde sus dos extremos, en uno por los jóvenes entre 15 y 20 y en el otro por los adultos entre 31 y 35: los más jóvenes y los más adultos se encuentran, sus curvas de crecimiento y participación son casi idénticas.

Se desmorona el fermentado mito de la violencia juvenil. Es verdad, los jóvenes se involucran con determinación en el agenciamiento violento y lo vienen haciendo cada vez a más temprana edad. Sería necio no prestar atención a la poderosa voz que viene incrustada en las incontables historias de sangre, encarnadas de manera tan notable en las pandillas: <Saqué el revólver y le di un tiro en la pierna. Se me olvidó ese cuento y el pelado aguantó hasta el día en que me esperó y me metió dos puñaladas. Pensaba matarme pero logré escapar>. En esta frase

<sup>29</sup> Debemos esta información al cuidadoso trabajo de Blas Zubiría y Asleth Ortega de la Fundación Foro por Colombia. Regional Caribe.

<sup>30</sup> Los más adultos, entre los 36 y los 45, tienen un rango de edad más amplio. Sin embargo lo usamos para ver el incremento de su participación.

y en otras tantas escuchadas a lo largo de estas páginas circula un franco drama, aquel que conduce a las nuevas generaciones al sistemático empleo de la reducción violenta del otro en nombre de un no dicho. Es el artero punzón de la pandilla, el modo desembozado con que asume una trasgresión violenta desprovista de toda argumentación. Claro, el <parcero> se argumenta embebido en el afán de lograr <respeto>, pero en sus ansias lo social y el otro se degradan al simple papel de servidumbres del poder del grupo<sup>31</sup>.

##### 5. A modo de cierre

Ni el criminal ni el héroe, dijimos al comienzo. Frente a la disyuntiva aparece la pandilla como una manera de habitar la ciudad. Desde allí el pandillo se instala en el corazón de la urbe, de sus conflictos y actores, de sus exclusiones y pobrezas. Y también desde allí se para frente a las mutaciones de la sociedad abierta al siglo XXI con sus fantasmagorías globalizadoras y sus desanclajes simbólicos, sus ansias de raíz tanto como de individualización y hartazgo narcisista. La pandilla no se para en un solo lado. El espectáculo de jóvenes de corta edad entregados al desvarío recuerda cosas incómodas que se quisieran sepultar, por principio la potente exclusión propia de una vida urbana impedida para incorporar sin discriminaciones a las nuevas generaciones. Las pandillas habitan un afuera armado sobre la quiebra de los códigos de los órdenes colectivos, pero no se les puede reducir a la anomia. Por el contrario su testimonio habla de la sociedad donde viven al señalar, desde su trasgresión, la injusticia, el conflicto y la deriva cultural. Por ello son una manera de habitar la ciudad contemporánea: mediante su particular adopción de los actuales dispositivos culturales la pandilla se convierte en un centro del conflicto urbano.

Un sensible y agudo saber sobre las pandillas reviste la mayor importancia, toda vez que el terror se apoderó de la urbe instalando las campañas de seguridad en el centro de la gestión gubernamental y la acción política. Los ciudadanos claman tranquilidad, mientras el estado reconoce en el ascenso de la violencia la vía cierta a la ingobernabilidad. Por demás en un planeta obsesionado con la inversión, ahora más que nunca, el exterminio de la criminalidad se convierte en indicador seguro del arribo del capital. Las pandillas son como una piedra en el zapato de unos y otros. Se convierten en la principal fuente de zozobra local, en un contexto donde el sentimiento de inseguridad es nervio del terror urbano. Además, fragmentan el espacio al detentar un poder violento sobre la localidad, impidiendo la libre circulación de bienes materiales y simbólicos. Son un verdadero micro poder, controlan el espacio público local.

---

<sup>30</sup> Pendenciero, Barranquilla, p. 3.

Sin embargo este drama se inscribe en la curva de una violencia generalizada, el joven apela a la violencia tanto como sus mayores. Las evidencias desmienten el peligroso estigma que pende sobre la cabeza de cientos de jóvenes, una afirmación que cobra su mayor vigencia ahora, en medio de la alocada carrera de las derechas y los paramilitarismos. Se quiebra el funesto mito, pero ello no significa una renuncia a la complejidad que encierra la pandilla, atrapando muchachos de día entero en la esquina para azarar el barrio y sus gentes. La inquietante realidad allí candente proviene, no de un acto de exclusividad de unos jóvenes que han tomado la violencia por su propia cuenta y riesgo, sino del modo y las circunstancias como la ejercen. Entonces la pandilla duele por el torbellino al que lanza a cientos de muchachos desprovistos de algún anclaje que desborde el ínfimo mundo del <parche>. Y duele más porque su espectáculo discurre ahí, en la calle, junto a la casa y la esquina, como un espectáculo devorado en la lógica perversa de <el que la debe la paga>.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrade, Xavier (1994). "Violencia y vida cotidiana". En: Julio Echeverría y Amparo Menéndez. *Violencia en la región andina. El caso de Ecuador*. Flacso: Quito.
- Bourgois, Philippe (1995). *In search of respect. Selling crack in el barrio*. Cambridge University Press: Londres.
- Cabrales, Carmen (coordinadora) (1989). *Pandillas juveniles en sectores populares de Cartagena*. Universidad de Cartagena: mimeo.
- Chabedi, Mark (2002). *Destin-LSE. Crisis States Programme's. Second International Workshop*, Bogotá, abril 23-24, mimeo.
- Eric, Ideso, Idies, Iudop (2001). *Maras y pandillas en Centroamérica*. Uca: Managua, volumen I.
- Funke, Hajo (2000). "Desintegración social, extremismo de derecha y violencia xenófoba en Alemania". En: *Globalización de la violencia*. Colibrí: México.
- Homies Unidos-Instituto Universitario de Opinión Pública-Radda Barnen de Suecia-Save the Children (1998). *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*. Uca: San Salvador.
- Informe de trabajo sobre mujeres (2000). Montería, mimeo.
- Monod, Jean (2002). *Los barjots. Etnología de bandas juveniles*. Ariel Social: Barcelona.
- Perea, Carlos Mario (2000). "Un rueda significa respeto y poder. Pandillas y violencia en Bogotá". En: *Violencia colectiva en los países Andinos*.



Bulletin de L'Institute Francais d'Etudes Andines. Instituto de Estudios Andinos (Ifea): Lima, 2001, Tome 29, No. 3.

- Reguillo, Rossana (1995). En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación. Iteso: Guadalajara.
- Restrepo, Eduardo (1999). "Territorios e identidades híbridas". En: Juana Camacho y Eduardo Restrepo (editores). De montes, ríos y ciudades. Fundación Natura-Ecofondo-Icanh: Bogotá.
- Rodgers, Dennis (2002). Dying for it: youth gangsterism in urban Nicaragua, 1997-2002. Destin-LSE. Crisis States Programme's. Second International Workshop, Bogotá, abril 23-24, mimeo.
- (2000). Living in the shadow or death: violence, pandillas and social
- Disintegration in contemporary urban Nicaragua. Disertación doctoral. Cambridge: Londres, mimeo.
- Santacruz, María y Concha, Alberto (2001). Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas. Instituto Universitario de Opinión Pública: San Salvador.
- Urteaga, Maritza (2000). "Formas de agregación juvenil". En: José Antonio Pérez Islas (coordinador). Jóvenes: Una evaluación del conocimiento. La investigación sobre Juventud en México 1986 – 1999. Instituto Mexicano de la Juventud: México, Volumen II.

## PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA

### ¿De qué participación hablamos?<sup>1</sup>

---

Lucía Dammert<sup>2</sup>

#### 1. Introducción

La participación comunitaria en prevención del delito ha tomado un lugar central en las políticas públicas de seguridad en América Latina. Esta situación se presenta principalmente por la fuerte tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la violencia utilizada en ellos, el temor ciudadano, y la aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas. En este sentido, las políticas de participación buscan concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad.

En este contexto se han replanteado los pilares de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, los que por cierto incluyen la relación entre la policía y la comunidad. En este contexto, la comunidad ha adquirido un mayor papel en las políticas dirigidas a disminuir la violencia y la criminalidad. Como consecuencia de ello, se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma de la seguridad pública, hacia la seguridad democrática o seguridad ciudadana, lo que en la práctica se ha traducido en la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejorar la relación con la policía. Naturalmente la seriedad de estos esfuerzos presenta diversos matices nacionales. En algunos casos, la importancia de la participación ha quedado en la retórica de políticos y administradores públicos, mientras que en otros casos se han formulado estrategias de participación que efectivamente buscan involucrar a la población. Un ejemplo reciente es el Plan Nacional de Prevención del Delito de Argentina que ha logrado establecer una estrategia de participación de la comunidad local en las áreas donde éste se ha implementado.

Así, partimos de la hipótesis que las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos: en primer lugar, mejorar la muchas veces deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer

---

<sup>1</sup> El presente artículo es una versión resumida del texto del mismo título publicado por el Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago (2003). [www.policiaisociedad.org](http://www.policiaisociedad.org)

<sup>2</sup> Investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

las redes sociales existentes bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social. Si bien existen diversas interpretaciones del concepto capital social, en este artículo tomamos la definición realizada por Putnam (1993) cuando establece que es capital social<sup>3</sup> local y a su vez esto se convertiría en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas públicas de prevención comunitaria del delito, es decir aquellas experiencias de participación comunitaria que son generadas por el gobierno. Especialmente nos centramos en los desafíos y problemas que se plantean en su desarrollo para la obtención de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Específicamente se busca plantear la estrecha relación existente entre las políticas de participación comunitaria y las instituciones policiales, y la potencialidad de dichas políticas en la consolidación e incluso creación de capital social. De esta manera, se analiza el rol público en la definición de nuevas estrategias frente a la inseguridad basadas específicamente en la participación comunitaria<sup>4</sup>.

El presente artículo se divide en tres secciones. En primer lugar se presentan los principales conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria en prevención del delito. De este análisis se desprenden las problemáticas y desafíos principales a este tipo de iniciativas. La segunda sección presenta un análisis comparado de tres casos en que buscan dar respuesta a la problemática local de la inseguridad: En primer lugar, en Córdoba, Argentina, el gobierno provincial aprobó una importante reforma policial que fue unida a la estrategia de conformación de JUNTAS VECINALES. Por otro lado, en San Paulo, Brasil, la Policía Militar del Estado adoptó la filosofía de la policía comunitaria y paralelamente impulsó la conformación de CONSEJOS DE SEGURIDAD municipales o barriales. Finalmente, en Chile el Gobierno se encuentra implementando una política de conformación de CONSEJOS COMUNALES DE SEGURIDAD donde la participación de la policía es aún limitada. Finalmente, la tercera parte de este artículo presenta algunas conclusiones que se desprenden de las experiencias analizadas.

---

<sup>3</sup> son las instituciones, relaciones y normas que dan cuerpo a la calidad y cantidad de interacciones sociales. Diversos estudios han hecho hincapié en este concepto y su relación con el delito, así por ejemplo un reciente estudio concluyó que “las comunidades con poco o deficiente capital social deberían ser más susceptibles a la violencia” (BID, 1999). Para mayor detalle ver: Durston, 2000; Fajnzylber, 1997.

<sup>4</sup> Es importante mencionar la existencia de experiencias de participación en prevención del delito que han sido impulsadas por la comunidad sin participación gubernamental. Para mayor detalle ver: Smulovitz, 2001.

## 2. Conceptos, temas y problemas de la participación comunitaria

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda la prevención del delito en el mundo. Es así como en la actualidad el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello sino más bien se ha convertido en una tarea más difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. De esta manera, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado de la esfera gubernamental a la pública.

En el centro de este cambio de paradigma Crawford (1997) encuentra tres conceptos sobre los que las principales políticas públicas han sido construidas: prevención, comunidad y asociación (partnerships). Estos conceptos son también centrales en la definición de las políticas de seguridad en América Latina y a pesar de su importancia carecen de una definición conceptual clara lo que permite su utilización en estrategias diversas que involucran perspectivas sociales e ideológicas distintas. A continuación se presenta un breve debate sobre las características principales de estos conceptos en políticas públicas de prevención del delito.

En primer lugar la prevención definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990) se ha consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en los factores de riesgo (Dammert 2001; De Roux, 1994; Crawford, 1997). De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

En segundo término el concepto de comunidad se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Especialmente en el área de la prevención del delito el interés por la comunidad se puede explicar a partir de las diversas posturas que explican la relación entre delito y comunidad. Así por ejemplo la consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometer delitos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro. A pesar de la amplitud de su conceptualización, no se puede desdeñar su importancia y centralidad en las políticas públicas así como su profunda vinculación con la prevención del delito.

Finalmente la asociación se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el delito. La literatura pone énfasis en la formación

de asociaciones entre diversas agencias estatales (Crawford, 1997) y las funciones que esta asociación puede tener así como sus consecuencias sobre el delito. Además, es también relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras al problema delictual, de esta forma se involucra directamente a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas.

Este llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de asociaciones de trabajo se ha hecho especialmente evidente en dos estrategias gubernamentales: reforma policial y consolidación de espacios de participación comunitaria.

### Reforma policial y policía comunitaria: características de un proceso complejo

La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de “responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía” (Crawford, 1997). Específicamente los programas de policía comunitaria se distinguen por tres características principales: vigilancia a pie y la definición de personal dedicado a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importantes (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Goldstein, 1998).

Esta amplia caracterización de la policía comunitaria ha generado que programas de diversa índole se implementen bajo el mismo rotulo. De esta manera, nos encontramos con experiencias que se ubican en un extremo caracterizado por la generación de un cambio brusco y rápido, como la reforma de la Policía de Buenos Aires, que generó controversias y resistencias internas a los cambios propuestos. En el otro extremo están los casos donde, por diversos motivos entre los que sobresalen la inercia, la falta de comprensión de sus principios básicos y la reacción institucional frente a los cambios, se adopta la retórica de la policía comunitaria sin generar ningún cambio significativo (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998). De esta manera, es evidente que el término policía comunitaria ha perdido su contenido inicial y se ha convertido en una categoría de un valor principalmente simbólico.

Específicamente en América Latina a partir de la década de 1980 empezó un debate general sobre el papel de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad. El retorno a la democracia en países como Argentina, Brasil y Chile puso de manifiesto la necesidad de que las policías experimentaran transformaciones que les permitieran insertarse en dicho régimen político (Frühling,

2001a; González, 1998; Oliveira y Tiscornia, 1998). La necesidad de reforma se hizo más evidente debido a la evidencia de un accionar corrupto y violento de miembros de la institución policial, especialmente en Argentina y Brasil, que no sólo involucraban cobros indebidos por parte de los agentes policiales, sino también la comisión de otros delitos. Asimismo, el incremento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad generó una reflexión sobre la necesidad de incrementar la eficacia policial.

Ante las demandas ciudadanas, las instituciones policiales han puesto como principal tema la carencia de infraestructura y personal necesario para controlar la delincuencia. Sin embargo, la última década muestra un alza de la inversión pública en la infraestructura policial en prácticamente todos los países de la región. Así por ejemplo, en el período 1990-96 el aporte fiscal a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile creció en un 93.3% (Oviedo, 2000), de igual manera el gasto total de la Policía Federal Argentina paso de 488 millones de dólares en el año 1993 a 734 millones en el año 2000<sup>5</sup>.

Esta situación ha puesto en claro la necesidad de procesos de reforma de la policía que en algunos casos toma el nombre de policía comunitaria. En estos procesos se puede identificar la presencia de las tres características principales de la policía comunitaria analizadas anteriormente. Específicamente se puede evidenciar la presencia de un claro discurso dirigido hacia la consolidación de la prevención como estrategia central del accionar policial, la intensificación de la participación comunitaria, la centralidad de su rol en la disminución del delito y la sensación de inseguridad; y la conformación de asociaciones entre la policía y la comunidad.

#### Participación comunitaria en prevención

La participación comunitaria en temas de seguridad está ligada a dos tipos de iniciativas. En primer lugar, la que nace por una iniciativa del gobierno y la institución policial, que buscan acercarse a la población como una estrategia para mejorar su imagen, así como para establecer ámbitos de cooperación en la prevención del delito. Un ejemplo de este tipo de organización son los Comités de Protección Ciudadana de Chile, que se desarrollan a partir de una política expresa de creación de espacios comunitarios de evaluación, propuesta e implementación de programas de prevención (Araya Moya, 1999; Paz Ciudadana,

Por otro lado, hay asociaciones comunitarias que nacen de la preocupación de los ciudadanos mismos que --faltos de respuesta de los organismos públicos-- deciden organizarse independientemente. Ejemplo de este tipo de organizaciones es el Plan Vecinos Unidos del barrio de Saavedra en Buenos Aires (Smulovitz,

<sup>5</sup> Información de la Secretaria de Justicia y Seguridad Ciudadana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. .

2001). Si bien estos tipos ideales sirven para explicar el fenómeno de la participación comunitaria, rara vez se presentan en su versión ideal y en general se presentan casos intermedios que tienen una mezcla de ambos.

Especialmente en América Latina, las iniciativas gubernamentales para intensificar la participación comunitaria en prevención del delito han estado ligadas a cambios en las instituciones policiales y a la creación de organismos dedicados a su organización. En este sentido, el análisis de los casos propuestos permite identificar las características centrales de las políticas de participación comunitaria en América Latina así como sus limitaciones y desafíos.

### 3. Análisis comparado

El siguiente análisis comparado pretende explícitamente resaltar los aportes de estas experiencias y su relación con las políticas de participación comunitaria en prevención del delito en América Latina.

Retomando el debate conceptual presentado en la segunda sección, los casos estudiados presentan variaciones en la forma como se encararan los tres conceptos centrales en este debate: prevención, asociación y comunidad. Una primera característica común de los casos analizados es que en todos ellos se encuentra una preocupación por parte de los funcionarios gubernamentales y la dirigencia de las instituciones policiales por un cambio en la forma tradicional como se adoptaron las políticas de seguridad. Como hemos podido observar esta preocupación tiene sus raíces en el incremento del delito y la sensación de inseguridad en todos los contextos a pesar de la significativa variación entre ellos.

De esta manera el concepto prevención es puesto en el primer plano de la discusión política como una forma de enfrentar estas problemáticas y sobretodo de disminuir la constante demanda ciudadana por medidas efectivas contra el delito. En este sentido, la prevención aparece como una forma de involucrar a la comunidad en los problemas de seguridad a los que se les reconoce una multiplicidad de causas.

Esta situación se torna evidente en los casos estudiados ya que todas las instituciones policiales establecen como objetivo central la prevención del delito y la relación con la comunidad, aún cuando la capacitación en temas relacionados es escasa (ver tabla 1). Las instituciones policiales de los tres ámbitos estudiados comparten características comunes. A partir de la década de 1990 han enfrentado la problemática de la seguridad ciudadana con un discurso que pone énfasis en la prevención y la participación comunitaria por un lado y la adquisición de tecnología y móviles, así como en el aumento de personal por otro. En segundo término, en los casos de Sao Paulo y Córdoba, la gran desconfianza ciudadana en sus policías

--así como su pasado represor y autoritario-- incluyen un ingrediente importante al análisis de esta preocupación por la relación con la comunidad, lo que es diferente en Chile donde Carabineros cuenta con un mayor respaldo y confianza ciudadana.

Por otro lado, se observa que en todos los casos diversas estrategias de comunicaciones se han puesto en marcha para hacer llegar un mensaje de policía más relacionada con la comunidad; en el caso de San Pablo esto es evidente incluso en el nombre propuesto de la reforma policial. Por otro lado, en Córdoba y en Chile si bien no se ha adoptado una política de Policía Comunitaria se han propuesto los cambios institucionales cercanos a este tipo de estrategia, en la primera, y se ha desarrollado una intensa campaña mediática sobre nuevas estrategias operacionales que establecen un nexo mayor entre Carabineros y la comunidad, en la segunda (ver tabla 2).

Este cambio en el discurso público de las policías que incorpora la participación ciudadana tiene como causa principal la necesidad de recrear estrategias preventivas que respondan a la demanda ciudadana y le otorguen legitimidad institucional (en el caso de Brasil y Argentina). Sin embargo, la definición del vínculo de la policía con los grupos vecinales aún no está clara, lo que presenta un grave riesgo: las expectativas creadas en la comunidad pueden exceder los objetivos policiales y por ende aumentar la brecha entre ambos grupos.

En los tres casos analizados se introduce un discurso público cercano al de la policía comunitaria. Pero la única experiencia donde se evidencia un cambio estructural de la institución se presenta en Córdoba<sup>6</sup>. Los otros dos casos mantienen instituciones militarizadas, jerárquicas y con altos niveles de autonomía respecto de otros actores institucionales y sociales. Cabe hacer la salvedad que en Sao Paulo el plan de policía comunitaria involucra entrenamiento y capacitación específicos para toda la institución.

Paralelamente a la puesta en práctica de cambios institucionales u operativos que buscan vincular la policía a la comunidad se han impulsado políticas que tienen como principal objetivo establecer relaciones entre la comunidad y las instituciones gubernamentales de control. De esta forma las políticas de participación comunitaria en prevención del delito han tomado especial relevancia en la última década en el área de las organizaciones sociales, sin embargo, coincidimos con Crawford (1997) cuando pone en duda las posibilidades de largo plazo de este tipo de estrategias así explicita que “ el crimen por si mismo puede no ser el foco más apropiado sobre el cual organizar comunidades abiertas, tolerantes e inclusivas.

---

<sup>6</sup> Los cambios institucionales aprobados en enero del 2001 aun no han sido implementados en su totalidad, por lo que no se puede evaluar el éxito de esta política.



Por el contrario, es más probable que genere mayor defensa y exclusividad. La conformación de comunidades tolerantes, sus instituciones y estructuras debe ser organizada sobre discusiones y focos que sean realmente integradores” (Crawford, 1997).

A pesar del reconocimiento de las limitaciones de la organización comunitaria en prevención del delito, es preciso resaltar algunos de sus aspectos positivos: En primer lugar en las experiencias analizadas se presenta una clara presencia ciudadana en las reuniones de los consejos propuestos, si bien dicha participación tiende a disminuir, esto no deja de lado el interés y el involucramiento de un sector de la población en estas iniciativas. De igual manera si bien en el caso de San Pablo la participación se liga casi exclusivamente con temas de seguridad, en Córdoba las reuniones de los consejos han dado pie al desarrollo de campañas de educación sobre violencia familiar, consumo de alcohol, etc. En Chile aún no se pueden evaluar los resultados ya que se está en la fase de desarrollo de los diagnósticos locales.

En este sentido tal vez uno de los principales hallazgos de este análisis es la definición de participación comunitaria que se evidencia en las políticas implementadas. En primer término, todas involucran un actor (policía o gobierno) que organiza, convoca y constituye un núcleo ciudadano de participación. En el caso de Sao Paulo y Chile, los miembros de los CONSEG y los Consejos Comunales son invitados a participar de acuerdo a su “representatividad” e “interés” por la comunidad, constituyendo un board o directorio vecinal que se reúne periódicamente para evaluar la problemática barrial o municipal, lo cual es presentado como una política de verdadera participación. Se trata de una participación ciudadana con tareas definidas (relevar las principales problemáticas, apoyar las acciones policiales), que deja un espacio pequeño para las iniciativas que podrían presentar los vecinos.

Dichas medidas muestran, entonces, que la participación ciudadana es entendida como la administración de proyectos de inversión (en el caso de Chile), la generación de diagnósticos y la evaluación de acciones públicas, y que no incluye un rol ciudadano activo en la propuesta, el diseño y la puesta en práctica de políticas, programas y proyectos comunitarios y en cada una de estas etapas. Aunque en todos los casos está presente la voluntad política de hacer sentir la voz del ciudadano, los mecanismos por los cuales esta demanda ciudadana es canalizada, no están claramente definidos.

Dada dicha situación, argumentamos que es necesario reflexionar sobre la necesidad de resignificar la participación y ampliar el rol ciudadano. Cuando éste se ve restringido y las propuestas y reclamos del público no son canalizadas adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye, y por ende se limitan las posibilidades de éxito de las políticas de prevención. Por esto la etapa de diseño

de estas políticas es central para no “gastar” el interés ciudadano. En este sentido el fortalecimiento del concepto de asociación es central en la redefinición de estas políticas. Es decir, resignificar el proceso de participación comunitaria en prevención del delito otorgando un rol central a las necesidades comunitarias y entendiendo que la preocupación por el tema delictual debe ser un tema importante, pero no excluyente en la agenda de trabajo. Para de esta forma no convertir la participación en formas de conseguir seguridad privada y mejorar el espacio local sino que intente abordar problemáticas más amplias e igualmente relacionadas con las problemáticas sociales, como la violencia intrafamiliar, la drogadicción entre otras.

Finalmente, es preciso resaltar que el desarrollo de estas políticas marca un hito importante en la definición de las políticas más generales de seguridad y del papel de la comunidad en este proceso. Por ello es preciso mantener un proceso constante de revisión de las estrategias de acción, a fin de generar una experiencia exitosa de participación comunitaria en la prevención del delito, que colabore en consolidar la construcción de ciudadanía en los países del Cono Sur.

Tabla 1. Caracterización de la institución policial

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Division entre oficiales y tropa	Si	Si	No
Existencia de policía comunitaria	Si	No	Si
Tareas que desempeña	Prevención	Prevención	Prevención e Investigación
Existencia de centro de análisis de información	Si	Si	No
Dependencia gubernamental	Gobernador del Estado	Ministerio de Defensa	Ministerio de Gobierno
Números de miembros (aprox.)	80.000	35.000	11.000
Radio de accionar	Estadual	Nacional	Provincial
Capacitación en trabajo con la comunidad	Si	Poca	Mínima
Existencia de un centro de análisis de la temática	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

Tabla 2. Caracterización de los procesos de cambio institucional policial

	Sao Paulo	Santiago <sup>7</sup>	Córdoba
Año de inicio	1995	2000	1999
Incluye participación comunitaria	Si	No	Si
Modificación de estructura policial	No	No	Si
Incluye policía comunitaria	Si	No	Si
Mejora base de información estadística	Si	Si	No
Autor del programa	Policía	Policía	Policía/gob
Patrullaje a pie	Si	No	Si
Coordinación con políticas de participación comunitaria	Si	Si	No
Existencia de control externo	Si	En proceso	No
Evaluaciones Desarrolladas	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

Tabla 3. Caracterización de políticas de participación comunitaria

	Sao Paulo	Santiago	Córdoba
Organismo a cargo	Policía Militar	Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Organismo encargado del seguimiento	Policía Militar	Municipalidad y Ministerio del Interior	Ministerio de Gobierno
Coordinación con policía	Si	Si	P o c a
Area de influencia	Estado	Nacional	Provincial
Formación de asociación de vecinos	Si	Si	Si
Evaluaciones Desarrolladas	Si	Si	Si
Area de influencia	Estado	Nacional	Provincial
Formación de asociación de vecinos	Si	Si	Si
Desarrollo de campañas educativas	Si	Si	Si
Desarrollo de soporte técnico para las políticas	Si	Si	No
Desarrollo de indicadores para el monitoreo de las políticas	No	Si	No
Convocatoria abierta a la comunidad	No	No	Si
Existe evaluación	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia, 2001.

<sup>7</sup> Hace referencia al plan cuadrante

#### 4. Conclusiones

El objetivo central de este artículo fue presentar y analizar tres políticas de prevención comunitaria del delito en Argentina, Brasil y Chile. En estos países el crecimiento de las tasas de delitos denunciados y la sensación de inseguridad, así como las limitaciones de los actores estatales para solucionar el problema, ha puesto en primer plano la estrategia de participación comunitaria como respuesta alternativa a esta crítica situación. En todos los casos, las políticas son destinadas principalmente a mejorar la relación entre la policía y la comunidad, consolidar o crear redes sociales y disminuir la sensación pública de inseguridad.

Es necesario resaltar que las políticas analizadas forman parte de una primera generación de políticas sociales relacionadas con la seguridad cuyo actor central no es la policía. En este sentido, su importancia central es evidente en el dimensionamiento del rol de la comunidad en temas como la seguridad, el delito y la prevención. A pesar de esta notable característica, estas políticas presentan también una serie de limitaciones y desafíos que superan sus realidades locales; por ende, su análisis y debate son de gran utilidad a la hora de formular y evaluar lo que ocurre en otros países cercanos de la región, y lo que pueda hacerse a futuro.

Las políticas de prevención comunitaria del delito son imprescindibles para generar un corte con la tendencia crítica actual. Sin embargo, previamente diversos cambios deben producirse para tener éxito en este camino. En líneas generales, hay cuatro grandes temáticas que deben ser consideradas. En primer término, un cambio en la estructura policial que acompañe el creciente rol de la comunidad en la prevención. Luego, la necesidad de una mayor integración y coordinación entre los organismos públicos dedicados a la temática, así como con aquellos que están involucrados en temas afines. En tercer lugar, es imperativo ampliar el rol de la comunidad, convirtiéndola en parte central de las acciones preventivas locales y por ende dándole poder para proponer alternativas de solución a temáticas específicas. Finalmente, los puntos anteriores sólo se podrán lograr si se consolida el rol activo del gobierno local.

#### Participación y estructura policial

La probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tienen una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites

burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desea lograr.

El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un currículum de capacitación de los miembros de la policía que incluya: trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas.

Asimismo, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria han puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

### Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar en un esfuerzo sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado - en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad - será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

### Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una

flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados diferentes, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido se convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

#### Gestión local y prevención comunitaria

La particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

#### Bibliografía

- Araya Moya, J. (1999), “Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Exitos y dificultades”. Cuadernos CED, N. 30, CED, Santiago.
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford.
- Dammert, L. (2001), *La geografía del crimen en las principales ciudades argentinas: diagnóstico y perspectivas*. Artículo presentado en el VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Rosario, Argentina.

- Dammert, L y Malone, M. (2001), "Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. Desarrollo Económico. Buenos Aires, Argentina.
- Dammert, L. (2000) "Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina." Serie Políticas Sociales N.43. CEPAL, Santiago de Chile
- De Roux, G. (1994), " Ciudad y violencia en América Latina" En: Ciudad y violencias en América Latina. Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Durston, J. (2000), ¿Qué es capital social comunitario? Serie Políticas Sociales N. 38. CEPAL, Santiago.
- Fajnzylber, P. (1997), What causes crime and violence? Banco Mundial, Washington, DC.
- Frühling, H. (2001a), Police and Society in transitional countries: the case of Latin America. Artículo presentado en International Workshop organizado por el Danish Centre for Human Rights. (mimeo)
- Goldstein, H. (1998) Problem Oriented Policing. Ac Graw Hill, Nueva York.
- Moser, C. y Holland R. (1997), Urban poverty and violence in Jamaica. BID. Washington DC.
- Olivera A. y Tiscornia S. (1998), "Estructuras y Prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad". En: Frühling H. (edit), Control Democrático del Mantenimiento de la Seguridad. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago.
- Oviedo, E. (2000), "Santiago, violencia, delitos e inseguridad". SUR, (mimeo)
- Paz Ciudadana (2000a), "Plan Comuna Segura". En: Hechos. Fundación Paz Ciudadana, Santiago.
- Putnam, R. (1993), Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy. Princeton University Press, Princeton.
- Smulovitz, C. (2001), "Policiamiento Comunitario en Argentina, Brasil y Chile: Lecciones de una Experiencia Incipiente". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1998), Community Policing: How to get Started. Anderson, Ohio.
- Van Dijk, J. (1999), "Crime Prevention Policy: current state and prospects" En: Kaiser, G y Albrecht H. Crime and criminal policy in Europe. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.

## POLICIA COMUNITARIA Y REFORMA POLICIAL EN AMERICA LATINA:

¿Cuál es su impacto?<sup>1</sup>

Hugo Frühling<sup>2</sup>

### 1. Introducción

Los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 respectivamente, entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban, abrieron paso a dos de los esfuerzos recientes y más comprensivos por avanzar hacia reformas de la institución policial en América Latina. En ambos casos los acuerdos respectivos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas y conocidas por su actuación represiva y politizada que hacía imposible su continuidad en un sistema democrático. Estas reformas involucraron a una variedad de actores internacionales y se produjeron de manera paralela a cambios institucionales que afectaron al sistema de justicia criminal mediante la introducción de juicios orales y sistemas acusatorios.

Con posterioridad los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Durante los años noventa las policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños dan comienzo a programas de policía comunitaria con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Río de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil. A esos esfuerzos se han sumado intentos de carácter más sistemáticos y recientes en Perú a partir del año 2001 con el reemplazo del Presidente Fujimori y otros fallidos en Argentina. Carabineros de Chile avanza también en un plan estratégico que consulta una focalización de las estrategias

<sup>1</sup> El presente artículo es una versión resumida del texto del mismo título publicado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2003) Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

<sup>3</sup> Respecto de los cambios policiales en América Central, ver William Stanley, "Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning", *International Peace Keeping* vol. 6 N°4, 1999, pp. 113 - 134. Rachel Neild, "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America", Washington DC, WOLA, 2002.

<sup>4</sup> Jacqueline Muniz, Sean Patrick Larvie, Leonarda Musumeci y Bianca Freire, "Resistencias e dificultades de un programa de policiamento comunitário", en *Tempo Social* vol. 9 No1, Maio 1997, pp. 197- 214.



preventivas en áreas territoriales pequeñas denominadas cuadrantes y cuyo propósito es el de intensificar los contactos con la población

Dadas las diferencias existentes en términos del nivel de profesionalismo del que gozan las policías involucradas en estos procesos de cambio y los distintos contextos políticos y sociales dentro de los cuales ellas actúan, cabe preguntarse si resulta acertado analizar estas reformas nacionales como si fueran similares. A ese respecto se puede decir que a un cierto nivel de generalidad todos ellos encuentran su origen en factores que son similares: esto es, el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, descentralización en el proceso de decisiones y atención al usuario del servicio policial.

Sin duda los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos que hoy enfrentan. Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas. La policía latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que de Estado. Las consecuencias de esta situación son extremadamente lesivas para el respeto al estado de derecho y para el profesionalismo policial, incentivando el uso de criterios particularistas en los procesos de selección y promoción del personal. En parte en reacción frente a esta situación se han desarrollado tendencias institucionales que buscan aislar a la institución de las influencias políticas y que pueden conducir al aislamiento corporativo de la policía.

En segundo lugar, las policías latinoamericanas son todavía tributarias de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar, lo que es más notorio en aquellas fuerzas de tipo militarizado, como sucede por ejemplo con las policías militares brasileñas, con Carabineros de Chile y con la Policía Nacional del Perú, pero extensivo a las policías que se definen como civiles en la región. Este tipo de organización facilita la mantención de la disciplina interna, pero requiere reformas si se desea avanzar hacia modelos de administración más flexibles y que incentivan la cooperación con la comunidad.

El sistema y contenido de la capacitación que reciben los policías refuerza la organización indicada, pues enfatiza la obediencia y disciplina, es de carácter teórico y dedica gran atención al aprendizaje de las normas legales, más que a la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados.

Las encuestas conocidas indican con la posible única excepción de Chile, que este modelo policial recibe una baja estimación de los ciudadanos, lo que se expresa en bajos porcentajes de denuncia de delitos, motivados por la sensación de que la policía hará poco con las denuncias que recibe.<sup>5</sup>

Entre los esfuerzos por solucionar los problemas mencionados adquieren especial notoriedad aquellos proyectos que tienen un fuerte componente de policía de proximidad y de acercamiento a la comunidad. Este artículo servirá para poner de manifiesto tanto sus aspectos positivos como el limitado impacto que parecen tener respecto del conjunto de la institución policial. A partir de esa evaluación se espera poner de manifiesto aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta en un proceso de reforma comprensivo de la policía que obtenga los resultados esperables de él.

## 2. El origen del proceso de reforma policial

Los intentos por reformar a las policías a los que se refiere este artículo son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos. En primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el que se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública. Esta demanda ciudadana respaldada por las encuestas conduce a que se creen o a que adquieran mayor presencia centros de reflexión que propician una mayor atención al tema policial y a que las autoridades públicas y la propia policía en algunos casos asuma el liderazgo de este proceso. Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular. Dichos cambios limitan el tamaño del aparato público, privatizan empresas públicas, descentralizan funciones hacia los gobiernos locales

---

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, *Global Report on Crime and Justice*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 36– 38.

o regionales, y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones.<sup>6</sup> Las ideas que presiden la reforma al Estado alimentan también muchas de las propuestas que se dirigen hacia la policía, específicamente en lo referente a utilizar criterios propios de la administración empresarial con el fin de hacerlos aplicables a la gestión policial. Por otra parte, queda claro que los problemas que enfrenta la policía son comunes en el aparato público de los países latinoamericanos, aunque en el caso de la policía dichas fallas son más graves debido a los poderes coercitivos con los que cuentan sus integrantes.

La confluencia de los tres factores históricos mencionados explica porqué los proyectos de reforma policial actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias. Así también las dificultades y desafíos que la transformación institucional enfrenta. Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que resta continuidad a muchas iniciativas de reforma<sup>7</sup>. Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados de corto plazo en circunstancias que la realidad organizativa que enfrentan requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado, y altamente regulado.<sup>8</sup> Lo anterior indica los obstáculos que enfrenta el proceso de cambio institucional.

### 3. La policía comunitaria en América Latina

Los procesos de reforma policial que hoy se ejecutan en América Latina son de variada naturaleza. Los hay que buscan un acercamiento con la comunidad, pero que no se denominan de policía comunitaria porque aparentemente las instituciones que los realizan no aceptan todas las premisas que este modelo promueve. En el otro extremo existen aquellos que a partir de estos programas de tipo comunitario buscan transformar la policía en su conjunto.

<sup>6</sup> Luis Carlos Bresser Pereira, "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", en Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, editores, *Managerial Public Administration in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999), pgs. 1-13.

<sup>7</sup> A modo de ejemplos puede citarse los casos del proyecto de policía comunitaria llevado a cabo en Copacabana Río de Janeiro, al que se puso término al producirse un cambio de gobierno. Asimismo, los cambios que experimenta la reforma de la Policía de Buenos Aires al producirse el ascenso del Gobernador Ruckauf en 1999. Ver Hugo Fruhling, "La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina". Santiago de Chile, CED, 2001.

<sup>8</sup> La Policía Nacional del Perú por ejemplo, está compuesta por alrededor de 100.000 policías y a su respecto el "Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú de 2002 expresa: "La policía no fue una prioridad política ni presupuestal en la década de los noventa. La infraestructura destinada a la seguridad ciudadana y el orden público está por ello profundamente deteriorada..."

Existen muchos intentos de aproximación a la comunidad por parte de la policía en distintos países. A continuación nos referiremos a cuatro de estos proyectos evaluados por el Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de extraer de ellos conclusiones útiles respecto del diseño y ejecución de proyectos de esta especie, determinando su impacto respecto de la institución policial. La evaluación tuvo lugar durante 2001 y 2002, y fue realizada por cinco investigadores expertos en materia policial, los que focalizaron su trabajo en cuatro proyectos de policía comunitaria que por su duración y la cantidad de información existente a su respecto pudieran arrojar información que permitiera evaluar el impacto de la experiencia. Un estudio preliminar centrado en los casos de experiencia comunitaria en ejecución, llevó a identificar cuatro que cumplieran las condiciones requeridas por un estudio de esta especie: el Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo, el Programa de Policía Comunitaria de Bogotá, el Programa de Policía Comunitaria de Villa Nueva en Guatemala, y el de Belo Horizonte, Brasil<sup>9</sup>. Si bien el grado de información existente respecto de ellos no era similar, se caracterizaban porque habían sido objeto de seguimiento independiente, porque existían antecedentes respecto del proceso ocurrido al interior de la organización policial durante la aplicación del modelo y porque también había logrado reunirse información sobre las características de la organización comunitaria que establecía relaciones con la policía.

Son muchas las conclusiones que se derivaron de los estudios encargados, las que se resumen a continuación, agregando elementos de comparación con experiencias internacionales.

### 3. Resultados de los Programas de Policía Comunitaria

La medición del efecto de estos programas de policía comunitaria en los niveles de temor de la población y en la frecuencia de delitos no es enteramente confiable puesto que no existe en ningunos de los casos una comparación entre lo sucedido en áreas en las que opera la policía comunitaria y áreas en las que se opera con un patrullaje de tipo tradicional. A ello se suma que sólo en Villa Nueva se realizaron encuestas de victimización previas al inicio del programa y posteriores a él, por lo que en tres de los casos se acude a las cifras de las denuncias por delitos registradas por la policía.

---

<sup>9</sup> Los trabajos producidos como consecuencia de este proyecto son: Hugo Frühling, "La Policía Comunitaria en América Latina. Un Análisis Basado en Cuatro Estudios de Caso"; mimeo 2002, Paulo Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation", mimeo, 2001; Laura M. Chinchilla., "Programa de Policía Comunitaria: El Caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)", mimeo, 2001; María Victoria Llorente, "Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogota"; mimeo 2001 y Cláudio C Beato, "Reinventando a polícia: a Implementacao de um Programa de Policiamento Comunitário", mimeo, 2001.

En el caso de Villa Nueva se realizaron dos encuestas de victimización. Una anterior al inicio del proyecto, en 1998 y otra el año 2000. La última indica una reducción del porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de un delito en los últimos meses de 10 puntos, desde un 34% a un 23.8%. De acuerdo con algunos testimonios recogidos por la investigadora, el incremento del patrullaje policial y del control policial sobre los negocios que venden bebidas alcohólicas ilegalmente puede haber contribuido a ese resultado.

Existen indicios que la confianza en la policía aumentó algo a consecuencia del programa puesto en práctica. El porcentaje de víctimas de un delito que denunció el hecho a alguna autoridad se incrementó aunque levemente, pasando de un 30,3% en 1998 a un 31,5% en el 2000. Al mismo tiempo, entre las personas que habían denunciado el delito, disminuyó la opinión de que las autoridades no hacían nada ante tales denuncias, pasando de un 7% en 1998 a un 4,8% en el 2000<sup>10</sup>.

Sin embargo, al preguntársele a los residentes de Villa Nueva respecto de la calidad del servicio policial que recibían en su barrio después de implementado el proyecto, su respuesta fue bastante negativa. Así, mientras que en 1998 el 44,7% de ellos estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en el 2000 este porcentaje bajó al 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de personas que opinaron que el servicio era poco o nada adecuado aumentó del 51,3% al 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998, el 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras en el 2000 ese porcentaje bajó al 23,8%, y la opinión de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 el 27% de los entrevistados y el 37,1% en el 2000). Las razones para esta situación pueden ser dos: en primer lugar, que la puesta en práctica de la policía comunitaria ha elevado las expectativas de la población respecto de la protección policial que recibirían en sus barrios, las que claramente no han sido satisfechas. En segundo lugar, existe la impresión de la población que el mayor esfuerzo de patrullaje se termina desviando hacia entidades que reciben atención especial de la policía por los recursos que manejan, como los bancos.<sup>11</sup>

Las encuestas realizadas por el programa encabezado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos indican que el experimento de Villa Nueva ha tenido un efecto positivo respecto de la sensación de inseguridad de la población. La encuesta realizada en 2000 indica que la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano. Asimismo, se presenta una relativa

<sup>10</sup> De manera consistente con esta última percepción, aumentó la opinión de que la policía había hecho una investigación (el 0,7% en 1998 y 1,8% en el 2000). Laura Chinchilla, op. cit., p. 26

<sup>11</sup> Id., p. 29

mejoría en el porcentaje de quienes califican la zona como muy insegura.<sup>12</sup>

También es importante destacar que las entrevistas realizadas en marzo del 2000 indicaron una valoración positiva del proyecto de policía comunitaria, así como una voluntad por continuarlo. Sin embargo, las personas entrevistadas en agosto del 2001 criticaron en forma unánime la falta de seguimiento del proyecto y su ostensible debilitamiento al finalizar la cooperación prestada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En el caso de Sao Paulo la evaluación respecto del impacto del programa se ha medido a través de estudios de opinión pública realizados a nivel del conjunto del estado y de estudios que abarcan ciertas localidades. Los primeros demuestran que la opinión respecto de la policía ha tendido a mejorar a nivel del estado, aunque por la extensión del mismo, y la falta de datos suficientemente desagregados no es posible determinar si ello es consecuencia primaria del programa de policía comunitaria. Encuestas realizadas por Data Folha muestran que el porcentaje de la población que tenía más que confiaba en la policía que había llegado a un 74% en 1997, disminuyó al 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía usaba fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones disminuyó desde el 73% en 1997, al 49% en 1999.<sup>13</sup>

Sin embargo, la única manera de determinar si los cambios que puede experimentar la opinión pública en materia de policía y temor obedecen efectivamente a la aplicación del modelo comunitario consiste en focalizar las encuestas en aquellas áreas donde efectivamente se aplica. Dos estudios se han realizado con ese objeto. El primero fue llevado a cabo en Jardim Ângela, en la parte sur de la ciudad, uno de los distritos más violentos de la ciudad por parte del Fórum em Defesa da Vida. El Fórum realizó una encuesta a 945 residentes y comerciantes con el fin de conocer los resultados de la policía comunitaria. Los resultados demostraron que los residentes y personas que trabajaban a menos de un kilómetro de distancia de las pequeñas estaciones de policía barriales tenían una mejor percepción de la policía comunitaria, de su efecto respecto de la inseguridad ciudadana y respecto del tratamiento otorgado a los ciudadanos que quienes vivían o trabajaban más lejos de dichos cuarteles. Esto sugiere que la difusión de los efectos del modelo no es suficiente y no alcanza al conjunto de los ciudadanos del sector.

<sup>12</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre de 1998 y marzo 2000" citado por, Laura Chinchilla, op. cit., p. 27.

<sup>13</sup> Sin embargo, y al mismo tiempo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía era ineficiente se incrementó desde un 22% en 1995 a un 43% en 1999. Folha de Sao Paulo, 6 de Febrero de 2000.

Un estudio realizado por ILANUD en el año 2000 se concentró en 23 vecindarios donde existen cuarteles comunitarios de la policía y 23 donde tales cuarteles no existen. Los resultados sugieren algunas semejanzas con los de la encuesta precedente. En los lugares donde existe un programa de policía comunitaria y los residentes lo conocen existen menores niveles de temor, mejor opinión respecto de la policía y mayor apoyo para la policía comunitaria que allí donde éste existe pero no lo conocen, o allí donde éste no existe<sup>14</sup>.

Los resultados de ambas encuestas parecen sugerir que el impacto de la policía comunitaria en el sentimiento de inseguridad requiere de la combinación de métodos de acercamiento personales con el uso de medios de comunicación que den a conocer el programa y sus ventajas. Pero también sugiere que los efectos del programa son muy dependientes de la cercanía física a la presencia policial. Ya sea por falta de personal o por carencia de iniciativas de acercamiento, la presencia del programa de policía comunitaria no se hace evidente a todos los vecinos.

Ambas encuestas entregan resultados poco auspiciosos en materia de control del crimen. En el caso de Jardim Angela una mayoría de la población sigue pensando que la policía hace muy poco ante el tráfico de drogas o que incluso colabora con él. La encuesta de ILANUD, a su vez, demuestra que la presencia de pequeños cuarteles comunitarios no tiene efectos sobre los niveles de victimización. Estos resultados encuentran algún apoyo en las cifras oficiales de criminalidad registradas por la policía. En efecto, como lo indican Mesquita Neto y Affonso, en el año 2000 declinaron los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana pero no en el interior donde existen la mayoría de las pequeñas estaciones de policía desde donde se realizan los patrullajes comunitarios.<sup>15</sup>

La información disponible permite llegar a algunas consecuencias preliminares, ya que la base de información existente no permite inferencias definitivas. La primera, es que los programas de policía comunitaria concitan un fuerte apoyo de parte de la población, la que apoya su continuación. Mejoran la imagen que el público tiene sobre la policía. Asimismo, reducen el temor de la población cuando ésta efectivamente sabe que estos programas se encuentran en ejecución. Ello indica que el accionar comunitario por si solo no produce reducción del temor ciudadano, sino que se requiere una presencia intensa, conocida, padrones de interacción aplicados asiduamente y una comunicación adecuada a la población. En general en esta relación con la comunidad debe existir preocupación por acercarse a los sectores de menores ingresos, por la posibilidad real que el

<sup>14</sup> pero no lo conocen, o allí donde éste no existe. Tulio Kahn, op. cit.

<sup>15</sup> Paulo Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, op.cit., p. 27

acercamiento a la comunidad termine favoreciendo a los sectores más pudientes que ya tienen acceso a seguridad privada. Con respecto de la criminalidad los resultados son poco concluyentes. Lo que se desprende en términos de disminución de la frecuencia de delitos cometidos en Villa Nueva puede perfectamente deberse a un incremento del patrullaje y de los controles policiales y no necesariamente a los aspectos propiamente comunitarios de las estrategias llevadas a la práctica.

#### 4. Conclusiones y proposiciones

La policía comunitaria se presenta en América Latina como un camino adecuado para enfrentar diversos problemas. En estas conclusiones haremos referencia a tres aspectos: primero, a los efectos más evidentes de los programas comunitarios en ejecución. Segundo, a la capacidad que tienen esos programas para producir transformaciones más complejas y duraderas en la propia policía. Finalmente, a las recomendaciones que se derivan del proceso de implementación de estos programas y que hemos descrito.

La instauración de programas de policía comunitaria constituye un fenómeno cada vez más frecuente en América Latina, que responde a diversos factores que reseñamos en este trabajo. En primer lugar, a la falta de confianza pública predominante en muchos países respecto de la policía. En segundo lugar, a la necesidad de modificar estrategias para enfrentar un masivo incremento de la violencia delictual presente incluso en los países considerados más seguros. Finalmente, a la necesidad de poner a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativos que ya tenían lugar en otros sectores del Estado.

El análisis de casos que aquí se ha presentado permite aseverar que los programas de policía comunitaria permiten responder en parte a los desafíos que se intentaba enfrentar. La información disponible indica que allí donde se ejecutan estos programas se incrementa la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha con ella. Bastante menos claro resulta que estos programas traigan consigo y por sí una disminución generalizada del abuso policial, aunque parece bastante notorio que significan un paso en el camino correcto que debe ser complementado con programas de reentrenamiento de policías que presentan tendencias al abuso, y el establecimiento de un sistema de alarma temprana frente a continuas infracciones protagonizadas por determinados policías, entre otras medidas.<sup>16</sup> En relación con la disminución del delito y de la violencia en general los resultados no parecen concluyentes, aunque no está claro si ello se debe al impacto del modelo de policía comunitaria en sí, o a fallas en su

<sup>16</sup> Hugo Frühling, "Policía y Sociedad. Tres Experiencias Sudamericanas", Renglones No 51 Mayo-Agosto 2002, p. 35



implementación, especialmente en lo relativo a la deficiente cooperación entre la policía y otras agencias públicas a nivel regional o local.

Pero la policía comunitaria se presenta como algo más que un intento por producir transformaciones en el medio externo. La realidad es que organismos internacionales, gobiernos, y en ocasiones la propia policía han presentado diversos programas de aproximación a la comunidad como el primer paso hacia una transformación completa y modernizadora en un sentido democrático de la policía. La información desarrollada aquí sugiere un cierto escepticismo respecto de que esa posibilidad se esté dando en los países a los que nos hemos referido, o incluso que pueda darse. En los países democráticos y desarrollados respecto de los cuales se conocen evaluaciones científicamente sustentadas de programas comunitarios, el camino recorrido por las transformaciones ha sido en rigor muy profundo. La policía comunitaria ha significado un nuevo sistema de valores interno, la distancia entre jerarquías y grados ha disminuido notablemente, se ha impulsado la innovación y la auto responsabilidad asumida del policía por encima del control disciplinario y del control de la gestión realizado por el mando. Más allá de los problemas o dificultades que ello pueda significar y que han sido abordados en la literatura, lo cierto es que esas transformaciones son plenamente coherentes con los principios y valores que hoy se encuentran en la nueva administración pública<sup>17</sup>. En otras palabras, el paradigma presente en el modelo de policía comunitaria convierte al policía en un profesional del orden público que diseña soluciones estratégicas respecto de las demandas ciudadanas, de manera de enfrentar padrones o tendencias de la criminalidad. Resulta evidente que los recursos humanos, materiales y organizativos de las policías latinoamericanas y sus paradigmas organizativos son muy diferentes y que avanzar en la dirección del llamado “new managerialism” requiere de condiciones que aquí simplemente no existen: así, aludimos en el curso de este trabajo al escepticismo cultural que existe respecto de estos programas entre el personal subordinado de la policía, a su deficiente entrenamiento para asumir la estrategia de resolución de problemas, a las dificultades financieras y logísticas que limitan la expansión de estos programas más allá de casos piloto.

En estricto rigor los programas que aquí se han presentado, con matices pues son diferentes entre sí, constituyen programas de acercamiento a la comunidad cuyos beneficios parecen ser evidentes, pero que todavía no señalan un camino claro de transformación institucional de la subcultura interna, e incluso de las

---

<sup>17</sup> Ver William de Lint, op. cit.

estrategias de accionar preventivo que utiliza la policía. Estos comentarios se ligan con los que realizamos en un comienzo al referirnos a las dificultades inherentes a transformar instituciones numerosas, centralizadas y que enfrentan los problemas a los que nos referimos.

Más allá de las dudas que aquí se expresan, sin embargo, de los casos analizados se desprenden una serie de conclusiones de importancia para la planificación y ejecución de futuros programas de acercamiento a la comunidad, las que detallamos a continuación:

- Definición de un curso de acción claro para la puesta en práctica del programa

No todos los programas de policía comunitaria que hemos reseñado han sido precedidos de una planificación cuidadosa que pueda maximizar su impacto y utilidad. Del análisis ya realizado resaltan algunos aspectos que deben abordarse con claridad. Primero, los programas de policía comunitaria deben hacer explícitos los criterios doctrinales que los presiden, éstos a su vez deben reflejarse en órdenes internas del servicio y en los programas curriculares de formación de oficiales y de policías de menor rango. Segundo, la aplicación de estos programas debe responder a un plan cuidadosamente diseñado, financiado y que determina los lugares de su aplicación de acuerdo con criterios estratégicos que señalen una aplicación progresiva y constantemente evaluada de manera independiente. Tercero, los programas de policía comunitaria requieren establecer una asociación adecuada con gobiernos locales debidamente autorizados para actuar en determinadas áreas de la seguridad pública y con asociaciones ciudadanas que en el proceso de interacción con la policía adquieren la autoridad para discutir, colaborar y evaluar los cursos de acción que se ponen en práctica.

- La determinación de objetivos que se presentan al interior de la policía

Dada la resistencia natural que cabe esperar respecto de programas de esta especie, la determinación clara respecto de sus propósitos y del rol que le cabe cumplir a cada integrante de la policía resulta esencial. La determinación de objetivos del programa debe complementarse con una visión respecto de la policía, redefinir si es necesario elementos de su misión y describir los nuevos valores policiales. Ello debe dar lugar a un nuevo documento, el que debe ser ampliamente comunicado a todos los integrantes de la policía. Previo a ello, sin embargo, debe establecerse si existe coherencia entre los objetivos perseguidos por el programa comunitario y las medidas que efectivamente podrán ejecutarse. Los objetivos

deben tener correspondencia con los medios existentes y con la disposición del personal. No puede propugnarse un programa de patrullaje a pie si resulta evidente la resistencia de los efectivos policiales a adoptar esa modalidad de patrullaje. Tampoco puede proclamarse un plan nacional cuando los medios existentes hacen imposible su aplicación a esa escala geográfica.

Parte de este esfuerzo de comunicación del programa comunitario al interior de la policía se lleva a efecto mediante la inclusión de cursos sobre policía comunitaria en el currículo regular, y de cursos especiales para oficiales y personal subordinado. Estos programas de capacitación son extremadamente importantes, ya que como se desprende de los estudios de caso presentados, la mayoría de las policías no han practicado la policía comunitaria y la subcultura predominante al interior de la institución policial privilegia un acercamiento tradicional a los problemas de seguridad.

Los cursos a realizarse tienen por cierto que tener un componente teórico respecto de lo que significa la policía comunitaria, e incluir otros componentes, referidos al desarrollo de habilidades interpersonales y al conocimiento de los recursos comunitarios a los que puede echar mano una policía en una comunidad determinada. Pero también es muy necesario que contengan elementos prácticos respecto del trabajo real que efectuarán las policías, y el tipo de dilemas que enfrentarán bajo el nuevo modelo. Esto requiere que el currículum sea diseñado en conjunto por oficiales de policía y asesores civiles, y que se hagan ejercicios con casos reales.

También resulta fundamental que en la medida en que se aplica el nuevo modelo policial se realicen grupos de discusión con oficiales y policías rasos que han tenido participación práctica en él, de manera de integrar sus observaciones surgidas de la práctica en los nuevos currículos de entrenamiento.

- Cuidadosa planificación de la aplicación del programa

Los aspectos que debe contemplar la planificación que realice la jefatura policial son múltiples. Desde luego, para que la ciudadanía note que efectivamente existe un programa comunitario se requiere una presencia policial a pie significativa. Las policías deben contar con el tiempo requerido para asistir a reuniones con el público o para contactarlo en la calle. Se requieren fondos para diseñar y ejecutar nuevos programas de capacitación policial, para capacitar a los ciudadanos y para imprimir y distribuir información adecuada sobre el programa. Resulta esencial que ese financiamiento incluya un seguimiento constante y desde un comienzo por parte de una entidad académica externa a la policía del proceso de implementación y de sus resultados.

Otro aspecto que debe cubrir el diseño del programa se refiere al hecho

que debe garantizarse que las dotaciones asignadas a cada área geográfica permanezcan por un tiempo relativamente largo en sus funciones, a fin de asegurar que mantengan un contacto estable e intenso con los ciudadanos. Esto puede requerir cambios en la política de personal de la policía.

Por último y en este terreno debe asegurarse cambios en el desempeño de todos los policías en su relación con el público, de manera tal que la información que se adquiere mediante esa interacción fluya hacia el conjunto de la institución y que se difunda la estrategia de resolución de problemas a las diversas unidades actuantes.

La selección de los lugares donde se da comienzo a la ejecución de estos programas no puede ser caprichosa. Parece adecuado seleccionar un conjunto de áreas para programas pilotos que puedan ser replicados progresivamente en el resto de la ciudad. Esta estrategia permite testear las debilidades y fortalezas de un programa de esta especie, facilita la evaluación de sus efectos y hace posible asegurar que se contará con los recursos adecuados para realizar el programa con eficiencia.

Lo natural sería que la selección obedeciera a criterios objetivos y establecidos de acuerdo con variables debidamente diseñadas. Criterios socioeconómicos y de niveles de criminalidad debieran ser los más importantes a considerar. Esto es, que los distritos seleccionados debieran ser representativos de sectores de ingresos altos, medio y bajos, además de tener niveles altos, medio y bajos de criminalidad. Ello permitiría precisar los resultados del programa de policía de proximidad en distritos con situaciones sociales y delictuales diversas, los que debieran además ser comparados con áreas control que tengan similares características pero donde dicho programa no se realiza.

- La asociación del programa de policía comunitaria con organizaciones locales

Son muchos los casos en los que no existe en realidad una asociación ni coordinación suficiente entre la policía, los gobiernos locales y las asociaciones ciudadanas que actúan en el ámbito preventivo. No existe la posibilidad de un programa de policía comunitaria sin la participación policial. Pero estos programas requieren también de la participación de la comunidad y de organismos públicos presentes en los gobiernos locales que ofrecen programas de prevención complementarios al actuar policial. Es frecuente en la región que la participación comunitaria sea asumida por los gobiernos, mientras la policía realiza programas paralelos y no coordinados de acercamiento a la comunidad.<sup>18</sup> El

<sup>18</sup> Lucía Dammert, Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina. ¿De qué participación Hablamos? En este mismo volumen.

problema obedece en parte a que los municipios recién incursionan en el tema de la seguridad y la agenda que desean resolver al respecto no está clara<sup>19</sup>. Por otra parte la policía depende de los gobiernos provinciales o nacionales, por lo que los mecanismos a través de los cuales responde de sus acciones ante la autoridad local o no existen o son poco claros. Ello lleva a la necesidad de coordinar agendas e intereses entre organizaciones cuyas fuentes de legitimidad y autoridad son diferentes.

Un programa de policía comunitaria requiere de la participación y de la acción del gobierno local que cumple tareas importantes en el ámbito de las políticas sociales y urbanísticas. Los ciudadanos convocados a reuniones por la policía muy probablemente solicitarán otros servicios que no dependen de la policía: mejor iluminación de ciertos barrios, cierre de sitios eriazos, traslado de paraderos de locomoción pública. Los municipios cuentan además con una red de relaciones con centros de padres y apoderados, juntas de vecinos, clubes deportivos que pueden ponerse a disposición de la resolución de problemas declarados prioritarios por parte de los vecinos.

El funcionamiento de un programa de policía comunitaria exitoso requerirá de un diseño conjunto en el que participen policía y municipio. Por otra parte, no es fácil asegurar programas de participación comunitaria sustentables. Naturalmente que dos factores que tienen peso a ese respecto son: que los ciudadanos sean efectivamente capacitados para cumplir un rol complementario a las agencias de orden público y que su opinión tenga peso en orientar la accionar de la policía. La experiencia de Belo Horizonte, en la que se proporciona la misma capacitación en resolución de problemas a policías y a vecinos es particularmente interesante a ese respecto.

Algunos aspectos referidos a la participación ciudadana en los estudios de caso descritos no son particularmente distintos de los que se desprenden de estudios realizados en Norteamérica y otros países. La participación en áreas de altos niveles de criminalidad es baja, y los niveles de preparación de los ciudadanos también lo es. Dos tipos de medidas cumplen un rol importante a ese respecto. En primer lugar la capacitación masiva de los vecinos en materias referidas a la prevención del delito. En segundo lugar, un fuerte énfasis en que debe realizarse un seguimiento real de los problemas que los vecinos plantean a la policía y al municipio. De lo contrario esa participación ciudadana carece de sentido tanto para los que la realizan como para quienes desean resolver a través de ella los problemas de inseguridad reinantes.

---

<sup>19</sup> Máximo Sozzo, "Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fé". En Máximo Sozzo (compilador), Seguridad Urbana (Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 1999), 163-202

## EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO<sup>1</sup>

Elena Azaola<sup>2</sup>  
 Marcelo Bergman<sup>3</sup>

### Introducción

Este trabajo se propone describir los rasgos más significativos que caracterizan al sistema penitenciario mexicano y efectuar un análisis del papel que este sistema desempeña dentro del conjunto de las instituciones que tienen por objeto hacer frente a la criminalidad en el país. Nos interesa específicamente conocer, dentro de las diferentes funciones que le son asignadas a este sistema, cuáles son las que cumple medianamente y las que deja de lado o no logra encarar.

Se abordan, asimismo, los cambios más relevantes que se observan en la actividad delictiva que ha tenido lugar en el país durante la última década y las acciones que llevan a cabo las instituciones de seguridad y justicia para contenerla, así como los principales problemas que enfrentan las instituciones penitenciarias.

Para elaborar este trabajo hemos compilado una serie de datos de distintas fuentes tanto primarias como secundarias. Hacemos uso de información estadística de fuentes oficiales,<sup>4</sup> así como también presentamos algunos resultados de una encuesta que recientemente levantamos a 1.615 internos en establecimientos penitenciarios de tres estados de la República.<sup>5</sup> Se incluyen las principales conclusiones que se obtuvieron de la encuesta, uno de cuyos propósitos fue recabar la percepción que la población en prisión tiene acerca de la capacidad disuasiva de las fuerzas de seguridad, así como del desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia en México.

---

<sup>1</sup> Documento preparado para la reunión del proyecto Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for US-Mexican Studies, San Diego Cal., 15-17 mayo, 2003.

<sup>2</sup> Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ciudad de México

<sup>3</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ciudad de México

<sup>4</sup> En todo el documento, cuando no se cita otra fuente, la información proviene de la Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>5</sup> La encuesta se levantó, mediante procedimientos de muestreo aleatorio, durante el primer semestre de 2002 en 15 centros penitenciarios. Incluyó a un total de 1,615 internos: 1,010 en el Distrito Federal, 512 en el Estado de México y 93 en el de Morelos. En conjunto, la población penitenciaria de estas tres entidades es, en números redondos, de 35 mil internos que representa la quinta parte de la población penitenciaria total del país (177 mil internos). Los resultados en extenso de la encuesta pueden consultarse en: Bergman, M., E. Azaola, A.L. Magaloni y L. Negrete, 2003.

## 1. Los centros penitenciarios

Existen en la República Mexicana un total de 447 establecimientos penitenciarios que, de acuerdo con el tipo de autoridad que los tiene a su cargo, se distribuyen de la siguiente manera: 5 federales, 330 estatales, 103 municipales, y 9 del gobierno del Distrito Federal.

La población de los establecimientos penitenciarios varía significativamente de un centro a otro. Los del Distrito Federal son los más poblados ya que dos de sus centros cuentan con casi 8 mil internos. Le siguen los centros estatales que, en la mayoría de los casos, cuentan con una población que varía entre 500 y cinco mil internos, siendo lo más frecuente que tengan un promedio aproximado de mil. Por su parte, los centros federales cuentan con cerca de 500 internos, mientras que los municipales son los de menor población.

En cuanto a su nivel de seguridad, tres de los centros federales, que se ubican en los estados de México, Jalisco y Tamaulipas, son de alta seguridad. Existe, por otro lado, un centro de baja seguridad, en tanto que el resto de los centros penitenciarios son de seguridad media.

La composición de la población penitenciaria por sexo es de 96% hombres y 4% mujeres, proporción que se ha mantenido constante a lo largo de las últimas décadas y que es similar a la que existe en países con un nivel de desarrollo similar al de México (Azaola, 1998).

Del total de la población interna, un 57% ha obtenido sentencia en tanto que un 43% son reos sin condena, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la última década. En este aspecto México se aparta de la mayoría de los países latinoamericanos que tienen porcentajes más elevados de presos sin condena.

En cuanto al fuero, 26% de los internos a nivel nacional se encuentran acusados por delitos del fuero federal mientras que 74% por delitos del fuero común, porcentaje que tampoco se ha alterado significativamente durante la última década. Cabe señalar, sin embargo, que, debido al tráfico de drogas, los estados de la frontera norte cuentan con una proporción significativamente más elevada de internos por delitos del fuero federal como puede apreciarse en el cuadro siguiente al comparar dichas entidades (Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua) con el resto de la República.

### Población penitenciaria según fuero, 2001

Entidad	Población penitenciaria	Fuero común	Fuero federal (%)
Distrito Federal	22,371	18,878	3,493 (16%)
Baja California	11,855	7,235	4,620 (39%)
Sonora	11,409	6,536	4,873 (43%)
Estado de México	10,807	9,705	1,102 (10%)
Veracruz	9,050	7,929	1,121 (12%)
Tamaulipas	8,741	4,797	3,944 (45%)
Michoacán	8,083	6,176	1,907 (24%)
Jalisco	7,153	5,778	1,375 (19%)
Chihuahua	6,714	3,747	2,967 (44%)
Sinaloa	6,373	3,946	2,427 (38%)
Tlaxcala	603	s.d	s.d
Campeche	1,063	s.d	s.d
Aguascalientes	1,068	s.d	s.d
Baja California Sur	1,069	s.d	s.d

Fuente: Órgano Administrativo Descentralizado Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública, noviembre, 2001.

Por lo que se refiere a la composición de la población interna por tipo de delito, el siguiente cuadro muestra los datos que recabamos en la encuesta, que son similares a los de otras entidades del país excepto las del norte de la República que tienen una proporción más elevada de delitos relacionados con el tráfico de drogas.

### Incremento de la población carcelaria

Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En efecto, como lo muestra el cuadro siguiente, en poco más de diez años la población en prisión se ha duplicado, lo que nunca antes había ocurrido en un periodo tan corto. De hecho, México tiene hoy en día una tasa de 175 presos por 100 mil habitantes mientras que, hace diez años, tenía una de 104 por 100 mil.



## Población penitenciaria en México, 1992 – 2003 (en miles de personas)

A ñ o	Población	A ñ o	Población
1992	87,7	1998	124,7
1993	91,6	1999	135,3
1994	92,7	2000	155,1
1995	93,5	2001	165,6
1996	101,2	2002	176,4
1997	109,9	2003	177,5

Fuentes: Secretaría de Gobernación 1992-2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 - 2003\* Hasta abril de 2003.

La población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100.000 habitantes se incrementó a un ritmo de 9% anual, en promedio. El crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996. Sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%; sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada. Particularmente difícil por su sobrepoblación es, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la situación de las prisiones en: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal. Abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

## 2. Factores que inciden en el incremento de la población penitenciaria

Entre los factores que han incidido en el incremento, del 100% que ha tenido la población penitenciaria del país entre 1992 y 2003, cabe referir los siguientes:<sup>6</sup> a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

### Incremento en los índices delictivos.

El número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809 mil delitos en 1991 a un millón 517 mil en 2001, lo que representa un incremento del 88% en sólo diez años. En cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo se alcanzó en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en el 2000 y volviendo a subir a 15.1 en el 2002. Las entidades con los índices de delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.

<sup>6</sup> En algunas entidades el incremento ha sido todavía mayor. En el Distrito Federal, por ejemplo, la población en prisión se triplicó entre 1993 y 2002 al pasar de 7,800 internos a 23,000 (Tenorio, 2002 ).

Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70 y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido denunciados a las autoridades<sup>7</sup>.

De igual modo conviene tomar en cuenta que 93% de los delitos quedan impunes dado que sólo 7% de los delitos que son denunciados dan lugar a que se inicie un proceso ante el poder judicial (Secretaría de Seguridad Pública, 2003; Zepeda, 2002).

Reformas que han endurecido las penas.

Otro factor que ha contribuido a incrementar la población de las prisiones, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión. Es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.

Medidas administrativas.

De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.

No existen estudios que demuestren cuál de estos u otros factores tienen un mayor impacto sobre el crecimiento de la población penitenciaria. Los datos apuntan, no obstante, a que más que un crecimiento de flujo nos encontramos

---

<sup>7</sup> Nos referimos a las encuestas que han levantado el periódico Reforma, la revista Este País, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y la empresa ACNielsen.

frente a un típico aumento de stock. Es decir, la evidencia inicial apunta a que la población creció más por la extensión de las condenas que por el número de ingresos.

Al respecto, puede observarse el cuadro siguiente elaborado a partir de las estadísticas judiciales del periodo 1998-2000.<sup>8</sup> Éste contiene el número de sentencias condenatorias por año y tipo de delito. A pesar que durante dicho periodo la población penitenciaria aumentó en más del 20%, no obstante el número total de condenas sólo creció 1.8%. Si bien las sentencias condenatorias por delitos violentos y por delitos contra la salud tuvieron un significativo incremento por encima del promedio (9%), los datos muestran que, en la mayoría de los delitos, las condenas no han aumentado en proporción con el crecimiento de las denuncias ni con el de la población en prisión.

Las estadísticas judiciales también muestran que entre 1998 y 2000 se incrementó el número de sentencias condenatorias de 3 años o más y se redujeron las de 3 años o menos (INACIPE, 2003). A pesar de que un estudio más analítico queda pendiente, los datos anteriores muestran que el aumento de las conductas delictivas no se refleja en el número de aprehensiones ni en el de sentencias condenatorias. El endurecimiento de las penas por parte de los jueces podría, de manera indirecta, ser un resultado del crecimiento de la criminalidad.

### 3. Una perspectiva comparada

El crecimiento de la actividad delictiva, en general, y el de la población penitenciaria, en particular, son procesos comunes a la región latinoamericana. El incremento de la criminalidad es particularmente notorio en las grandes urbes (Wacquant, 2000).

Lo anterior puede apreciarse en el cuadro siguiente que muestra un incremento de 56.4% en promedio de la población penitenciaria para todos los países latinoamericanos, con excepción de Venezuela, durante el periodo 1992-1999. Si bien el crecimiento de la población penitenciaria de México se halla muy cerca del promedio durante el periodo considerado, México cuenta, sin embargo, con una de las tasas de encarcelamiento por 100 mil habitantes más altas de Latinoamérica, sólo superada por Chile y Colombia entre los países que cuentan con un similar nivel de desarrollo.

---

<sup>8</sup> Recién a partir de 1998 se cuenta con datos judiciales con este nivel mínimo de desagregación.

<sup>9</sup> La excepción de Venezuela se explica por los programas masivos de preliberación y condonación de penas que tuvieron lugar durante dicho periodo (Ungar, 2003).

País	Población total en prisión			Incremento 1992-99 %	Internos por 100.000 Habs.
	1992	1996	1999		
Argentina	21,016	34,228	38,604	84	107
Bolivia	s/d	6,235(1997)	8,315	33	102
Brasil	114,377	148,760	194,074	70	113
Chile	20,989	23,567	30,852	47	205
Colombia	33,491	46,747	57,068	70	153
Costa Rica	3,346	4,722	8,526	155	229
Republica Dominicana	10,800	10,387	14,188	31	170
Ecuador	7,998	10,957	8,520	7	69
El Salvador	5,348	7,996	6,868	28	109
Guatemala	n/a	6,387	8,169	28	69
Honduras	5,717	9,480	10,869	90	172
México	87,723	101,200	139,707	59	143
Panamá	4,428	7,322	8,517	92	303
Paraguay	s/d	3,427	4,5088	19	75
Perú	17,350	23,174	27,452	58	107
Uruguay	3,037	3,268	4,012	32	123
Venezuela	s/d	22,791	14,196	-38	60

Fuente: Datos elaborados con base en Ungar, 2003.

Desde otro ángulo, México tampoco escapa a la media latinoamericana respecto a la sobrepoblación en sus prisiones y al nivel deplorable de los servicios institucionales. Aunque más adelante se analizarán detalladamente estos temas para el caso de México, el cuadro siguiente ofrece una perspectiva regional del problema. Como puede apreciarse, tanto el nivel de los servicios, como el de los derechos mínimos que pueden garantizarse a los internos, son sistemáticamente violados sin que exista ningún incentivo social o institucional para poder remediar esta situación.

### Sobrepoblación, porcentaje de internos sin sentencia y costo por interno en las prisiones de América Latina<sup>10</sup>

País	Sobrepoblación %	Internos sin sentencia %	Costo por interno (US dls)
Argentina	140% (promedio)	70% (promedio)	Varía por Provincia
Bolivia	162%	70%	\$26 por interno mes
Brasil	181% (promedio)	45%	Varía por Estado
Chile	150%	51%	s.d.
Colombia	137%	43%	\$1.44 (sólo alimentos)
Costa Rica	167%	% moderado	s.d.
Cuba	175% (aprox.)	% moderado	s.d.
Rep. Dominicana	215%	74%	s.d.
Ecuador	143%	% severo	s.d.
El Salvador	135%	75+%	s.d.
Guatemala	101%	62%	s.d.
Honduras	109%	90%	\$0.40 (alimentos y salud)
México	133% (promedio)	43%	Varía por Estado
Nicaragua	113%	% moderado	\$0.58 (solo alimentos)
Paraguay	212%	de 80 a 90%	s.d.
Panamá	126%	% severo	s.d.
Perú	141%	65+%	\$0.75 (solo alimentos)
Uruguay	125%	70+%	s.d.
Venezuela	160%	70+%	\$1.86 (costo total)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> Aunque la población penitenciaria total en Guatemala coincide con su capacidad instalada, algunas de sus prisiones están sobrepobladas hasta en 170%. En Brasil hay cerca de 200 mil internos en un sistema con capacidad para 145 mil (The Economist, February 24, 2001: 37). Otras fuentes: Observatoire international des prisons, 1995; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Bolivia; Instituto Nacional Penitenciario de Colombia y, Reuters, "Peru admits jails packed with unsentenced inmates," April 24, 1996. (El Vice-ministro de Justicia de Perú señaló que la proporción de internos sin sentencia alcanza en algunos casos hasta 90%)

En resumen, a pesar de que la situación de las prisiones y el incremento de la actividad delictiva se han tornado en un serio problema, México no escapa a lo que es la norma en la región, donde la ineficacia institucional y el aumento de la criminalidad son fenómenos que claramente se han agudizado en la década de los 90.

#### 4. Algunos aspectos de la incidencia delictiva

Como se verá, la distribución de los internos por delito que encontramos en las prisiones, obedece a la capacidad de los sistemas de procuración de justicia de aprehender a los sospechosos y a la de los tribunales de imponer sanción a los culpables. Es decir, la composición de la población por delito no corresponde sólo a la distribución de los delitos que efectivamente se cometen multiplicados por la duración de las penas que les corresponden, sino, más bien, a la capacidad que tienen las instituciones del sistema de justicia para aprehender y condenar a los responsables.

Como lo muestra el cuadro siguiente, los internos detenidos por delitos violentos constituyen el grupo mayoritario. Esto no sólo se debe a que sus sentencias son más prolongadas, sino también refleja el incremento que este tipo de delitos ha tenido durante los últimos años.

El robo con violencia es el delito que más se ha incrementado durante la última década. Así, por ejemplo, mientras que en 1990 se registraba en la Ciudad de México un robo con violencia por cada dos sin ella, en 1997 el 55 % de los robos se efectuaron con violencia. De igual modo, mientras que en 1994 sólo 28% de los asaltantes en la Ciudad de México estaban armados, en 1999 ya lo estaba el 70%, y si en 1994 sólo una de cada diez víctimas de asalto resultaba lesionada, en 1999 lo fue una de cada tres.<sup>11</sup>

En la encuesta que levantamos en 2002, 57% de los acusados por robo con violencia admitió haber utilizado un arma así como 56% de los acusados por delitos contra las personas, también lo hizo. En resumen, la imposición de condenas más severas, y por lo tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

#### Delitos reportados.

En una situación de equilibrio óptimo, las prisiones deberían albergar una proporción de internos cuyos delitos reflejaran la distribución de los que realmente se cometen en la sociedad, controlando la severidad de la pena. La actividad

---

<sup>11</sup> Ruiz Harrell, 1998 y artículos publicados por el mismo autor en Reforma durante 2000.

delictiva se mide tanto por los delitos que se reportan a las autoridades cuanto por los resultados que se obtienen de las encuestas de victimización. Debido a que en México no existen encuestas de victimización estandarizadas, sólo es posible medir la evolución de la actividad delictiva a través de los delitos reportados. Sin embargo, es preciso señalar que esta variable es sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en las instituciones de justicia y en la eficacia percibida de las mismas. Es decir, si la ciudadanía percibe a las instituciones como eficaces y confía en las mismas, las denuncias tenderán a aumentar, de lo contrario, éstas disminuirán sin que ello implique una reducción de la actividad delictiva. Esto último parece ser lo que ha venido ocurriendo en México durante la última década (Azaola, 2002).

Del total de delitos reportados en 1998, 43% fueron robos; 18% lesiones; 10% daño en propiedad ajena; 5% delitos contra la salud (tráfico de drogas); 4% amenazas; 4% fraude y 3% homicidio. En cuanto al robo, el promedio fue de 583 robos por 100 mil habitantes. De acuerdo con otra clasificación, en 2001 los delitos se distribuyeron de la siguiente manera: robo 37.2%; lesiones 17.9%; daños a bienes de las personas 9.8% y otros delitos 35.1% (Secretaría de Seguridad Pública, 2003). Como se observa, la denuncia de delitos ante las autoridades muestra un fuerte sesgo en el que prevalecen los delitos menores a los que se imponen sentencias cortas. De ser así, por lo menos en una primera lectura, la población carcelaria dista mucho de reflejar la distribución de la actividad delictiva que realmente tiene lugar en la sociedad.

### Ciudades.

Las ciudades con más alta criminalidad en el país en 1998, fueron: Tijuana con 3,429 delitos por 100 mil habitantes; la zona metropolitana de la Ciudad de México con 2,851; Ciudad Juárez con 2,803 y Guadalajara con 2,779. En estas ciudades el robo representó entre 45 y 61% del total de los delitos cometidos.

### Delitos contra la salud.

Algunos de los datos que obtuvimos mediante la encuesta, son los siguientes: 8% de los internos se halla cumpliendo una sentencia por este tipo de delito, en su mayoría, por comercio de drogas. En 56% de los casos se les acusó por comercio de marihuana y en 34% de cocaína. Es importante hacer notar que 10% de los acusados por comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías.

Asimismo, de acuerdo con la información que proporcionaron los internos, el valor promedio que obtuvieron de la comercialización de las sustancias, fue de 1,168 pesos (100 dólares aproximadamente). Esto significa que, para la gran

mayoría, los montos de comercialización fueron considerablemente bajos. De hecho, sólo en 10% de los casos los montos excedían los 3,900 pesos (400 dólares aproximadamente), lo que indica que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía. Lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal.

### Robo.

De acuerdo con los datos que arrojó la encuesta, en las prisiones estudiadas hay un número considerable, (casi 25% de quienes están por robo simple), que habría robado menos de 1,000 pesos. De igual modo, la mitad de quienes se hallan internos por robo simple, habrían robado menos de 6,000 pesos.

Vale la pena hacer notar que, dado que más de 70% de los internos por este delito sostuvo que, de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que lo detuvieron, habría logrado evitar ir a prisión, ello permite inferir que, quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva. Es decir, que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de quienes cometen robos de poca cuantía.

De hecho, según la encuesta, sólo 5% de quienes están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos, lo que refuerza la idea de que las instituciones encargadas de indagar, perseguir y sancionar, fallan claramente en sancionar a este segmento de delincuentes.

Lo anterior permitió concluir que, en los centros penitenciarios de las entidades estudiadas, no se encuentran los delincuentes más peligrosos sino aquellos cuya detención ofrece menos dificultades. El acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales queda fuera de ellas.

### Muertes por violencia.

El homicidio siempre ha ocupado en México uno de los diez primeros lugares entre las causas de defunción. Vale la pena mencionar que si bien la tasa nacional cayó desde 78 por 100 mil habitantes en 1930 hasta 15 por 100 mil en



2002, la caída más pronunciada se produjo, sin embargo, entre 1930 y 1970, mientras que durante las tres últimas décadas (1970-2000) las tasas han permanecido más o menos estables.

México se encuentra, así, entre los diez países del mundo que cuenta con una de las tasas de muertes por violencia más elevadas. Entre estos países se encuentran: Colombia, con una tasa de 54 por 100 mil; El Salvador con 60 y Brasil con 20. En contraste, cabe referir las tasas que tienen, por ejemplo, Chile con 1.7; Japón con 1.5; España con .7 y Estados Unidos que habría logrado reducirla a 5.8 después de que en 1990 alcanzara una tasa de 9.5. En suma, y dado que la tasa promedio de muertes por homicidio en el mundo es de 8.8 por 100 mil habitantes, México tiene una tasa que supera casi por el doble (15.2) a la tasa mundial promedio (World Health Organization, 2002). En las tres entidades federativas encuestadas, 10% de los internos se encuentra cumpliendo una sentencia por homicidio doloso y 5% por homicidio culposo. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los internos por este delito aparecen sobre representados en la muestra ya que, por la gravedad del mismo, permanecen por más tiempo en prisión.

#### Secuestro.

Con respecto al número de secuestros, durante 2001 las procuradurías registraron un total de 345 casos a nivel nacional: casi un secuestro diario, en promedio. Sin embargo, un organismo que agrupa a empresarios (Coparmex) señaló que en el mismo año registró otros 297 casos que no fueron denunciados a las autoridades por lo que, de ser así, habría habido 642 casos de secuestro durante dicho año, sin contar los denominados secuestros express, que duran unas horas. En las entidades encuestadas, 4% de los internos se hallan cumpliendo una sentencia por privación ilegal de la libertad (secuestro).

#### 5. Principales problemas de los centros penitenciarios

Los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. Esta sección describe y analiza algunas de ellas. Recientemente el secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, hizo un recuento de algunos de los principales problemas que enfrenta el sistema penitenciario mexicano. Reconoció la existencia de redes delictivas y vínculos de parentesco entre personal administrativo, de custodia e internos, lo que ha propiciado, dijo, altos índices de corrupción en dichos centros. Asimismo, se refirió a la venta de favores por parte del personal a los internos o sus familiares y agregó: “las estructuras de readaptación son quizás uno de los focos de corrupción más graves que existen en el país” (Gertz Manero, 2001).

En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común. Tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia (Ibidem, 2001).

De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos. La misma fuente indica que, durante dicho periodo, se han invertido 40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose.

De manera semejante, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, reconoce: “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente.” Añade que, de los más de 165 mil delincuentes presos (que había en 2001), se estima que sólo 7 mil son de alta peligrosidad; es decir, 4% del total.

Según este Programa: “la falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento” (2003).

Por su parte, y sólo como un ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registró un total de 1,600 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2002 (véase también Organización de las Naciones Unidas, 2003).

La encuesta que levantamos permite documentar algunos de los problemas antes señalados así como efectuar un análisis más puntual y detallado acerca de las condiciones de vida de los internos en centros penitenciarios en el país. Algunos de los resultados son muy indicativos.

Por lo que se refiere al sobrecupo, encontramos que en los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20. En relación con la dotación de bienes de consumo básico, 53% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes”

mientras que 41% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber.

Con respecto a cobros por bienes y servicios, 35% de los internos refirieron que su familia tiene que pagar para mandarlos llamar cuando los visita; 29% para que le permitan llevarle alimentos y 33% para poderle hacer llegar ropa u otros objetos. 14% dijo que ha tenido que pagar para poder recibir visita conyugal y 22% que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago.

Asimismo, durante los 6 meses previos a la encuesta, los internos reportaron que su familia los ha ayudado: llevándoles comida 90%; medicinas 49%; dinero 64%; ropa o calzado 85% o vendiendo los productos que elabora 62%. No obstante, 30% señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

En relación con el tema del orden y la seguridad en la institución, 57% de los internos refirió que no conoce el Reglamento Interno de la institución. Asimismo, 76% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y 20% que no se sentía seguro en su celda. 56% refirió haber sufrido robos en la institución, algunos hasta en más de diez ocasiones, y 10% reportó haber sido golpeado por custodios o por otros internos durante los últimos seis meses.

Sobre la participación de los internos en actividades laborales y educativas, sólo 37% de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como base de la readaptación y requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación.

En relación con otros cobros para poder obtener bienes y servicios, 12% de los internos refirió que paga para no hacer el aseo; 13% por sus alimentos y 27% por el lavado de su ropa.

Los datos anteriores y otros que obtuvimos en la encuesta, permitieron arribar a las conclusiones siguientes en torno de los principales problemas que enfrentan los centros penitenciarios:

En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios incluidos en el estudio muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.

Una de las primeras conclusiones que esta situación general permite extraer, es que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que merece la pena invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

Entre los temas que se debaten al interior del campo penitenciario no parece haber una discusión que pondere seriamente los costos y los beneficios de esta política o que se centre en el análisis riguroso de los riesgos que entraña. Entre otros, los resultados de la encuesta permiten señalar que no puede afirmarse que seguir considerando a la prisión como una institución poco relevante o marginal sea un hecho banal o que carece de consecuencias.

Queda claro que los familiares asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno dado que lo abastecen de bienes y servicios básicos que la institución no les proporciona o lo hace de manera insuficiente. Esto significa que la institución impone, o admite de facto que se impongan, penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno. Además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos. No obstante, tampoco encontramos que este tema esté comprendido en el debate, cada vez más necesario, en torno de los límites y los alcances de la función penitenciaria.

Varios de los datos que la encuesta mostró en relación con el orden, la legalidad y la seguridad al interior de la institución, contribuyen a fortalecer la hipótesis de que la institución carcelaria tiende a conformar un universo propio de relaciones que se caracteriza por el predominio de un régimen para-legal. Esto es, que como diversos estudios lo han documentado, las cárceles son espacios que propician la existencia de una normatividad y una organización informal paralelas al orden institucional formal (Pérez, 2000).

El hecho de que los internos convivan durante un cierto tiempo dentro de un régimen con estas características, constituye un argumento más en favor de emprender una revisión a fondo acerca del papel que, en la práctica, desempeña hoy en día la institución penitenciaria en México (Ciprés, 2003).

Otro factor que aconseja la revisión del modelo que rige a las prisiones, es el hecho de que éstas no se encuentren en condiciones de cumplir con los preceptos legales que tienen como fundamento; es decir, la doctrina de la readaptación social mediante el trabajo, la educación y la capacitación para el trabajo.

En este punto parece haberse centrado el debate que durante muchos años ha tenido lugar al interior del campo penitenciario, sin que por ello pueda decirse que se hubiera logrado arribar a una solución satisfactoria (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995; Tenorio 2002a).

## 6. Otras instituciones del sistema de seguridad y justicia

En esta sección nos referiremos brevemente al resto de las instituciones que cumplen alguna función dentro de los sistemas de seguridad pública y justicia y que inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria. Algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

### Policías.

Existe en México un total aproximado de 360 mil policías tanto judiciales como preventivos. El nivel de formación y de especialización de la mayor parte de los policías es bajo, y su capacidad para investigar los delitos muy pobre. Asimismo, no se ha logrado terminar con la corrupción, el abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza. Los sistemas de control interno son prácticamente inexistentes y tanto policías como ex policías han tomado parte con frecuencia en el crimen organizado, particularmente en el tráfico de drogas y secuestros, por lo que prevalece en el país un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos policiacos. Por ejemplo, autoridades del Estado de México informaron recientemente que cerca del 90% de las bandas de secuestradores que han detenido, cuentan entre sus integrantes con uno o más policías o ex policías.

Los datos de la encuesta revelan que 13% de los internos ha prestado servicio en las fuerzas armadas o la policía. 33% de ellos se hallan detenidos por homicidio; 27% por secuestro; 25% por fraude o peculado; 19% por lesiones; 14% por robo con violencia; 11% por delitos sexuales y 8% por delitos contra la salud. Por su parte, el secretario de Seguridad Pública señaló recientemente que el Sistema Nacional de Seguridad cuenta solamente con las huellas dactilares de 10% de los policías del país, pero sin que se sepa si efectivamente pertenecen a ellos o no.

### Procuración de Justicia.

En cuanto a las instituciones de procuración de justicia, el país cuenta con una Procuraduría General de Justicia de la República y 32 Procuradurías locales. La primera se encarga de perseguir los delitos del fuero federal y las segundas los del fuero común. El desempeño de las procuradurías es también ampliamente cuestionado.

## Poder Judicial.

El sistema federal de justicia está compuesto por 183 cortes de distrito, 74 cortes de apelación y una Corte Suprema. En el ámbito local el sistema cuenta con 830 juzgados penales. Existe también insatisfacción y una desconfianza muy generalizadas con respecto a la actuación de estos órganos.

Los datos que obtuvimos en la encuesta acerca del desempeño de estos órganos, son los siguientes:

Del total de los sentenciados entrevistados, 65% dijo que se declaró culpable ante el Ministerio Público (en las procuradurías de justicia). Las razones que adujeron para ello, se distribuyen de la siguiente manera: 50% porque se reconocen como culpables; 23% por haber sido torturados; 12% por haber sido amenazados; 3% porque se los recomendó su abogado y 2% por habérselo recomendado el Ministerio Público. El 10% restante proporcionó otras razones.

En los juzgados, la proporción de personas que no fueron informadas de su derecho a no declarar, bajó 14 puntos porcentuales respecto al 80% de quienes no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público. Sin embargo, todavía a dos terceras partes de los consignados, 66%, no se les informó sobre este derecho y poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria.

71% de los sentenciados reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria. De igual modo, 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

Si bien una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, esta percepción de corruptibilidad no se distribuye de manera uniforme entre los distintos tipos de autoridades que intervinieron desde que el interno fue detenido hasta que recibió sentencia. Así, mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías, esta proporción se reduce a 37% al referirse al Ministerio Público y disminuye al 27% con relación a los secretarios de acuerdo o los jueces.

Al preguntarles expresamente a los internos si alguna autoridad les pidió dinero o pertenencias a cambio de su libertad, los encuestados respondieron que las autoridades más susceptibles de ser extorsionadas, son: la policía judicial, en primer lugar, y la preventiva, en un cercano segundo lugar. Aquí la tendencia que se observa sobre la percepción de corruptibilidad se mantiene conforme a lo observado en el párrafo anterior, es decir, que a medida que se avanza en el proceso, las puertas de la corrupción se van reduciendo.

Se formularon también preguntas específicas sobre el tipo de maltratos y/o abusos que los internos pudieron haber sufrido a lo largo del proceso penal. Las respuestas, una vez más, variaron dependiendo del tipo de autoridad, distribuyéndose de la siguiente manera:

Dado que 60% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse cometido el delito, esto es, en flagrancia, y que los datos también revelan que la posibilidad de detectar y detener a un presunto delincuente se reducen rápida y drásticamente a medida que pasa el tiempo después de ocurrido el delito, ello es un claro indicador de las deficiencias que suelen tener las investigaciones que realiza la policía judicial.

La elevada proporción de detenidos en flagrancia permite también inferir que la mayor parte de las detenciones las realiza la policía preventiva. Así las cosas, es previsible que la mayoría de los delitos que se castigan sean de escasa complejidad y, probablemente también, de escasa gravedad. De manera similar, es probable que en la mayor parte de los casos que llegan a juicio no exista una investigación a fondo por parte de las procuradurías, ya que los casos de flagrancia no requieren de una investigación criminológica propiamente dicha.

Si se toma en cuenta que, tanto en los datos de corrupción reportada como en los de corrupción percibida, el momento de la detención es en el que existe una mayor posibilidad de eludir la sanción penal, es todavía más preocupante que existan serias deficiencias en las investigaciones que realiza la policía judicial, pues ello incrementa las posibilidades de que un menor número de delincuentes sean sancionados.

A partir de estos y otros datos, la encuesta permitió arribar a las siguientes conclusiones por lo que se refiere al desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia.

El momento en que el delincuente es detenido por la policía, es al que se señala con los mayores niveles de corrupción percibida y reportada. Representa por ello la puerta de salida informal más importante para que un delincuente logre sustraerse de la acción penal.

La investigación a cargo de las procuradurías logra identificar sólo a una proporción muy reducida de sujetos responsables. La mayor parte de los sentenciados fueron detenidos en flagrancia.

La mayoría de los delitos que se sanciona son de escasa gravedad y complejidad.

La defensa de los sujetos sometidos a juicio penal es, en la mayoría de los casos, sumamente deficiente y, en algunos, inexistente. Esta situación es más grave aún durante la etapa en que los detenidos se encuentran en las agencias del Ministerio Público, que es crucial para el resultado final del procedimiento.

Existe una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal, desde el momento de la detención hasta el de la sentencia. Esta violación es más aguda en las agencias del Ministerio Público.

Las violaciones a garantías fundamentales que fueron más frecuentemente reportadas en las agencias del Ministerio Público, son: no haber informado a los detenidos de su derecho a permanecer comunicados; no haberles informado de su derecho a contar con un abogado y de que éste los asesorara antes de rendir su declaración y, no haberles informado sobre su derecho a no declarar. La mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura.

Dado que el juez no es quien conduce el juicio penal y no participa en las audiencias, no está en condiciones de garantizar que el proceso se lleve bajo los estándares legales de equilibrio y protección.

Existe un desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusador en detrimento del primero. Éste desequilibrio se explica, tanto por la falta de una defensa adecuada, como por la ausencia del juez en la conducción del juicio.

Todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado. Es posible que tal percepción se encuentre asociada, por lo menos en parte, a la falta de estándares mínimos que hacen que un el juicio pueda ser percibido como justo, tales como: la presencia del juez, una defensa de calidad y un nivel satisfactorio de comprensión por parte del acusado acerca de lo que ocurre durante su proceso.

## 7. Conclusiones

La institución carcelaria en México no ocupa un lugar de importancia en el esquema social de contención y lucha frente al incremento de la criminalidad. Parece responder más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad dentro de un marco de respeto a la legalidad y a las garantías constitucionales. Las conclusiones más relevantes que, de este modo, obtuvimos tanto del análisis de los datos oficiales como de los que arrojó la encuesta, son las siguientes:

Durante la última década, la población en prisión en México se duplicó al pasar de 87 mil internos en 1992 a 176 mil en 2002. La evidencia inicial sugiere que este incremento obedece más al aumento en la severidad de los castigos y la negativa en concederles beneficios de preliberación, que a la detención de un mayor número de delincuentes.

La tendencia al crecimiento de la población penitenciaria así como al deterioro de las condiciones de vida y en el suministro de bienes y servicios a los



internos, es consistente con la que se observa en el mismo sentido en toda la región.

En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los más pobres. La gran masa de la población penitenciaria está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores, lo que contrasta con la magnitud y gravedad de la criminalidad que tiene lugar en las entidades federativas estudiadas. La proporción de internos reclusos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra eludir con mayor frecuencia las sanciones penales.

Existe un incumplimiento de estándares básicos en todos los niveles del sistema de procuración y administración de justicia. Pudimos constatar que en cada una de las instancias, desde la aprehensión del detenido hasta su confinamiento en la prisión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal. Sistemáticamente se violan los principios básicos en que se sustenta el debido proceso en los ministerios públicos, así como existen serias fallas de procedimiento en las audiencias y las sentencias que, irremediamente, minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.

La percepción generalizada que se tiene sobre las instituciones encargadas de la administración de la justicia penal, es la de un elevado nivel de ineficacia. Mientras que la policía detiene a delincuentes menores y los ministerios públicos son poco eficientes en tramitar y encausar las averiguaciones, la policía judicial investiga poco y de manera deficiente y los juzgados se dedican a convalidar las tesis de las fiscalías. Las prisiones, por su parte, incumplen también con sus propósitos y reglamentos. Todo ello contribuye, sin lugar a dudas, a incrementar la delincuencia y a disminuir las posibilidades de que los internos logren reincorporarse como miembros respetuosos del orden legal y social.

El precario funcionamiento de las instituciones va minando la confianza ciudadana y socavando los cimientos mismos del estado de derecho. Pero los costos de tener un sistema de justicia penal ineficiente no sólo los padecen los inculpados sino la sociedad en su conjunto. Una mala policía obliga a quien tiene la legítima aspiración de sentirse seguro, a contratar sus propios servicios de vigilancia. También, quien es víctima de un delito, elude acudir al ministerio público a denunciarlo tanto si teme las represalias cuanto si sospecha que no se le hará justicia. El resultado final es la falta de vigencia de un genuino estado de derecho que daña a la sociedad en su conjunto y la deja desprotegida frente a la delincuencia. La confianza en las instituciones disminuye y los costos de transacción se incrementan en perjuicio de todos.

## Bibliografía

- Azaola, Elena (1998). Nuevas tendencias en la criminalidad femenina, en: Rosa del Olmo coord., *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1998, pp. 35-47.
- Azaola, Elena (2002). México, en: David Levinson Ed., *Encyclopedia of Crime and Punishment*, Sage Publications, Thousand Oaks CA, vol. 3, pp. 1053-1056.
- Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2003). Mapa longitudinal de patrones e historias delictivas. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, en prensa.
- Banamex-Accival (1998). México Social. Estadísticas Seleccionadas 1996-1998. México D.F.: Banco Nacional de México.
- Ciprés, Pedro (2003). El sistema penal mexicano hacia el tercer milenio, en: *Revista de Ciencias Penales Inter Criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 6:69-96, abril-junio.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (1995). *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y perspectivas*. México D.F.: CNDH.
- Gertz Manero, Alejandro (2001). Minuta de la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública ante el Poder Legislativo, octubre 2001.
- González-Salas, Raúl (1999). La expansión del derecho penal. En: *Este País*, núm. 105, diciembre: 24-30.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1998). *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*. México D.F.: INEGI.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria acerca de su visita a México (27/10/02 al 10/11/02), E/CN.4/2003/8/Add.3.
- Pérez, José Luis, (2000). *La construcción social de la realidad carcelaria. Los alcances de la organización informal en cinco cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruiz Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. México D.F.: Sansores y Aljure.

- Secretaría de Gobernación. Estadísticas Penitenciarias (1994-2000).
- Secretaría de Seguridad Pública (2003). Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. México D.F.: Diario Oficial, 14/01/2003.
- Tenorio Fernando (2002a). Cultura, Sistema Penal y Criminalidad. Ciudades Seguras I. México D.F.: UAM-FCE-CONACYT.
- Tenorio, Fernando (2002b). El Sistema de Justicia Penal en la Ciudad de México. Ciudades Seguras III. México D.F.: UAM-FCE-CONACYT.
- Ungar, Mark (2003). Prisons and Politics in Contemporary Latin America. (Forthcoming publication), Human Rights Quarterly, August.
- Wacquant, Loïc (2000). Las Cárcenes de la Miseria. Buenos Aires: Manantial.
- World Health Organization (2002). World Report on Violence and Health. Geneva: WHO.
- Zepeda, Guillermo (2002). Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la Seguridad Ciudadana, inédito.



## EXPERIENCIAS TERRITORIALES

1. **La inseguridad ciudadana en la comunidad andina,**  
Fernando Carrión.
2. **Ciudadanía social y violencias en las ciudades centroamericanas,**  
Mario Lungo y Roxana Martel.
3. **El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003,**  
Lucía Dammert.
4. **Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana post Fujimori:  
Desafíos, realizaciones y tareas pendientes,**  
Gino Costa Santolalla.
5. **La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de  
seguridad ciudadana,**  
María Victoria Llorente y Angela Rivas.
6. **O poder local e Segurança pública no Brasil: Quadro geral  
experiencias,** Elói Pietá.
7. **Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: El caso de Quito,**  
Daniel Portón.

### III. EXPERIENCIAS TERRITORIALES

La problemática de la seguridad es sin lugar a dudas un fenómeno global que tiene impactos, características y elementos distintos locales. De esta manera, una de las principales definiciones que debe incluir una política de prevención y control de la criminalidad debe ser la identificación de patrones regionales, nacionales y locales. Eso conllevará a la focalización territorial y temática de las iniciativas, lo que genera mayores posibilidades de eficacia y eficiencia de las mismas. En este sentido, en la última década en la región se han desarrollado un número importante de iniciativas locales destinadas principalmente prevenir la violencia y la criminalidad aunque en algunas ciudades se ha avanzado también en iniciativas de control.

En este capítulo buscamos presentar los tres niveles de análisis (regional, nacional y local) con el objetivo de destacar la necesidad de avanzar en este tipo de análisis que traen elementos indispensables para entender el fenómeno en su totalidad. Así por ejemplo, avanzar en la disminución de la violencia juvenil en un barrio de El Salvador requiere de una mirada nacional, pero también de una regional que incluya las tendencias generales, las ramificaciones de esta violencia, entre otras.

Con este fin el presente capítulo se organiza en tres secciones. La primera incluye dos artículos que analizan la situación en la Región Andina y en Centro América, cabe destacar la ausencia de análisis comparados en el cono sur, lo que se contrapone con la importante producción a nivel nacional encontrada en esos países. De esta manera, la región andina presentada por Fernando Carrión muestra una situación crítica caracterizada por el aumento del uso de la violencia, la criminalidad y la sensación de inseguridad en prácticamente todos los países que la componen. Ciertamente, la presencia de Colombia, cuyos indicadores se encuentran muy por encima del promedio mundial, distorsiona de cierta forma el panorama. Sin embargo, es evidente que en todos sus países se observa la emergencia de lo que Carrión llama la violencia “moderna”, caracterizada por su utilización específicamente para cometer actos delictuales. Por otro lado, el artículo de Lungo y Martel presenta una interesante reflexión sobre los países centroamericanos, los que en las últimas décadas han vivido profundos procesos de guerras internas, destrucción del aparato estatal, reformas completas de las instituciones policiales, entre otros cambios estructurales. En este caso, El Salvador es un ejemplo de cómo los procesos históricos tienen un rol en la violencia utilizada en la actualidad, no solo por la enorme presencia de armas de fuego en la población sino también por el desarrollo de una cultura que reconoce en la violencia un mecanismo de resolución de conflictos.

La segunda sección presenta dos casos distintos desde el punto de vista

de la institucionalidad de la política pública de seguridad, y la perspectiva de largo plazo asumida por las autoridades políticas. En primer lugar, el caso chileno es presentado por Lucía Dammert quien revisa las políticas desarrolladas en las últimas dos décadas en Chile mostrando una definición de gobierno que ha ido avanzando (lentamente) hacia una definición de política de seguridad con participación cada vez mayor de la ciudadanía así como una mayor subordinación (aunque claramente no suficiente) de las instituciones policiales. Por otro lado Gino Costa, ex Ministro del Interior del Perú, presenta un recuento de las políticas implementadas en diversos momentos de los gobiernos post Fujimori. En notable, el avance en espiral que se evidencia en este caso, con iniciativas que son adoptadas y posteriormente desechadas por motivos diversos.

Finalmente, la tercera sección muestra tres casos destacables a nivel local. Maria Victoria Llorente y Angela Rivas realizan una interesante revisión de las políticas implementadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en los últimos 12 años y su impacto en la disminución de la violencia y la criminalidad. Sin lugar a dudas, Bogotá es considerada una de las experiencias más innovadoras y exitosas desarrolladas en América Latina. Por ende, el artículo de Llorente y Rivas da muestra de la importancia de la innovación, y la creatividad, la sostenibilidad de las políticas a nivel local. Por otro lado, el Prefecto de Guarulhos, Eloi Pieta, presenta las bases de la política de seguridad implementada desde una perspectiva que integra las instituciones policiales en la prevención y control local de la seguridad. Finalmente, Daniel Ponton revisa las políticas implementadas por el Municipio de Quito, las cuales demuestran las posibilidades del accionar local centrado en las necesidades focalizadas de la población mediante la mejor distribución de la inversión en prevención situacional y control policial.

## LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMUNIDAD ANDINA

---

Fernando Carrión M.<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Si bien la violencia urbana existe desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe andina contemporánea debido, entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido, a los impactos sociales y económicos y al incremento alarmante de su magnitud<sup>2</sup>. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cada cultura<sup>3</sup>.

La violencia urbana se ha expandido con mucha fuerza en las ciudades de la región, a través del incremento real de los eventos delictivos y del cambio en la percepción de la población, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.

La importancia creciente que adquiere la delincuencia común en las ciudades de los Andes, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece. Se debe resaltar, de todas maneras, que si bien esta situación es generalizada en la subregión, no se puede dejar pasar por alto que hay un desigual tratamiento. Así tenemos que en Colombia hay un desarrollo mayor del conocimiento respecto de los restantes países, sustentado en una mejor información empírica, en una comunidad académica que lo estudia y en una estructura administrativa que ejecuta políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Director de la Corporación de Desarrollo Local (CODEL) e Investigador de FLACSO ECUADOR

<sup>2</sup> "La violencia no solo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI." (Echeverri, 2)

<sup>3</sup> "No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades" (Villavicencio, 3).

No se puede desconocer que recientemente hay un desarrollo interesante en el resto de los países andinos que tienen que ver con propuestas innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana, que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, ONG's y organismos académicos han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para prevenir la violencia que, por el poco intercambio que existe en la región, las posibilidades de dilucidarla y de enfrentarla se reduce.

Las propuestas que surgen son mucho más abarcativas e innovadoras, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Lima,<sup>4</sup> Bogotá-Cali<sup>5</sup>, Quito<sup>6</sup>, La Paz<sup>7</sup>, Caracas<sup>8</sup> entre otras, que requieren profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias.

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no existen muchos antecedentes que busquen confrontar opiniones sobre la temática. El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, ha reducido las posibilidades de entender y enfrentar los problemas urbanos. De allí que sea necesario reforzar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la inseguridad ciudadana.

Aunque justo es decirlo, que en estos últimos años su preocupación se incrementó sustancialmente, de allí que varias reuniones y publicaciones se han realizado, mostrando que el tema ha logrado cierta legitimidad que va más allá de la amplia demanda de seguridad de la población.

El presente trabajo se ubica dentro de un marco explicativo que tiene un contenido más político-social que biológico, psicológico o legal-criminalista. Ello significa que la interpretación se enmarca dentro de una concepción de la violencia urbana como un hecho social. Sin embargo, en la literatura actual se evidenciarán matices, por ejemplo, entre autores que encuentran explicaciones del fenómeno

---

<sup>4</sup> Instituciones como DESCO, CAJ e IDEELE e investigadores como Manuel Piqueras

<sup>5</sup> Hay que señalar a CISALVA, a la Corporación Región y al IEPRI e investigadores como Rodrigo Guerrero, Mauricio Rubio y Alvaro Guzmán.

<sup>6</sup> Institución como FLACSO e Investigadores como Carlos Arcos y Fernando Carrión

<sup>7</sup> Organizaciones como CEBEM e investigadores como Juan Ramón Quintana

<sup>8</sup> Organizaciones como LACSO e investigadores como Roberto Briceño-León y Olga Avila.



reciente de la violencia en aspectos coyunturales, generales<sup>9</sup>, o particulares<sup>10</sup>, y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales.<sup>11</sup>

El trabajo es un primer intento de sistematización a nivel subregional andino, que no trata de presentar las ideas como si fueran definitivas y tampoco concluyentes. Es un primer producto y acercamiento que surge de la necesidad de comparar e intentar algunas preocupaciones desde una aproximación personal.

## 2. Aproximaciones conceptuales

Elementos conceptuales.

La violencia no es un problema, es una relación social.

No se puede desconocer que el tema de la violencia, como fenómeno social, existe desde tiempos inmemoriales y que, por tanto, no es nuevo, al grado que se podría decir que es consustancial a la sociedad. Tal afirmación replantea la tradicional aproximación al tema de la violencia desde aquellas metodologías que la interpretan como resultado de un conjunto de patologías sociales (disfuncionalidades) o individuales (biológicas o psicológicas).

La violencia debe ser comprendida más allá del análisis patológico de las conductas individuales, y ser concebida a partir de lo que es: un tipo particular de relación social entendida en el contexto de un proceso histórico particular. Esta consideración de la violencia como relación social permite conocer la organización del delito, las distintas formas que asume, el proceso que la define y, sobre todo, diseñar políticas preventivas que vayan más allá de lo punitivo, represivo y de control. Así la violencia aparece menos como un problema y más como el producto de "una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación" (Guzmán, 1993).

Y esto es más claro en ciertos países -como Colombia- donde no solo el nivel y la multiplicidad de las formas de violencia lo hacen peculiar, sino también la recurrencia y permanencia del fenómeno en el tiempo.

Las dinámicas de las violencias.

La violencia no es un hecho puntal que concluye con una víctima y un victimario porque, por un lado, es un proceso histórico que tiene historia. La

<sup>9</sup> "La violencia es una de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial."

<sup>10</sup> El caso particular de Medellín, inscrito en la violencia desatada por el narcotráfico, que se hizo fuerte en la ciudad y que implantó un modelo sustentado en la confrontación directa, a diferencia del de Cali que lo expandió a través de su infiltración dentro de la sociedad y el Estado.

<sup>11</sup> La erosión institucional, principalmente de la policía y la justicia, que en general se vive en la sub región podría ser un factor estructural común.

violencia en Colombia tiene recurrencia cíclica, porque la violencia es un proceso que tiene historia -una historia de la violencia-. En otras palabras, hay una noción de historicidad de la violencia, porque se trata de un fenómeno social y, por tanto, cambiante. Es decir, y siguiendo a Guzmán (1993), "hay factores históricos coyunturales que están detrás de los niveles altos o bajos de la violencia homicida".

Y, por otro, es un proceso que tiene etapas anteriores y posteriores, que hay un momento anterior de organización del delito y de percepción de inseguridad (prevención), una etapa de violencia propiamente dicha (control) y otra posterior de impacto y recuperación (rehabilitación)<sup>12</sup>.

La violencia es un fenómeno que proviene de múltiples causas, algunas de las cuales dependen del momento y lugar. Las causas pueden provenir de factores estructurales (desigualdad, ingobernabilidad), institucionales (policía, familia) y situacionales (porte de armas, alcohol). Porque la violencia tiene un origen multicausal, sus políticas deben ser integrales.

Uno de los problemas que tiene la comprensión del fenómeno de la violencia es su pluralidad. No se trata solo de la existencia de múltiples causas que generan un mismo fenómeno, sino que existen distintas causas que se expresan en diferentes violencias. En otras palabras, existen múltiples violencias cada una con dinámicas particulares que se cruzan, combinan y superponen. Esto significa que no hay un proceso unidireccional, sino varios procesos que se unen; lo cual trae una gran complejidad a la hora de entenderlas y, por tanto, mitigarlas.

Hoy es más claro el fenómeno de la diversidad de las violencias porque aparecen nuevas, se transforman las viejas y se incrementan todas. En algunos casos las formas finales pueden ser parecidas (secuestro) pero su lógica interna puede ser distinta (política, económica). De allí que -en algunos casos- se las confundan en el análisis y se las enfrenten como si fueran lo mismo. Esto significa que la violencia no es una que tiene múltiples formas sino que son múltiples violencias que pueden tener -incluso- las mismas formas. Esta condición plural de la violencia obliga a crear políticas que asuman esta diversidad, a través de que a cada tipo de violencia se le debe responder con un tipo particular de estrategia.

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público ciudadano que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y, por lo tanto, le

---

<sup>12</sup> La seguridad ciudadana debe versar sobre el conjunto del proceso; esto es que todas y cada una de las etapas deben ser atendidas, teniendo en cuenta que las etapas anteriores son un dique para las posteriores. Desgraciadamente las políticas que mayor peso tienen se han dirigido más hacia el control y menos hacia las otras fases, en particular hacia la prevención de la violencia.

defiende. Se refiere al reconocimiento que se hace del otro y sus derechos (el tema de la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero como disuasión. La seguridad ciudadana se diferencia de la seguridad nacional o pública, en tanto éstas últimas se constituyen desde una concepción estado-céntrica y la primera desde la ciudadanía<sup>13</sup>. En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

Este conjunto de violencias no se expresan de manera pura. De allí que la relación que existe entre ellas lleve a confundir los tipos de violencias (la violencia común como si fuera política), a creer que todas son una misma (no se reconoce la pluralidad), a desconocer el paso de unas a otras<sup>14</sup>, a tener formas parecidas y a que algunos actores pueden ser los mismos (el sicario). En otras palabras, cada violencia tiene su propia dinámica; pero en su conjunto, existen constantes que permiten configurar una historia de la violencia en un lugar determinado.

### El objeto de conocimiento andino

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) no ha sido reflexionada –como unidad o totalidad– desde la perspectiva de la violencia. Existe una producción bibliográfica bastante importante, desigual en cantidad y calidad, sobre cada uno de los países, así como sobre algunas ciudades en particular. Sin lugar a dudas Colombia es la que más desarrollo tiene, tanto por la importancia de su comunidad académica como por el nivel que ha alcanzado la problemática.

Se debe indicar que hay publicaciones y propuestas importantes para América Latina que han surgido principalmente de organismos internacionales. En esa perspectiva, la OPS (1994) ha logrado hacer propuestas continentales para enfrentar la problemática que van desde una perspectiva metodológica denominada epidemiológica, hasta acciones específicas para reducirla<sup>15</sup>. También el BID ha

<sup>13</sup>“La seguridad ciudadana se refiere al derecho (y por tanto deber) que le asiste al ciudadano o en sentido más amplio al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. Hace referencia al vínculo entre la persona y el estado.” (Aguilera G., 13, 1999).. En suma, la seguridad ciudadana busca dar seguridad a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes (Delgado y Maduel, 21, 1994). Por eso, la seguridad ciudadana se obtiene en un Estado Social de Derecho donde la libertad del “respeto al derecho ajeno”, es legal, legítima y democrática (igualdad y diversidad)

<sup>14</sup>En El Salvador y Guatemala con la culminación de la guerra civil, que se vivió hasta principios de los años noventa, condujo al incremento de la violencia común. Por eso la importancia de entender la diferencia existente entre los distintos tipos de violencia es muy necesaria. El caso de Centro América lo ilustra de manera prístina. En la sub región se pasa de la violencia política a la violencia social, con resultados altamente preocupantes.

<sup>15</sup>La OPS (1994) impulsó un Plan de Acción Regional sobre Violencia, que innovó el campo a través de una estrategia integral de prevención que involucraba a varios de los sectores sociales, instituciones y organismos que tienen algún tipo de compromiso y responsabilidad en la construcción de la seguridad ciudadana. El Plan superó la concepción dominante de la violencia, que consistía en la prioridad asignada al control, y en práctica una nueva visión que se expresa: por un lado, en un conjunto significativo de propuestas en el ámbito local y, por otro, una gran sensibilización de la cooperación internacional. El enfoque del Plan se caracterizó por la concepción epidemiológica, lo cual permitió enfrentar la violencia como un problema de salud pública, desde las causas y sus factores determinantes.

desarrollado importantes iniciativas que pueden encontrarse en la definición metodológica del “marco de referencia para la acción” (BID, 1999) y las “notas técnicas de prevención de la violencia” (BID, 2000 a); además se debe resaltar el estudio destinado a mostrar los costos económicos que trae la violencia (BID, 2000 b). El PGU-AL (1994) realiza un seminario en Cali y publica un libro pionero sobre seguridad ciudadana, donde se discuten las propuestas locales que más interés despiertan para enfrentar la violencia. La CEPAL (1999) realiza un diagnóstico de la problemática y de las salidas de política que se han diseñado. CLACSO (2002) conforma un grupo de trabajo sobre la temática para hacer una reflexión más académica y FLACSO-Ecuador (2002) publica una compilación de estudios que van desde una perspectiva regional, pasando por lo nacional y lo local.

Tanto las publicaciones como los seminarios han tenido la constante de presentar casos aislados, nacionales o locales y un nivel de generalización bastante amplia, apoyados en información que debería procesar y homologarse. A ello debe añadirse que tampoco existen investigaciones comparativas que tengan como objeto de estudio realidades que superen lo nacional o las experiencias locales, porque lo que existe son estudios parciales por países y desde una óptica subnacional.

Esto significa que hace falta comparar los casos de los países y construir visiones regionales más comprensivas. No existe una visión regional andina, lo cual resta la posibilidad de afirmar que hay una violencia típicamente “andina” o que es difícil –por el bajo nivel de conocimiento existente– definir o caracterizar la inseguridad andina como un todo. Una óptica de conjunto y una reflexión supranacional pueden aportar a la comprensión andina de los fenómenos de la violencia. Para ello se deben realizar estudios transversales, comparativos y generales, que permitan encontrar algunas constantes y determinaciones comunes y extraer experiencias intercambiables. Mas importante aún si se tiene en cuenta que la violencia se encuentra en una fase de internacionalización, propia de la dinámica global-local que sigue a la lógica de la violencia en el mundo actual<sup>16</sup>.

El solo hecho de proponerse un ejercicio de este tipo ya es importante, aunque se trate –por lo pronto– de un avance en términos negativos, es decir, de dejar señalado. La importancia de una reflexión regional, más que forzar a que haya cierta homogeneidad en la reflexión andina, puede llevar a crear la necesidad de entenderla como tema supranacional. En otras palabras, busca alertar sobre la inexistencia de una reflexión regional, que debilita y empobrece las visiones casuísticas y, lo que es más grave, termina convirtiendo los casos en experiencias

---

<sup>16</sup> Existencia de un área de integración supranacional que funciona como territorio unificado para las operaciones delictivas, que saca ventajas de éste ámbito pero que también genera un gran potencial para la cooperación internacional a nivel de seguridad ciudadana (Der Ghougassian, 1999).

locales y, éstas como una realidad presa de la globalización que no reconoce la formación de un espacio transnacional del delito.

### 3. La violencia andina

#### Los Andes en el contexto de América Latina

Según un estudio del BID, para 1990, el promedio mundial de la tasa de homicidios fue de 10.7 por cien mil habitantes y el de América Latina de 22.9. Esto significa que Latinoamérica tiene una tasa de más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

En una investigación de la OPS (1997) se señala que la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 por cien mil habitantes y que entre 1984 y 1994 la tasa de homicidios aumentó en más del 44%. Adicionalmente se tiene que son muy pocos los países que tienen una tendencia decreciente en las tasas de homicidios, lo cual les convierte en una excepción a la norma: la mayoría de los países tienen un crecimiento significativo en sus tasas de homicidios.

Para el Banco Mundial (1997), en América el fallecimiento por causas externas (homicidios, accidentes y suicidios) representa el 20.5 por ciento del total de años perdidos por muerte y discapacidad en los hombres. Este dato, a nivel mundial, es de 15.3 por ciento. La OMS estima que alrededor del 7 por ciento de las defunciones se deben a estas causas y casi la tercera parte de las lesiones por accidentes y violencias.

El BID (2001) estima que la violencia en América Latina arroja resultados francamente alarmantes: cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robados por minuto, 28 millones al año. La destrucción y transferencias de recursos es aproximadamente del 14.2% del PIB latinoamericano. Estas cifras significan que “la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces mas alta en esta región que en el resto del mundo”. Por tanto América Latina se ha convertido en el continente mas violento del mundo.

Pero como todo promedio esconde diferencias, se pueden encontrar situaciones diversas, por ejemplo, si tomamos dos criterios de agregación territorial: el de los países y las subregiones. Entre los primeros tenemos una dispersión sumamente alta que se expresa en una brecha de 50 veces entre el país que tiene la tasa mas alta -El Salvador- con el que tiene la mas baja -Chile. Los países que tienen las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes son El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89.5), aquellos que tienen las más bajas son: Chile (3), Uruguay (4.4) y Costa Rica (5.6), siendo las tasas de estos últimos comparables con las tasas de los países europeos.

Por otro lado, si analizamos la dispersión desde la perspectiva de las regiones se puede llegar a ver que el Cono Sur es una de las regiones menos

violentas de América Latina, con una tasa promedio de homicidios del 6.2 por cien mil habitantes en 1999, pero con un crecimiento del 14.8 por ciento entre 1984-94. En contrapartida tenemos a la región andina con una tasa de 51.9 homicidios por cien mil habitantes y un crecimiento espectacular en la década de 105.9 por ciento. Esto significa que la tasa de homicidios en la región andina creció en más de 7 veces en relación al Cono Sur.

### AMERICA LATINAY EL CARIBE 1984-1994: TASAS DE HOMICIDIO POR 100 MIL HABITANTES

Regiones	1984			1994		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
America Central y Caribe Latino	7,5	31,5	3,8	1,1	38,1	4,0
Area		4	4		9	7
Andina <sup>b</sup>	5,2	6,6	,2	1,9	6,6	,7
Caribe Ingles <sup>c</sup>	,2	7,6	2,8	,7	13,1	4,2
Cono Sur <sup>d</sup>	,4	9,3	1,8	,2	10,5	1,9
Brasil	3,2	42,4	4,0	0,1	54,8	5,2
México	8,2	33,3	3,1	9,5	34,8	3,8

<sup>a</sup> América Central y Caribe Latino: Costa Rica, EL Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

<sup>b</sup> Area Andina: Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

<sup>c</sup> Caribe Inglés: Anguila, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago

<sup>d</sup> Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

También se debe destacar que América Central crece de manera importante con una tasa del 20.5 por ciento, con el rasgo distintivo de haberse producido procesos de pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Esto nos hace pensar que se ha pasado de un tipo de violencia política hacia otra más bien común; esto es, de una violencia donde los actores del conflicto estaban identificados,

polarizados y tenía una unidad de mando explícita, hacia otra donde la dispersión de los actores, la desarticulación de un mando único y el contar con armamento y no con actividades económicas estables hacen más compleja la violencia y mayor su incremento. Lo paradójico de la violencia Centroamericana: la tasa de homicidios en tiempos de paz es mayor a los momentos de guerra.

Llama la atención que todas las subregiones tengan un crecimiento importante en las tasas de homicidios, aunque sea claramente superior el de la subregión andina: en otras palabras, se puede afirmar que estamos viviendo –desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado- una tendencia generalizada de crecimiento de la violencia en América Latina. Que si bien pueden existir algunos países que bajen relativamente sus tasas de homicidios, estas no terminan por generar un impacto que modifique la tendencia general, prevaleciente en todas las subregiones y, más aún, en el conjunto de América Latina.

La otra característica digna de resaltarse tiene que ver con la variable de género: existe una tasa promedio para América latina de 22.9 por cien mil homicidios, que está compuesta por 41.3 de homicidios masculinos y 4,5 femeninos. Esto significa que existe una relación cercana de 10 veces mayor de hombres respecto de las mujeres. En otras palabras, los homicidios en América Latina son fundamentalmente masculinos; tendencia mas clara en el caso de la región andina. De esta aproximación se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Desde 1985 se vive un ciclo expansivo y de transformación de la violencia en toda América Latina.
- Latinoamérica tiene una tasa de homicidios que supera en 114 por ciento a la tasa promedio mundial; el área andina supera a la de América Latina en un 79%; y Colombia rebasa al promedio de la región Andina en 49.3%.
- América Latina es el continente con mayor cantidad de homicidios del mundo, los Andes la subregión más violenta de Latinoamérica y Colombia el país andino con mayor tasa de homicidios. En números absolutos se estima en 36.000 los homicidios al año producidos en Colombia.

### La Violencia en los Andes

De acuerdo a las tasas de homicidios, es claro que la subregión andina es la que más abona en el comportamiento violento de América Latina, aunque lo hace gracias al peso que tiene Colombia, que es el único país que está por encima de la media subregional andina (51.9) <sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El alto nivel de violencia que vive Colombia le convierte en el país con mayor tasa de homicidios del Area Andina y es tal la magnitud de que distorsiona las tasas generales de la sub región. Sin embargo, no se trata de un problema actual, pues hay una persistencia en el tiempo que da lugar a pensar en la existencia de una "cultura de la violencia" (De Roux, 1994), que se expresa a través de diversos tipos (política, económica, común, etc.) y formas en el territorio (campo, ciudad, regiones).

Sin embargo, no se puede dejar de tener en cuenta el crecimiento acelerado de Venezuela, que en 15 años ve crecer su tasa de homicidios en un 88%, así como tampoco el aumento de la tasa correspondiente a los tres países del centro-sur de los andes. Si bien Perú, Bolivia y Ecuador tienen tasas por debajo del promedio latinoamericano no se debe dejar de mencionar que mantienen un nivel importante de crecimiento.

El gran salto del crecimiento de la violencia en el Area Andina se produce a partir de 1985, gracias al peso que tienen Colombia y Perú, que más que cuadruplican sus tasas de homicidios en el quinquenio. Es un momento que coinciden la violencia del narcotráfico con la violencia política en los dos países (FARC y ELN en Colombia y Sendero Luminoso y MRTA en Perú).

Posteriormente en los primeros cinco años de la década de los noventa se mantienen las tasas de homicidios en un nivel alto, pero siempre en alza aunque a un ritmo más lento de crecimiento. En este período baja un tanto la tasa de Colombia, aunque los otros países siguen con la tendencia creciente.

#### AREA ANDINA 1980, 1990 Y 1995: TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES

Países	fines del 70 Principios del 80	fines del 80 Principios del 90	Ultima cifra Disponible Alrededor de 1995
Colombia	20,5	89,5	65,0
Venezuela	11,7	15,2	22,0
Perú	2,4	11,5	12,6*
Ecuador	6,4	10,3	14,8**
Bolivia			

Fuentes: Ayres (1998), OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998).  
\* Fajnzylber y otros (ed): Crimen y violencia en América Latina. Banco Mundial: DC. \*\* FLACSO-Ecuador, 2003.

Este dato subregional andino contiene dos extremos interesantes de analizarse: por un lado, Colombia tiene la tasa más alta (65.5) y, por otro, Bolivia (9) con una de las más bajas. Es importante esta comparación, porque hay una corriente de interpretación de la violencia que se sustenta en la hipótesis de que las violencias se originan en la pobreza, el narcotráfico, el déficit de Estado y la diversidad social (étnicos).

Estos supuestos pierden sustento en la comparación, porque Colombia no debería tener el nivel de violencia que le caracteriza, en tanto es uno de los



países latinoamericanos que tiene una larga tradición de gobiernos civiles elegidos democráticamente y un crecimiento económico sostenido. Y Bolivia, en cambio, tiene las condiciones para ser uno de los países más violentos: es un país pluriétnico, menor desarrollo relativo, fuerte presencia dictatorial, escaso peso estatal y productor de narcóticos. Sin duda que esta comparación queda por hacerse. Por lo pronto se puede formular la hipótesis de que en Bolivia se canaliza la conflictividad social a través del sistema político y de una sociedad civil fuerte. Pero también puede ocurrir, que cada país tenga un tipo de violencia propia, que le sea característico de su conflictividad o que, lo que en un país puede ser una causa o factor en un momento determinado, en otro país o momento puede ser otra.

#### El costo económico de la violencia

Frente a este comportamiento de la criminalización en el área andina, se tiene como correlato inmediato el peso significativo del costo económico de la violencia, al extremo de que, según el BID, “la violencia es en la actualidad –sin duda- la principal limitante para el desarrollo económico de América Latina”<sup>18</sup>. Así tenemos que el costo económico promedio de la violencia en Latinoamérica es del 14.2 por ciento del PIB (BID, 2000); lo cual significa 160.000 millones de Dólares o cerca del 25% de la deuda externa de América Latina.

Si comparamos los cuadros de Tasas de Homicidios por país con el de Costo Económico de la Violencia, se puede concluir que a una mayor tasa de homicidios se tiene un mayor costo económico de la violencia. Que en la relación de homicidios por costo, Colombia y Perú tienen un comportamiento relativamente parejo (2.6 y 2.5 respectivamente) mientras que Venezuela tiene un poco más bajo (1.9).

---

<sup>18</sup> A lo cual puede añadirse –sin temor a equivocación- que también es una limitante para la democracia, porque corroe y deslegitima a las instituciones democráticas como, por ejemplo, el sistema judicial, la Policía, y el Parlamento

Costos económicos de la violencia social en seis países latinoamericanos (como porcentaje del PIB de 1997)

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Perdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Perdidas en Materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
Total	10,5	24,70	24,9	12,3	5,1	11,8

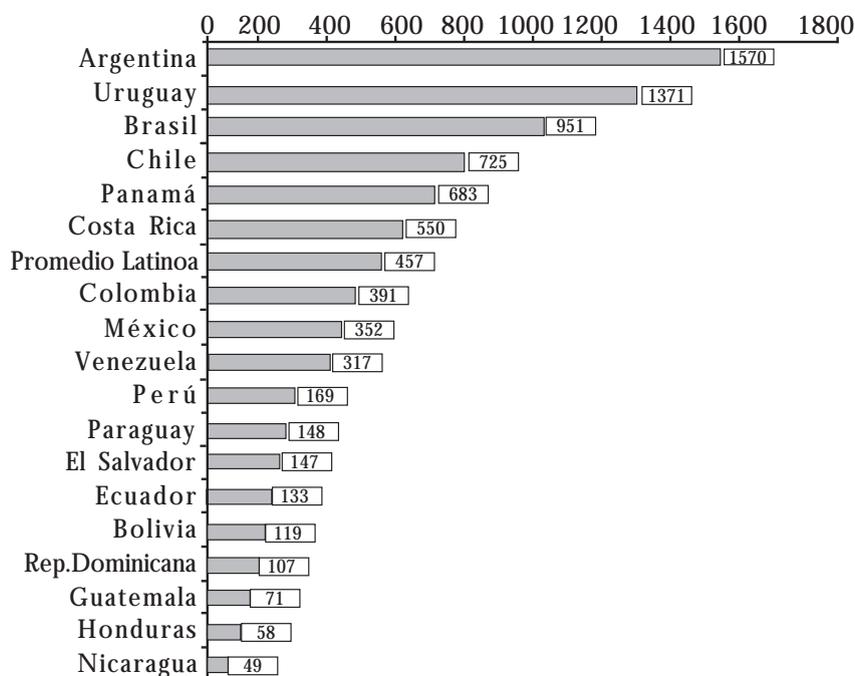
Fuente: Juan Luis Londoño (1998). Epidemiología económica de la violencia urbana.

Desgraciadamente en el Ecuador y Bolivia no se han hecho estudios del costo económico que tiene la violencia. Pero si hacemos un ejercicio estadístico teniendo como base los costos de la violencia y las tasas de homicidios en los tres países estudiados por el BID (Colombia, Venezuela y Perú)<sup>19</sup>, podemos llegar a la conclusión de que el promedio regional andino es de 13.86 % del PIB, un poco mas bajo del promedio de América Latina (14.2%), y de que en Ecuador los costos de la violencia serían de 6.2% y en Bolivia de 9.5% del PIB. De allí se desprenden los altos costos que tiene la violencia y como éstos se convierten en un factor contrario al desarrollo.

Por otro lado, tenemos que los países con las más altas tasas de homicidios son los que destinan la mayor cantidad de recursos económicos a la seguridad. El costo de la violencia en Colombia, que tiene una tasa de 65 homicidios por cien mil- fue del 24.7 % del PIB y en El Salvador (con cerca de 150) del 24.9 %, dos de los países con las tasas más altas del mundo. En contrapartida tenemos a Costa Rica, Chile y Uruguay, que tienen las tasas de homicidios más bajas de América Latina, y son los países que cuentan con los presupuestos más altos destinados a la inversión social. Ergo: la mejor política de seguridad ciudadana es aquella que diseña buenas políticas sociales y con recursos económicos significativos<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Si extraemos el promedio de las tasa de homicidios de los tres países (33.2 por cien mil) y el promedio del costo de la violencia (13.86 %), podemos obtener un factor de relación entre los dos (2.39), que dividido para la tasa de homicidios de Ecuador (14.8) y Bolivia (22.8) nos permite tener un costo aproximado para cada uno de los dos países.

<sup>20</sup> Según Naciones Unidas, los países en desarrollo destinan entre el 10 y el 15 por ciento de sus presupuestos nacionales a la policía y a la justicia penal. Y lo que es más grave, estas políticas de control no han dado los resultados deseados, porque la criminalidad mundial aumentó en un 5 por ciento anual (CIPC, 1995).



Esto significa que el incremento de los gastos en seguridad conduce a una disminución de los recursos destinados a lo social, porque hay un comportamiento inversamente proporcional. Esto es, una lógica contraria a la disminución de la violencia y próxima al incremento de los costos que se incurren en ella. Si se diseñara un presupuesto que apoye a la disminución de la violencia, se tendría más recursos para lo social y ayudaría a reducir el déficit presupuestario. Adicionalmente, no habría la necesidad de los ajustes, habría más recursos económicos, mejoraría la calidad de vida y las instituciones se fortalecerían.

### La violencia urbana

La violencia no sólo que ha crecido sino que también se ha diversificado en sus características, tanto en el tiempo como en el espacio. Es así que han aparecido nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas, el incremento notable de todas ellas<sup>21</sup> y un cambio en sus expresiones en el territorio.

La violencia es un proceso que tiene historia; por eso crece y cambia. La gran transformación en la hora actual tiene que ver el apareamiento de una violencia moderna que supera y coexiste con la tradicional. La violencia tradicional

<sup>21</sup>Allí tenemos, por ejemplo, las denominadas pandillas juveniles en casi todas nuestras ciudades, el narcotráfico y sus secuelas, así como también su desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de sobre vivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población.

Y la moderna<sup>22</sup>, que es aquella que se organiza explícitamente con el fin y la disposición explícita de cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, criterio empresarial, tecnología avanzada, nuevos actores, transnacionalización del delito e infiltración en el sistema social. Este tipo de violencia se expande con fuerza en la región desde la mitad de la década del 80 y es el que genera el incremento de los hechos delictivos.

La modernización y las nuevas formas de las violencias, no solo que han acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamín, etc., todos de condición juvenil. A través de la modernización se produce la gran transformación e incremento de la violencia: su internacionalización, que proviene de la constitución de mercados ilegales que desarrollan verdaderas empresas transnacionales del delito en ámbitos como: narcotráfico, asalto a bancos y casas comerciales, robo de vehículos, depredación del patrimonio cultural, trata de blancas, comercio de armas livianas, tráfico de niños, secuestro y sicariato<sup>23</sup>. Esta modernización de la violencia tiene un nivel de operatividad y efectividad que supera las destrezas profesionales y tecnológicas de las fuerzas del orden. Con el desarrollo de la violencia moderna, la tradicional recibe una gran influencia, al grado de que la primera se apoya en la segunda, porque allí recluta su gente y en ese mundo se mimetiza.

Si bien la violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras, no es menos cierto que su carácter ubicuo tiende a privilegiar lo urbano. De allí que estemos viviendo un proceso de urbanización de la violencia en la sub región andina; o lo que es lo mismo, que la violencia andina se ha transformado en fundamentalmente urbana, lo cual –bajo ningún punto de vista- significa que la ciudad sea por sí misma fuente de violencia.

Con la urbanización acelerada de la subregión, hoy tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y que, por tanto, la mayor cantidad de delitos se concentran en las urbes. En el caso ecuatoriano se tiene que los homicidios son fundamentalmente urbanos: de los 1.834 homicidios que se contabilizaron en 1999, el 77.5 por ciento se produjeron en las ciudades; es decir, 1.422. Con estos datos se puede afirmar que hay un desplazamiento de la violencia del campo a la ciudad.

<sup>22</sup> "Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido." (Del Mastro, 1994).

<sup>23</sup> Así como un carro o un cuadro robado en Ecuador se envía a Perú o Colombia para su comercialización, el Ecuador se convierte en mercado para los bienes abstraídos en otros países

Las ciudades colombianas de “Bogotá, Medellín y Cali concentran aproximadamente el 30% de la población colombiana y aportan cerca del 40% de los homicidios, lo que permite ilustrar la hipótesis del proceso de urbanización de la violencia” (Zuluaga). En Bolivia, las tasas de homicidio por departamento permiten relacionarlas con el grado de urbanización y concentración demográfica. Así, conforme el proceso de urbanización y migración campo-ciudad se incrementa, las tasas de homicidio se concentran más en los tres departamentos del eje central del país (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), espacio geográfico que asimila en mayor proporción los flujos migratorios. En 1995 los tres departamentos del eje central concentraban el 81% del total de homicidios cometidos en el país. En cambio, el año 2001, la misma región concentró el 95% del total de homicidios a nivel nacional (Quintana). En Perú, Lima concentra casi el 60% de la población urbana y de los delitos del país (Piqueras, mimeo).

Por otro lado, si comparamos las tasas de homicidios de los promedios nacionales con las correspondientes a las ciudades más importantes de cada país, vemos que –en general- las urbes tienen tasas superiores a las de los países. Es decir, que las tasas de las ciudades principales son bastante superiores a los promedios nacionales. El Caso Colombiano quizás sea el más aleccionador y la ciudad más violenta, sin duda, es Medellín, aunque con una tendencia hacia el descenso desde 1990.

Lo que si se evidencia es una falta de correlación entre urbanización y violencia, porque según ello Venezuela debería ser la más violenta y Bolivia la menos. Los datos del cuadro anterior con el siguiente, nos muestran una realidad distinta. El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización, no son causales o factores del incremento de la violencia. Incluso la violencia ha tenido un ritmo de crecimiento mayor al de la población. Lo que ocurre es que en las ciudades se concentra el mayor número de casos de violencia porque hay más población, pero de allí extraer una correlación de que a mayor urbanización mayor violencia hay una distancia muy grande.

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, si se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de la ciudad y que esta se comporta más bien como un escenario social más de aquella.

Nivel de Urbanización por país, Área Andina, años seleccionados  
1950-2000

País*	Nivel de Urbanización (porcentajes)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Venezuela	46,8	61,2	71,6	79,4	84,0	86,9
Colombia	37,1	48,2	57,2	63,9	69,5	73,9
Perú	35,5	46,3	57,4	64,6	58,9	72,8
Ecuador	28,3	34,4	39,5	47,0	55,1	65,3
Bolivia	37,8	39,3	40,7	45,5	55,6	62,5
Total Area Andina	37,1	45,9	53,3	60,1	64,6	72,3
Total América Latina	41,4	49,3	57,5	65,0	71,1	75,4

Fuente: Elaboración propia. Ordenados en forma decreciente por nivel de urbanización en 2000. Naciones Unidas (2000).

4. Las propuestas de política

La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo de que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes.

Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan por fuera y se corroen por dentro y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más complejo<sup>24</sup>. La justicia acumula más casos de los que ventila y en general se erosiona a pasos agigantados.

Intentando sistematizar las principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia urbana, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una, inscrita en una política estatal -hoy dominante- que propugna el control de la violencia vía represión y privatización y, la otra, como seguridad ciudadana que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

<sup>24</sup> "El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de "justicia privada" y a que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población." Corporación Región-Medellín)

La primera tiene dos salidas equívocas: reprimir y privatizar.

Para hacer frente a la violencia delictual urbana, las autoridades han planteado dos salidas: la represión y la privatización. En general estas políticas asumen el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado, con lo cual no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico porque -según sus preceptos- todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado y deslegitiman la acción estatal.

En una constatación por medirse estadísticamente, se puede señalar que la mayoría de las violencias se dirigen hacia la población y una minoría hacia el Estado<sup>25</sup>. Pero la acción del Estado es inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los Estados latinoamericanos prestan mayor atención a las violencias macro, relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado (policía, ejército y justicia) se convierte en el depositario de la seguridad y garante de la protección colectiva de la población; quienes exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas. En este caso las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza por:

a) Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se exige una reforma a los códigos penales dirigida a modificar los tipos de delito y a incrementar las penas. El concepto de delito y de delincuente cambia en la visión estatal; que es, en última instancia, la que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos y también nuevos tipos de delincuentes (los niños y los jóvenes). Pero lo más grave es el avance de la impunidad<sup>26</sup> y la saturación de las cárceles, en muchos casos, con personas sin sentencia o inocentes.

---

<sup>25</sup> "El porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7.5% en 1985, que fue el año tope. Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle." (UNC, 1988, 18).

<sup>26</sup> Según Armando Montenegro, Ex-Director de Planeación Nacional de Colombia, la probabilidad de que un delincuente sea capturado y juzgado es casi nula. Por cada 100 delitos que se cometen en Colombia, solo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente 3 terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad de que un delincuente no reciba un castigo es del 97 por ciento (El Tiempo de Bogotá, 27 abril de 1994).

b) El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente se realizan para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas.

El Ecuador duplicó la población carcelaria en los últimos años. Hay un policía por cada 500 habitantes, a lo cual deberían sumarse las policías municipales, las privadas y de tránsito, el ejército y la formación de grupos civiles y paramilitares. Existen no menos de 250 empresas de seguridad privadas reconocidas y no menos de 200 informales

El Estado se ve desbordado en sus capacidades y pierde su condición de garante de la seguridad ciudadana, ante las limitaciones de las políticas represivas y de control, y ante el aumento de la delincuencia y la corrupción de los aparatos punitivos<sup>27</sup>, todo lo cual conduce –en un contexto de modernización del estado– a la privatización de la seguridad.

De allí que se perciba la privatización de algunos segmentos de la actividad de seguridad, permitiendo que ciertos sectores sociales –entre los cuales se encuentran policías jubilados– promuevan empresas de seguridad privada con base a un personal con poca formación y sin un real control. Adicionalmente se desarrollan un conjunto de actividades económicas vinculadas a la seguridad, como la venta de servicios y mercaderías: armas, alarmas, seguridades, defensa personal, perros, etc. Este marginamiento en la administración de justicia, produce un copamiento del control de la violencia por parte de la sociedad civil, a través, por ejemplo, de la justicia por su propia mano. Los cementerios clandestinos se multiplican por la existencia de grupos paramilitares que se dedican a la "limpieza social" (Colombia) o "profilaxis social" (Venezuela). La experiencia muestra que este fenómeno de asesinato de delincuentes, prostitutas y homosexuales proviene del cambio en la política de equilibrios entre la policía y la justicia, expresado en el debilitamiento del poder judicial y la imposición de políticas represivas por sobre las preventivas.

De esta manera, la seguridad tiende a ser patrimonio exclusivo de aquellos sectores sociales que pueden adquirirla y, por lo tanto, un factor regresivo adicional de la calidad de vida de la población.

---

<sup>27</sup> "La corrupción y, junto a ella, la impunidad, conducen a la criminalización de la propia policía y al desarrollo del crimen organizado". (Oviedo, 1995)



## La gobernabilidad de la violencia

En contrapartida a la concepción dominante, poco a poco va tomando existencia una visión alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su rol de corrector de las desigualdades a todo nivel, a su condición de árbitro en la resolución de los conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo. Lo cual produciría un proceso contradictorio de construcción de ciudadanía y participación de la sociedad civil (en eso consistiría la seguridad ciudadana).

En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc. Es una propuesta que busca gobernar la violencia desde el diseño de políticas sociales, urbanas y de control, orientadas hacia la protección ciudadana.

Es una concepción que se arma sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, siendo quizás donde se están haciendo las propuestas más innovadoras en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que van tomando un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen principalmente de la vertiente epidemiológica, que tienen la Organización Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores. Y, el escenario nacional más interesante y de mayor aliento en el enfrentamiento a la violencia, es el colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. El hecho de que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del mundo, la convierte también en el lugar donde se la enfrenta bajo múltiples y variadas formas<sup>28</sup>, convirtiéndose en el mejor laboratorio de estudio y de experimentación de la región.

Colombia aprueba en 1991 la nueva Constitución que consagra la democratización, la descentralización y la participación ciudadana, como marco para el diseño de una política nacional contra la violencia. En el mismo año se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia y en 1993 la Segunda, en donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían políticas específicas. Fueron estrategias destinadas a enfrentar el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, y, por primera vez, hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

<sup>28</sup> Como lo señala el Ex Alcalde de Cali, Dr. Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres sólo es posible realizarla donde hay tigres.

Por ejemplo, se pueden mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de las autoridades regionales y locales, y su coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. También la modernización de la justicia y el impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales para dirimir querrelas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los derechos Humanos, entre otros<sup>29</sup>.

En general dentro del territorio Colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (Familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional)<sup>30</sup>. Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Así mismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si a nivel nacional se ha desplegado una propuesta tan amplia, no es menos cierto que a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizás las más acabadas puedan ser las que se vienen impulsando en la ciudad de Cali y de Medellín, a través de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales, denominados: Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana, respectivamente.

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a la Alcaldía de la Ciudad, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos: 1. Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia. 2. Fortalecer el orden institucional ciudadano a través de un Consejo de Seguridad<sup>31</sup>, mejora de la Policía y el apoyo a la Personería. 3. Educación para la Paz y la Convivencia a través del uso de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar. 4. Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de

<sup>29</sup>Se recomienda revisar el trabajo de Camacho, Alvaro "¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?", Universidad Nacional de Colombia, 1994.

<sup>30</sup>Se han creado, entre otros, a los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarías de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A estos deben sumarse los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc.

<sup>31</sup> Es una reunión semanal presidida por el Alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscal seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc. con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

Gobierno Comunitario<sup>32</sup>, Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria. 5. Promoción del desarrollo Social de sectores críticos y en alto riesgo.

De esta experiencia piloto se trasciende a la Organización Panamericana de la Salud. La División de Promoción y Protección de la Salud de la OPS formula el Plan denominado "Salud y Violencia: Plan de Acción Regional", que tiene algunas innovaciones que vale resaltar:

La primera, es su contenido regional y la forma metodológica de combinar experiencias novedosas de distintos lugares con criterios de expertos provenientes de disímiles procedencias. La segunda, dejar de lado el tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas, y asumir una visión de tipo preventiva. La tercera, intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. La cuarta, asumirla dentro de una concepción de planificación, justo en un momento en la que se encuentra más desacreditada. La quinta, su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

Pero también está el de la ciudad de Medellín, donde el Gobierno Nacional ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decide crear una Consejería Presidencial, con el fin de coordinar la acción de los organismos nacionales hacia la ciudad y de sus municipios conexos, y propiciar la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseña el programa "Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana" que busca promocionar una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, deslegitime la retaliación y las respuestas violentas, y promueva la defensa de los ciudadanos.

## 5. Conclusiones

El tema de la delincuencia urbana y por oposición el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema internacional, de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la

---

<sup>32</sup> Son reuniones semanales que sostiene el Alcalde y su equipo de gobierno, en cada una de las comunas, con las Juntas Administradoras Locales (JAL), con el fin de definir las necesidades comunales, el cumplimiento de las obras y el seguimiento presupuestario.

policía y la justicia, ni tampoco es solo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva<sup>33</sup>, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía<sup>34</sup>.

Siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali creando comisiones especiales de seguridad ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc. El municipio es una entidad omnipresente en el contacto con la población y tiene, sin duda alguna, un gran reto: abrir dentro de sus competencias un área especializada en juventud.

Pero no será suficiente si no se hace control de la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía, la iluminación y transporte barrial, el desarrollo de campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil. Enfrentar la violencia exige una visión y acción globales, porque en el mejor de los casos "las medidas aisladas solo tienen efectos marginales" (Ratinoff-Bid, 1996).

En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

Como la violencia recrudece cuando la sociedad no logra institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de conflictos, es hora de modernizar y descentralizar el sistema judicial en su conjunto, para hacerlo menos politizado y más eficiente. Y, por otro lado, hay que reducir la conflictividad judicial, por ejemplo, con la introducción de la justicia comunitaria, la conciliación y el arbitraje para descongestionar el sistema judicial, y con la puesta en práctica de agencias

---

<sup>33</sup> "¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?" (Castillo, 8)

<sup>34</sup> "La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber." (Camacho, A. 1, 1994)

comunitarias, comisarías de familia o de género. En otras palabras, es el momento para introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos, que respeten la diversidad y que se ponga a prueba aspectos de la justicia consuetudinaria (derecho nacido de la costumbre).

Es singular la importancia de la investigación, articulada al diseño de políticas y programas públicos, tal como lo ha sido evidenciada en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantienen estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos y descriptivos. Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc. hacen del problema de la información un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal (Castillo) y, el de Cali, donde se busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información.

Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos "lugares" y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos.

No se puede luchar contra el crimen sin la existencia de una política social explícita. El Control bajo ningún punto de vista puede eliminarse, pero si debe transformarse. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la policía). Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema. Pero también se deberá crear una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la Municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Esta Institucionalidad debería elaborar un plan de acción y una propuesta de concertación con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias para que, por ejemplo, controlen la defensa y exaltación de la violencia en los medios de

comunicación, como la televisión, modifiquen los factores de la cultura basada en el alcohol, controlen las armas de fuego, desarmen a la población civil, aumenten la iluminación y el transporte barrial, y desarrollen campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil.

Obligan a diseñar estrategias ciudadanas de prevención y control inscritas en visiones de gobierno de la seguridad, que vayan más allá de la policía y del estrecho marco nacional. Es necesario construir una "gobernabilidad de la violencia" que surja de una estrategia que vaya de lo local a lo internacional, pasando por la escala nacional, y que involucre a la sociedad toda.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALCALDIA DE CALI, DESEPAZ: Lo que estamos haciendo por su seguridad, Cali 1994.
- ARGUDO, M. Pandillas juveniles en Guayaquil, Ed. ILDIS, Quito, 1991
- BID: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, mimeo, Washington, 1996.
- CAMACHO, A. Colombia, Ciudad y Violencia, Ed. FORO. Bogotá, 1990.
- CAMACHO, A. Seguridad para la gente o seguridad para el Estado, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.
- CAMACHO, A. El problema Central de una política de seguridad ciudadana, mimeo, 1994.
- COSTELLO, P. El paramilitarismo, en: El Mundo, Medellín, 1996.
- CARRIÓN, F. De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en: Ecuador Debate, Ed. CAAP, Quito, 1995.
- CARRION, F. Et.al. Ciudad y Violencias en América Latina, Ed. PGU-Alcaldía de Cali, Quito, 1994
- CASTILLO, H. Popular Culture Among Mexican Teenagers. The Urban Age. Vol. 1 No. 4. Washington. 1993.
- COPORACION REGION-MEDELLIN. Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales. Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, Bogotá, 1993.
- DEL MASTRO, M. y SANCHEZ-LEON, A. La violencia Urbana en Lima. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). Sondeo de Opinión Ciudadana 1992.
- DESEPAZ. Estrategias para enfrentar la inseguridad y la Violencia., 1993.
- DE ROUX, G. Ciudad y Violencia en América Latina, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, 1994.

- GAITAN, F. y DIAZ, J. La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos. Ponencia Presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizada por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- GUERRERO, R. "Cali's innovative Approach to Urban Violence". En *The Urban Age*, Vol. 1, No. 4., Washington, 1993.
- GUERRERO, R. Epidemiología de la violencia, El caso de Cali, Mimeo, Washington, 1996.
- GUZMAN, A. Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993
- HEIN A. PNUD-Colombia. Derechos Humanos y superación de la Violencia en Colombia. PNUD, Bogotá, 1993.
- MAC GREGOR, F. (Ed): Violencia en la Región Andina, APEP, Lima, 1993.
- OPS. Salud y Violencia: Plan de Acción Regional. Dto. PAHO/HPP/CIPS/).
- PNUD-PNR: Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana, Ed. PNUD, Bogotá, 1995.
- RUBIO, M. Economía Política del Crimen: Crimen y crecimiento en Colombia, mimeo, 1996.
- RATINOFF, L. Delincuencia y paz ciudadana. En encuentro: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, BID, 1995.
- SANDÓVAL, G. et al. Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia. Ed. Ariel, 1990.
- SALAZAR, A. Las Bandas Juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la Perspectiva Cultural. En: En que Momento se Jodió Medellín. Ed. Oveja Negra. Bogotá. 1991.
- UNAL-COLCIENCIAS: Colombia: Violencia y Democracia, Ed. UNC, Bogotá, 1988.
- VARGAS, A. Violencia en la vida cotidiana. En: Violencia en el Área Andina, el caso de Colombia, Ed. CINEP. Bogotá, 1993.
- VILLAVICENCIO, Gaitán. Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social. Ponencia presentada en el seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, Cali, 1993.
- YUNES, Joao y RAJS, Danuta. Tendencia de la Mortalidad por Causas Violentas entre Adolescentes y Jóvenes de la Región de las Américas. OPS. Washington. 1993.

## CIUDADANIA SOCIAL Y VIOLENCIA EN LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS<sup>1</sup>

---

Mario Lungo y Roxana Martel<sup>2</sup>

### 1. Introducción: acerca de la relación entre ciudadanía social y violencia en los ámbitos urbanos

La violencia puede ser analizada desde múltiples ángulos y en sus diferentes dimensiones: violencia política o la familiar, violencia de masas o violencia individual. Este trabajo explora una relación particular: la que se establece entre la construcción de la ciudadanía social y las diversas manifestaciones de la violencia urbana, en las principales ciudades centroamericanas en las últimas décadas, con el objetivo de contribuir a la construcción de una nueva cultura urbana donde prime la tolerancia.

La cuestión de la ciudadanía social ha tendido a ocupar cada vez más un importante espacio en la investigación y el debate en distintos ámbitos debido a la complejidad de los procesos de democratización política y la persistencia de los obstáculos que enfrenta el respeto a los derechos humanos en varios países centroamericanos en los años recientes<sup>3</sup>.

Como han expresado varios autores apoyándose en las ideas de Marshall (1964), la ciudadanía en general es el principio de la participación plena en un Estado, en donde los derechos civiles y la igualdad constituyen elementos claves; la participación política efectiva es otra dimensión fundamental; así como los derechos y las responsabilidades sociales.

Estos últimos despiertan el interés de los individuos por sus comunidades y crean vínculos de solidaridad a escala local y nacional (y en estos momentos también a escala transnacional debido a la globalización). En este sentido la ciudadanía social se diferencia de la ciudadanía civil y de la ciudadanía política en que los derechos y deberes asociados a la primera son menos individuales y mas colectivos, y constituye un medio necesario y poderoso para luchar por la integración y contra la exclusión social (Roberts, 1998). Este planteamiento permite vincular una problemática crucial de las ciudades centroamericanas en los años actuales, la violencia urbana, con el proceso de construcción de ciudadanía social y una cultura urbana de tolerancia.

---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en un trabajo elaborado para el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburg, Alemania.

<sup>2</sup> Profesores/investigadores, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.

<sup>3</sup> El Social Science Research Council de New York, en asociación con FLACSO. Costa Rica, apoyó una serie de trabajos y seminarios durante 1997, que analizaron la cuestión de la ciudadanía social en relación a la política social, la descentralización, los mercados laborales, la migración internacional y la problemática indígena (ver Roberts, 1998).



Así como los vínculos entre lo individual y lo colectivo pasan por la construcción de un sentido de comunidad, pensamos que la relación entre construcción de ciudadanía social y violencia urbana está estrechamente ligada a la existencia de comunidades en las ciudades, lo que permitiría potenciar la primera y reducir la segunda.

Es necesario aclarar, sin embargo, que frecuentemente se habla de la existencia de comunidades, olvidando que no todo grupo social, no cualquier agrupamiento de individuos y familias, constituye una comunidad. Para que exista una comunidad es necesario la presencia de valores y aspiraciones sociales compartidos de carácter permanente, lo que va más allá de compartir intereses alrededor de problemas de carácter coyuntural.

La vinculación entre individuo y comunidad esta mediada por la familia (en sentido amplio y no tradicional de la misma), por la estructura de clases sociales, y las instituciones del Estado y la sociedad civil. Esto condujo a plantear que esta vinculación contiene tres dimensiones: la relación entre individuo y sociedad; la relación entre individuo y grupo; y la relación entre individuo y masa (Heller, 1985).

En el caso de sociedades complejas la primera relación asume la forma de una estructura de comunidades orgánicas de intereses contradictorios, ya que sólo cuando el nivel de diferenciación social es elemental una comunidad se puede identificar plenamente con una sociedad. Estas comunidades orgánicas no corresponden necesariamente a las clases sociales fundamentales. Por otra parte, la relación entre individuo y grupo se basa en factores coyunturales, por lo que no todo grupo llega a constituirse en una comunidad a menos que los factores causales que conforman el grupo adquieran un carácter estructural, permanente y la asociación sea conscientemente asumida. Finalmente la relación entre individuo y masa se caracteriza por el carácter no estructurado de esta última, aunque en algunos momentos las comunidades asumen un comportamiento de masas.

La comunidad según Heller, es una unidad estructurada, orgánica, integrada por grupos sociales con una jerarquía homogénea de valores al cual pertenecen necesariamente los individuos al haber nacido o ser proyectados en ella, o al hacer una elección relativamente autónoma por parte de individuos ya desarrollados. No obstante, la pertenencia a una comunidad no es obligatoria ya que el individuo nace en una familia no en una comunidad.

La construcción de comunidades implica, además, la existencia y reconfiguración permanente de identidades sociales, particularmente las identidades urbanas en la problemática que nos ocupa, cuestión de singular importancia. Se han distinguido tres formas y orígenes de la construcción de la identidad social en los contextos urbanos actuales (Castells, 1998):

- Identidad legitimadora: introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales.
- Identidad de resistencia: generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad.
- Identidad de proyecto: cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social.

Adicionalmente, tanto la construcción de la ciudadanía social como la violencia urbana están fuertemente influenciadas por el reforzamiento de la esfera del dominio privado y el debilitamiento de la esfera de lo público, que tiende al predominio de la subjetividad sobre la ciudadanía, por lo que se requiere de una nueva concepción de la democracia que enfrente la visión liberal predominante y permita reconstruir el concepto de ciudadanía social que vincule al Estado con los ciudadanos y a éstos entre ellos mismos (de Souza, 1991). La ciudadanía social constituye así una construcción histórica construida a partir de un proceso de inclusión progresiva y de adquisición de poder por la sociedad.

Esto supone una reivindicación colectiva de los derechos y deberes civiles. La construcción de ciudadanía social exige la existencia de luchas y movimientos sociales que demanden al Estado el mantenimiento y la posible ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de un amplio y fuerte proceso de inclusión de diversas voces capaces de reivindicar la integración e inclusión social. También la construcción de la ciudadanía social conlleva, además de la inclusión, la división de lo social en dos dimensiones: lo público y lo privado.

Lo público es, en palabras de Habermas (1981), ese "espacio/ núcleo productor de sentido social en donde se discuten los problemas sociales y políticos que atañen a un colectivo". Para este pensador la modernidad se presenta como la génesis de una esfera pública y autónoma de deliberación política constituida por sujetos capaces de argumentar racionalmente en condiciones de igualdad de participación y de réplica. Esta participación es la que constituye uno de los elementos que fortalecen las construcciones democráticas. En este espacio es donde se hacen las demandas sociales, es decir, donde se hacen visibles los distintos grupos y discursos que conforman lo social. Aquí se generan el conjunto de mecanismos para tratar los problemas colectivos. Lo privado, por otra parte, es el lugar en el que se generan las relaciones específicamente individuales. Con esta definición no se quiere oponer lo público y lo privado como dos situaciones

ajenas entre sí, sino más bien articuladas como elementos de un mismo fenómeno: la construcción de ciudadanía social.

El tránsito por diversas formas de violencia, en el que se han cuestionado los principios de ciudadanía y democracia, ha sido una de las características de la historia centroamericana. La discusión sobre la construcción de ciudadanía se vuelve, pues, una discusión pertinente en los momentos actuales ya que a una década de la finalización formal de conflictos internos, todos los países del istmo presentan niveles bajos de participación social, un criterio importante en la construcción ciudadanía, y altos niveles de violencia, en sus diversas manifestaciones.

Este enfoque permite analizar las diversas manifestaciones de la violencia urbana en las últimas décadas y la situación actual en algunas de las principales ciudades centroamericanas:

Requisitos para la construcción de ciudadanía social	Aspectos a analizar respecto a las expresiones de violencia urbana
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grado de presencia de comunidades</li> <li>- Mediaciones entre individuo y comunidad:</li> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Familias</li> <li>- clases sociales</li> <li>- instituciones estatales</li> <li>- organización de la sociedad civil</li> </ul> <li>- Existencia de identidades sociales</li> <li>- Relación público / privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación la presencia de comunidades urbanas</li> <li>- Relación las transformaciones en las relaciones familiares</li> <li>- Relación con la actual estructura de clases sociales</li> <li>- Relación con las acciones estatales</li> <li>- Relación con las actividades de la sociedad civil</li> <li>- Relación con la existencia de identidades sociales urbanas</li> <li>- Relación con el nivel de privatización de servicios y espacios públicos</li> </ul>

## 2. La violencia en Centroamérica: una continuidad explicada por la historia

### Primer acto: la violencia previa a la década de los 80

Antes de los 80 en Centroamérica prevalecía una constante violencia institucionalizada de carácter político promovida por gobiernos militares. Las otras manifestaciones de violencia se desdibujaban en un ambiente convulso estimulado por la desigual distribución de la riqueza y la preeminencia de la exclusión social. Estos factores internos se acentuaban por la sombra generada en todo el mundo por la guerra fría y el temor generalizado a la expansión del comunismo. Costa Rica constituía la excepción.

En este país se aplicó, desde 1950, una política social basada en un régimen político democrático y en la existencia de una distribución de la riqueza con pocas desigualdades comparada con las de sus vecinos de la región. El Estado de Bienestar costarricense dio lugar a una continuidad democrática que ha tenido su fundamento en relaciones solidarias y pacíficas entre los individuos. Sumado a esto, se han propiciado espacios y mecanismos de resolución de conflictos que explican los niveles bajos de inseguridad y violencia. Pese a su estabilidad interna, Costa Rica sería afectada desde los años 80 por las repercusiones de los conflictos internos vividos en los otros países de la región y una profunda crisis económica.

En Guatemala el conflicto armado iniciado en la década de los 1960 se superpone a una ancestral violencia basada en la explotación de la población indígena, mayoritaria en el país. El profundo e irresuelto conflicto entre ésta y la población de origen ladino dio origen a altos niveles de violencia de todo tipo, entre la que se destacan la exclusión económica y social de los indígenas y la represión política (Jonas, 1994). Es este país en donde la violencia está profundamente teñida de un rasgo étnico de una importancia que no existe en el resto de países centroamericanos.

El Salvador se caracteriza desde el siglo XIX por una recurrente violencia contra la población campesina y la represión política contra todos los opositores a los gobiernos dictatoriales (Alvarenga, 1996). Esta situación, sumada a la violencia de orden criminal común se mantiene desde esa época. En la década del 70 las crecientes expresiones populares de protesta tuvieron como escenario todo el país, generando una feroz represión política que presagiaba la guerra que se desplegó la década siguiente.

En Nicaragua, la violencia cotidiana tiene como trasfondo, hasta los años 70, el irresuelto conflicto entre liberales y conservadores, y a partir de esa década, entre ambos sectores políticos y los sandinistas, que impulsaron varias insurrecciones urbanas hasta derrocar a la dictadura de la familia Somoza. (Cuadra, 2001). Hasta

el momento actual, la persistencia del conflicto ha conducido a una situación de ingobernabilidad política que contribuye al nivel de violencia existente, en el que las motivaciones políticas se superponen a las contradicciones entre grupos familiares y económicos.

Honduras tampoco ha estado exenta de manifestaciones de violencia, muchas de ellas vinculadas a razones políticas. Ocurrió un masivo exilio de opositores durante la dictadura de 1933 a 1949 y durante el golpe de Estado de 1963. En la década de los setenta la represión pasó golpear los sectores sociales del campo. La forma en que se concretizó fueron las torturas y desapariciones de una cantidad no cuantificada de campesinos (Castellanos, 2000).

En síntesis, Centroamérica se caracteriza antes de los años 80 por la presencia de formas tradicionales de violencia subsumidas dentro de una permanente e intensa violencia de orden político. El tipo de regímenes políticos vigentes, donde el papel de las fuerzas armadas es dominante, explica esta situación. La diferencia de Costa Rica se explica además de una mayor equidad en la distribución de la riqueza, por el predominio de la democracia liberal como sistema político y a la abolición del ejército en 1950.

### Segundo acto: la década de las guerras

A partir de los años 1980 Centroamérica será conocida internacionalmente como una región de guerras civiles, transformándose las manifestaciones de la violencia y emergiendo la cuestión de los derechos humanos a un primer plano.

En El Salvador el conflicto armado abierto duró once años y se generalizó a todo el país con una pérdida en vidas de 75,000 personas aproximadamente. Más allá de su dimensión cuantitativa, la guerra se convirtió en un evento totalizante en el orden social del país (Martín Baró, 1988). La vida nacional estuvo en función del conflicto, en mayor o menor medida a lo largo de todo este período.

La ciudad de Guatemala fue el principal escenario de la lucha entre el gobierno y la oposición a inicios de la década de los ochenta. La dictadura militar lanzó un ataque de grandes proporciones en contra de los sindicalistas, estudiantes, intelectuales y todos aquellos que participaban en la oposición. La ciudad capital, lugar en el que se concentraba el poder y por muchos años la oposición al gobierno, se convirtió en un lugar inseguro para los activistas del movimiento popular (Ball et al, 1998). Una vez reducida la presencia de oposición política en la ciudad y replegada esta en el interior, la violencia política se trasladó a las zonas rurales.

Aunque en Honduras no se vivió un clima de guerra civil como Guatemala y El Salvador, sí se presentaron crecientes hechos de violencia. Debido a los conflictos en los países vecinos y al interés norteamericano en neutralizarlos, la presencia militar norteamericana tomó dimensiones considerables. Esto hizo que

la sociedad hondureña se militarizara. Las expresiones de violencia más frecuentes estaban vinculadas a daños contra la vida, contra la propiedad y delitos varios, como amenazas, lesiones, violencia intrafamiliar, allanamientos, etc.

En Nicaragua, gobierno sandinista no pudo evitar los ataques contrarrevolucionarios apoyados por los Estados Unidos y la guerra marcó toda la década y acentuó la extrema polarización política que se mantiene aún y que constituye una de las bases de la permanente inestabilidad política del país. Esta situación deterioró la economía y acentuó la pobreza, generando nuevas fuentes para la emergencia de diversas formas de violencia. La percepción de inseguridad difería según los espacios geográficos y la posición de los individuos respecto al conflicto.

En Costa Rica en 1980 se da una ruptura de la estabilidad social provocada por una profunda crisis económica. Se experimenta un debilitamiento de las políticas sociales y crecimiento de las desigualdades y la pobreza provocando un crecimiento de la delincuencia y la violencia. Esta situación se agrava por la debilidad en los mecanismos de administración de justicia. Para mediados de la década de los ochenta los datos comienzan a mostrar el crecimiento en el total de los delitos cometidos (Loría, 2001).

En general durante esta década la violencia alcanzó en Centroamérica niveles antes no vistos e inéditas manifestaciones. Los conflictos, como lo hemos señalado, eran sobretodo por razones políticas. Frecuentes denuncias de violación a los derechos fundamentales fueron hechas por organismos nacionales e internacionales.

Tercer acto: ¿violencia en tiempo de paz?

La década de los noventa se inicia con procesos de negociación en los países en los que el conflicto armado se había desarrollado. En El Salvador y Guatemala se lograron, a inicios y mediados de esta década, firmar acuerdos de paz y comenzar procesos de transición democrática. Esto no supuso, sin embargo, la disminución de la violencia. En todos los países centroamericanos se incrementaron los índices de lo que especialistas han denominado violencia social (Cruz y González, 2002). Esta se caracteriza por un aumento de la criminalidad expresada en delincuencia común y organizada.

Los procesos de criminalidad no están separados de la victimización a la que son expuestos los ciudadanos. La victimización es el acto en el cual una persona es objeto del uso de la fuerza provocada por la violencia que produce daño físico o psicológico (Cruz, M. 1999). Muchas veces, la sensación de inseguridad se percibe con mayores dimensiones por la cobertura que se da de estos hechos en los medios de comunicación social. Éstos han jugado un papel muy importante en la

configuración de miedos urbanos, en los que la violencia o el sentimiento de inseguridad ocupan lugares prioritarios en la cobertura de noticias.

En Guatemala en 1996 la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y el gobierno firmaron un acuerdo de paz que permitió poner un final de la guerra. Los años que siguieron se han caracterizado por una presencia importante de la violencia como fenómeno social. Debido a esta situación, la inseguridad se ha convertido en uno de los principales problemas para la población guatemalteca. La demanda de la sociedad civil gira, consecuentemente, alrededor de esta problemática. La violencia social y urbana se dan, en Guatemala, principalmente por la amplia disponibilidad ilegal de armas, la persistente desigualdad social, la debilidad del sistema de administración de justicia y ante todo por cultura de la violencia que se basa en la antigua y arraigada exclusión social de la población indígena. (Rodríguez y De León, 2001).

En El Salvador la situación es semejante. Las formas de violencia más frecuentes son los robos, la extorsión, las heridas con arma blanca o de fuego, las amenazas de muerte, los secuestros y los homicidios. Además de estas manifestaciones, vinculadas directamente con la delincuencia, el país ha sido escenario de muertes producidas por conflictos entre pandillas juveniles (Lungo y Baires, 1994). Desde 1995 se ha venido registrando un incremento en la demanda ciudadana por combatir la delincuencia. La campaña ha sido conducida por los empresarios, industriales, el gobierno central y los medios de comunicación. La petición se centra en aumentar las penas a los delincuentes considerando que la modernización del sistema de justicia impulsada a raíz de los Acuerdos de Paz es una muestra de debilidad institucional. La prensa tiene como objetivo de sus acusaciones a los jóvenes de las pandillas juveniles, pertenecientes a sectores pobres de la población localizados en las zonas marginales de la ciudad.

Nicaragua inició la década de los noventa con demandas internas y externas por terminar el conflicto armado. El proceso de negociación que permitiría iniciar un proceso de transición democrática coincidió con el cambio de gobierno. Este proceso se caracterizó por un débil sistema de administración de justicia, una ausencia de proyecto político y de una gobernabilidad democrática. Todos estos elementos contribuyeron a que la institucionalidad existente fuera rebasada por la intensidad de los conflictos y las expresiones de violencia. Si bien no existía, entonces, un conflicto armado como el de la década anterior, la estabilidad política no se pudo concretar. Los mecanismos utilizados, en muchas ocasiones para resolver los conflictos que aparecían tomaron un cariz coercitivo y policial ante un fenómeno que, al igual que en los otros países centroamericanos, tiende a ser cada día más predominantemente urbano.

Costa Rica es un caso interesante respecto a la violencia. Este país presenta,

a partir de diversos estudios, uno de los niveles más bajos de criminalidad en América Latina, sin embargo, la sensación de inseguridad es muy alta (Carvajal, 2003). Uno de los factores que ha propiciado esta percepción han sido los medios de comunicación social. Sin embargo, pese a una tradición democrática muy fuerte, Costa Rica sufrió un aumento considerable, según sus parámetros, en los niveles de criminalidad. Desde inicio de la década, las denuncias hechas al ministerio público han ido en aumento.

Situación paradójica entonces la de Centroamérica. A mayor democracia mayores niveles de violencia ¿Cuál es la explicación de este fenómeno?.

Planteamos que la hipótesis que la explicación es múltiple debido a que, a pesar de la generalizada democratización experimentada por los países centroamericanos sometidos antes a regímenes dictatoriales, las historias y las culturas propias han creado contextos que explican la persistencia de la violencia, y que a pesar de que sus manifestaciones actuales sean semejantes, estos contextos son particulares, en un ejemplo de que la globalización no puede borrar las especificidades nacionales a pesar trascienda las fronteras de los países.

### 3. El telón de fondo de la violencia en ciudades centroamericanas

Las ciudades son escenarios de múltiples y variadas relaciones donde los conflictos inherentes a la vida social pueden expresarse en forma abierta e incluso en actos de violencia cuando no se logran resolver pacíficamente (De Roux, 1994). La violencia ha sido definida, en su acepción más general como el uso o amenaza de uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro o a uno mismo (Briceño, 1997). Este concepto parece pertinente al momento de reflexionar sobre el fenómeno de la violencia en contextos urbanos. Aunque la mayor parte de la violencia ejercida contra una persona tiene una dimensión delictiva, y por lo tanto está penada socialmente, usualmente se ha adoptado el término de violencia urbana para hacer referencia al crimen cometido en los espacios públicos de las ciudades.

A pesar de la unidad geográfica los países de la región centroamericana y de su historia colonial común, éstos presentan particularidades sociales, políticas y culturales que se evidencian al observar las manifestaciones de violencia urbana en sus principales ciudades en el momento actual.

Analizar la violencia urbana en las ciudades centroamericanas exige tomar en cuenta el creciente proceso de urbanización que todos los países de istmo han vivido desde la industrialización de sus economías en la década de los 50. Así, en Nicaragua entre 1940 y 1995 el porcentaje de población que vivía en las ciudades se elevó de 30% a 57%. En El Salvador en 1996, 56,7% de la población vivía en áreas urbanas y 43,3% en áreas rurales, aunque estos porcentajes ocultan el hecho



de que buena parte de los habitantes censados como rurales trabajan en las ciudades. En Costa Rica, en 1995 el 49% de los habitantes vivían en zonas urbanas. En Honduras, la población urbana representaba, en 1995, el 43% de la población total y se concentraba en dos ciudades: Tegucigalpa y San Pedro Sula. De los países de istmo, el que presenta menor proporción de la población viviendo en ciudades es Guatemala. En 1995 este país solo contaba con un total de 35% de población urbana.

Destaquemos los procesos explicativos emblemáticos para cuatro de las ciudades capitales que permiten recoger la diversidad de las manifestaciones de violencia urbana en la región centroamericana. Así, en el caso de San Salvador hemos escogido la temática de las expectativas surgidas a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992 que dieron fin al conflicto armado de más de diez años; en la ciudad de Guatemala la profunda exclusión social de la población indígena; en Managua la persistente inestabilidad política; y en San José los efectos de la intensa migración nicaraguense.

San Salvador, la frustración luego de los Acuerdos de Paz

La guerra que asoló a El Salvador entre 1981 y 1992 dejó, evidentemente, secuelas en el comportamiento social que constituyen fuente de violencia. Se destacan la desconfianza y los rencores entre los distintos grupos sociales involucrados en el conflicto a pesar de haberse logrado firmar un ejemplar acuerdo de paz (Samayoa, 2002); el rompimiento de la estructura familiar tradicional; la existencia de una gran cantidad de armas entre la población civil y la capacidad adquirida para utilizarlas; entre otras.

Por estas razones surgió inmediatamente el temor a un incremento de la violencia, lo que efectivamente ocurrió y fue atribuido rápidamente a los factores antes mencionados, especialmente al último. No obstante, al analizar la violencia desarrollada en los últimos diez años es indispensable buscar las razones estructurales que la originan. Sostenemos que una de las fuentes fundamentales en el caso salvadoreño es la frustración surgida al constatar que los Acuerdos de Paz sólo han cambiado, parcialmente, las condiciones que provocaron el conflicto armado.

Efectivamente, aunque es innegable que el país se ha democratizado en el aspecto político, la concentración de la economía y la desigualdad social se han acentuado durante la última década. El nuevo modelo económico descansa en cuatro bases: la existencia de un importante excedente externo constituido por las remesas de los migrantes; la estabilidad cambiaria y la reducción de la inflación a niveles internacionalmente aceptados; una nueva forma de integración de la economía salvadoreña a la norteamericana; y la expansión del mercado interno. Aunque aún está en proceso de consolidación, este nuevo modelo económico ha

generado ya ganadores y perdedores. Entre los primeros está el sector financiero, las empresas transnacionales y los industriales vinculados a la maquila. Entre los segundos se encuentran los trabajadores del campo y los agroexportadores (Segovia, 2002).

A pesar que entre 1996 y el 2000 disminuyó la pobreza y se incrementó la cobertura de los servicios básicos, el crecimiento económico se detuvo, el subempleo se mantuvo alto y los salarios mínimos se redujeron. El Salvador presenta una de las desigualdades más altas del mundo en la distribución del ingreso. El 20% más rico de la población percibe en promedio ingresos 18 veces más altos que el 20% más pobre. Existe por ello un ambiente de incertidumbre e inseguridad hacia el futuro (PNUD, 2001). Una investigación reciente indica como durante la última década el poder económico ha permanecido concentrado como en las décadas precedentes a la guerra de los años 80 (Paniagua, 2002).

Esta situación ha incrementado la migración de los salvadoreños hacia el exterior, con todas las consecuencias positivas y negativas implícitas para la transformación de la sociedad nacional, destacándose entre las últimas el fenómeno de las pandillas juveniles influenciadas por el proceso migratorio, conocidas como “maras”. No obstante, la relación entre los impactos de la intensa migración internacional de los salvadoreños (el 25% de la población vive actualmente en el exterior), no debe hacer ver a la creciente violencia como un efecto unidireccional de este proceso. Investigaciones realizadas muestran la gran complejidad de este fenómeno en sus dimensiones sociales y culturales (Lungo y Kandel, 1997).

Una investigación sobre este fenómeno mostró que el 75% de los miembros de estas pandillas se encuentran desempleados, casi la mitad buscó empleo en las semanas previas a la encuesta y a lo que aspiran es a obtener uno; que el 10% participó en la guerra en alguno de los bandos contendientes; y que tienen pocas expectativas en el futuro del país (Cruz y Portillo, 1998), lo que indica que, a pesar de las actitudes ambivalentes de los miembros de las pandillas, la incertidumbre sobre el futuro estimula la violencia urbana de éste y otros sectores sociales.

La generalizada frustración por los resultados de los Acuerdos de Paz en el caso salvadoreño es uno de los procesos fundamentales que incrementa la violencia urbana en sus distintas manifestaciones, especialmente en el Area Metropolitana de San Salvador. Las encuestas en torno a las elecciones para los gobiernos locales a realizarse en marzo del 2003 muestran que este problema, junto al deterioro de las condiciones económicas experimentadas por los sectores

populares y las clases medias urbanas, constituyen las principales preocupaciones de los ciudadanos.

Guatemala, el peso de la exclusión social de la población indígena

La sociedad guatemalteca constituye la expresión más impactante en la región centroamericana del fenómeno de la exclusión de la población indígena en sus diferentes dimensiones (Bastos y Camus, 1994). Desde los primeros estudios sobre la migración hacia la ciudad de Guatemala a finales de los años 60 (Roberts, 1968), pasando por el exhaustivo análisis de décadas de violencia política (Jonas, 1994), hasta investigaciones recientes sobre sectores sociales específicos (Geller y Palma, 1999), todos los trabajos han documentado la profundidad de este fenómeno, una de las fuentes fundamentales de la violencia urbana en la ciudad de Guatemala.

El proceso emblemático que contextualiza la violencia urbana en la ciudad de Guatemala (y en general en todo el país), es la exclusión social de la población indígena. Esta vive en las peores condiciones de pobreza, a lo que se suma, en el ámbito urbano el desarraigo y las enormes dificultades para adaptar a la vida de la ciudad. Las razones se encuentran en el peso de su tradición campesina, ser mayoritariamente analfabetos y mayahablantes (de diferentes lenguas, adicionalmente), y el hecho fundamental de ser desplazados por la violencia política y el miedo de sus zonas de origen, llegando a la ciudad por obligación y sin ninguna expectativa previamente construida socialmente. Por esta razón privilegian en ocultamiento, diluyéndose en la ciudad, sin mantener ni recrear el rico mundo comunitario vivido anteriormente en el campo (Smith, 1992; Bastos y Camus, 1994).

Cuestiones como el inquilinato son para esta nueva población de la ciudad totalmente incomprensibles. Respecto a la inserción laboral, obviamente las actividades de la economía informal conforman casi la única opción, acentuando así la exclusión social y siendo objeto privilegiado de la violencia urbana.

La firma del Acuerdo de Paz en Guatemala no ha contribuido, lamentablemente, a la transformación de esta situación. Al contrario, las dificultades de construir una gobernabilidad democrática durante los últimos seis años se ha sumado a la expansión del crimen organizado, incrementando la violencia urbana en la ciudad y afectando a la población más vulnerable, los pobres, en su mayoría indígenas, particularmente a las mujeres de este origen étnico.

Este panorama se revela como un desafío, en el caso de la ciudad de Guatemala, la reducción socialmente sostenible de la violencia urbana sin hacer que previamente la población indígena adquiera plenamente los derechos que implica una real ciudadanía social.

Managua, un escenario permanente de inestabilidad política

Un rasgo esencial que particulariza a la sociedad nicaraguense desde el siglo XIX es la permanente inestabilidad política. Basada en el antiguo e irresuelto conflicto entre liberales y conservadores, pasa por la ocupación e intervención militar norteamericana y se acentúa por la revolución Sandinista. El desenlace aún esperado de esta permanente inestabilidad política al iniciarse el siglo XXI, marca la atmósfera de violencia urbana en el país y en Managua.

La selección de esta ciudad como capital del país obedece, entre otras razones de mayor importancia como el desarrollo de la economía, a la rivalidad entre las dos ciudades durante la colonia: León, la liberal, y Granada, la conservadora, que ha sido sujeto de varias obras literarias. Subyace en este hecho de la geografía urbana del país, una profunda contradicción entre intereses económicos que adquirió la expresión de rivalidades familiares que aún cruzan la política nicaraguense y que no pudieron ser borrados ni aún durante la década del gobierno Sandinista. Managua, de tardía consolidación como la principal ciudad del país será rápidamente el escenario privilegiado de la violencia urbana.

Esta asume, especialmente durante la década de los 70 un tinte eminentemente político. La ciudad es el lugar de varias insurrecciones populares contra la dinastía de la familia Somoza (Barreto, 80), dejando una profunda huella en numerosos barrios de la ciudad.

Aunque durante los años del gobierno Sandinista la violencia política se traslada hacia las zonas rurales y en general la violencia común disminuye sensiblemente, al ser derrotados los Sandinistas en las elecciones de 1990, vuelve a emerger con fuerza la permanente inestabilidad política que caracteriza a la historia nicaraguense. Derrotada la ilusión revolucionaria se vuelve a la cotidiana negociación poco transparente entre los partidos políticos en momentos en que la acentuada pobreza heredada por diez años de guerra interna y la crisis económica conducen al surgimiento de varias formas de violencia urbana entre las que se destaca el crimen organizado. El país tampoco es ajeno a las consecuencias de la migración internacional. Así, las ciudades de Managua, Masaya y Chinandega son las que más concentran pandillas juveniles (Valle y Argüello, 2002).

Pareciera, entonces que una condición indispensable para la construcción de ciudadanía social y la reducción sostenida de la violencia urbana pasan por la solución de la permanente inestabilidad política del país.

San José, el impacto de la migración nicaraguense

A pesar de su conocida democracia política, su relativa igualdad social, un nivel de pobreza relativamente bajo y un ambiente pacífico donde las manifestaciones

de violencia que han caracterizado a las otras ciudades centroamericanas no han estado presentes, el panorama en la ciudad de San José ha cambiado drásticamente en los años recientes.

Si en los años 80 la crisis económica que erosionó profundamente las bases de la sociedad costarricense tuvieron su expresión en el incremento de la informalidad de la economía de la ciudad, el surgimiento de un importante sector informal de la economía y la aparición del fenómeno de la segregación socio-espacial (Lungo, 1997), constituyéndose en la base de manifestaciones de violencia urbana antes no vistas, será un nuevo fenómeno en los años 90 el que, sumado a lo anterior, explica que la atmósfera pacífica de la ciudad esté rápidamente desapareciendo.

Este fenómeno, estrechamente asociado a la situación que vive el vecino país de Nicaragua, y que hemos descrito refiriéndonos a la ciudad de Managua, es el intenso flujo migratorio de nicaraguenses que se asientan, ante todo, en el valle central y especialmente en la ciudad de San José. Este proceso no es nuevo. Varios estudios han detectado la concentración de migrantes nicaraguenses en algunos barrios populares de San José como Barrio Cuba, y su dedicación especialmente a trabajos artesanales especializados como la fabricación artesanal de calzado. Sin embargo durante los años 90 la migración de nicaraguenses al país aumentó drásticamente, estimándose que su número alcanza cerca de medio millón de personas, cifra alta en relación a un país que solo cuenta con cuatro millones de habitantes.

Alrededor de la explicación de sus causas hay un intenso debate que lamentablemente atribuye muchas de las manifestaciones de la creciente violencia urbana a los migrantes nicaraguenses. Se ha llegado a sostener que incluso estas se generan en algunos asentamientos urbanos precarios habitados mayoritariamente por población originaria de este país.

Este caso ejemplifica la relación, frecuentemente mal entendida, entre la migración extranjera y la violencia urbana. Estados Unidos constituye una muestra paradigmática de esta distorsión de las razones que provocan las nuevas y a veces sofisticadas manifestaciones de la misma.

#### 4. El desafío: reducir la violencia urbana construyendo ciudadanía social en el contexto de la globalización actual

En contextos en el que el sentimiento de inseguridad, desconfianza, temor por la ciudad misma que se presenta llena de amenazas, ¿cómo construir ciudadanía social? Para responder a esta interrogante, se retomará el planteamiento hecho en la introducción: la ciudadanía supone y exige la presencia de cuatro elementos constituyentes: la existencia de comunidades urbanas; el manejo de las distintas

mediaciones que afectan la relación entre el individuo y estas comunidades; la construcción de identidades sociales urbanas; y la relación entre lo público y lo privado. Lo anterior, contextualizado por el proceso de globalización actual.

### Existencia de comunidades urbanas

En Centroamérica, el grado de presencia de comunidades urbanas fue un elemento importante en la década de los 80. En este período las demandas sociales se hacían desde grupos organizados que, si bien no en todos los casos actuaban dentro del marco legal prevaleciente, permitían canalizar las luchas y aspiraciones por el reconocimiento de los derechos humanos.

En la década de los 90, la construcción de comunidades urbanas ha sufrido transformaciones. Las ciudades centroamericanas, afectadas por elevados niveles de violencia urbana han propiciado el repliegue de los ciudadanos de todas las clases sociales a espacios que consideran seguros. Estos espacios son, predominantemente, espacios privados. La desconfianza en “el otro”, la amenaza que éste representa, han venido a deteriorar las relaciones en las comunidades tradicionales. Esto es más evidente en las relaciones de comunidades de barrio. La proximidad del vecino, los espacios de socialización con éste se cierran a partir de la desconfianza que prima en las relaciones interpersonales, imponiendo patrones de conducta que obstaculizan la integración comunitaria y reducen los niveles de tolerancia a lo diferente.

En las distintas ciudades centroamericanas puede observarse cómo se han establecido relaciones más de carácter coyuntural que permanente en la búsqueda de mecanismos de seguridad común. Estas respuestas, más que fortalecer el concepto de comunidad como un espacio permanente en el que se comparten valores y aspiraciones sociales, se vuelven respuesta a mecanismos ineficientes de garantía de la seguridad por parte del Estado.

En este aspecto, puede afirmarse que existe en las ciudades centroamericanas un debilitamiento en la construcción de comunidades que contribuyan a la construcción de ciudadanía social y la reducción socialmente sostenible de la violencia urbana. Este proceso no aparece directamente vinculado a la globalización.

### Mediaciones entre individuo y comunidad

La relación de los individuos con la comunidad opera a través de distintas mediaciones que afectan la construcción de la ciudadanía social y la lucha contra la violencia urbana: la familia, la estructura de clases sociales, las instituciones del Estado y la sociedad civil, expresada en organizaciones sociales.

En Centroamérica la estructura de las relaciones familiares ha experimentado transformaciones importantes en las últimas décadas. Algunos de los factores que han contribuido a esta transformación son la exclusión social, la pobreza y la migración internacional. Así por ejemplo, los rasgos principales de la familia nicaragüense pobre actual expresan el cambio del modelo familiar tradicional que tiene al hombre como centro. La jefatura femenina de las familias aumentó sobre todo en la ciudad de Managua (Valle y Argüello, 2002). Costa Rica registra en los últimos años una consolidación de la tendencia al aumento de los hogares unipersonales, nucleares conyugales sin hijos y nucleares uniparentales. Ambos casos muestran transformaciones en la estructura de las relaciones familiares que, indudablemente guardan relación con el fenómeno de la violencia urbana.

Una vez iniciada la década de los noventa, con las negociaciones que dieron fin a los conflictos, la polarización de la lucha de clases que había predominado en los años anteriores se desdibujó. La clase media surge como un referente y un elemento importante en la estructura social de las ciudades centroamericanas. Esta clase media ha sido determinante en la construcción de las sociedades urbanas que se han configurado en la región. En varios países fue de ellas donde surgieron los grupos de oposición al régimen militar de los años 70 y 80. Este comportamiento, de mucha presencia y compromiso con lo público y político, en la actualidad tiende hacia un repliegue hacia los intereses privados principalmente.

Las acciones que desde ella se articulan están, ante todo, vinculados con la seguridad o el acceso a servicios urbanos, dado el hecho que los sectores medios se han quedado sin proyectos ideológicos y políticos en los cuales confiar y a través de los cuales encauzar demandas más integrales; por otra parte, la clase media ejemplifica, mejor que otro grupo social, por sus aspiraciones, ingresos, educación, la dinámica privatizadora que está más allá del miedo a la represión y al desorden (González, 2002), y que involuntariamente contribuye a la violencia urbana.

En general las instituciones estatales se encuentran en un momento de deslegitimación social en Centroamérica. Con relación a la seguridad, pese a que se han impulsado programas de modernización de los sistemas de administración de justicia, éstos tienen aún una institucionalidad muy débil y sus mecanismos no son eficaces para solucionar los problemas de seguridad urbanos. Esto se pone en evidencia cuando este tema aparece como un problema a solucionar delegándolo en manos privadas.

El aumento de la presencia de servicios de seguridad privada es un hecho real y en proporciones alarmantes en la región. Así, en Costa Rica, el porcentaje de personal de seguridad privada inscrito se elevó entre 1994 a 1998 en un 268.58% (Loría, 2001). En Guatemala para 1999 se reportaban 23 mil agentes de seguridad

privados y la compra venta de servicios de seguridad, vigilancia y armas de fuego, se había incrementado en 50% (Rodríguez y De León, 2001).

Respecto al gobierno de las ciudades prevalecen todavía niveles muy altos de centralización del Estado. Los procesos de descentralización o están en sus primeras etapas, como es el caso de Nicaragua, o están estancados, como en El Salvador, lo que pone en situación de desventaja el gobierno de las ciudades para contribuir a la construcción de ciudadanía y combatir la violencia urbana, que sigue estando, esta última tarea, en manos del gobierno central y en el que prevalece un enfoque policial reactivo.

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido una participación muy activa en el fortalecimiento de comunidades en todos los países centroamericanos en los últimos años. Muchas de ellas trabajan por la reducción de la proliferación de armas, por la integración de jóvenes de pandillas a la vida comunitaria, por la apertura de espacios de esparcimiento, etc. No obstante, su excesiva fragmentación, el énfasis de corto plazo de sus proyectos y su dependencia de la fluctuación de las políticas de los donantes, reducen los efectos de su trabajo. Cuando se observa su papel en la formación y consolidación de comunidades y la articulación de éstas con las instituciones estatales, son visibles las limitaciones de su trabajo en torno a la violencia urbana.

### Existencia de identidades sociales urbanas

La identidad social se construye en interacción con otros sujetos que participan de características comunes, en función de su posicionamiento social: “nosotras las mujeres, nosotros los obreros, nosotros los jóvenes”. Las identidades sociales urbanas, son recortes contruidos que responden a los modos de relación con la ciudad. Ésta se construye en la interacción cotidiana. Hablar de identidades es hablar de clase social, de grupos, de oficios, de nombres, de espacios y territorios.

Se pueden entender las identidades sociales desde una triple referencia, a saber, la situacional, la grupal y la simbólica (Reguillo, 1991). La referencia situacional lleva en sí misma la idea de espacios, escenarios, lugares sociales que introyectan en el actor social una idea de quién es, quién ha sido y cuáles son sus posibilidades reales. Esta referencia reconoce que “el lugar” (el espacio, el territorio), es determinante en los itinerarios cotidianos y es desde estos que se establecen relaciones con la ciudad. La referencia principal son los grupos a los que los actores sociales se adscriben y desde los que se da sentido al juego de posiciones sociales. La referencia simbólica retoma la manera en que se exterioriza la identidad social: ropa, accesorios, lenguaje, gustos, etc

En las ciudades centroamericanas se han configurado, evidentemente, diversas identidades sociales urbanas que se reconfiguran constantemente. La



transformación de las identidades es provocada por una multiplicidad de factores, entre los que podrían citarse las condiciones sociales y económicas de los distintos grupos, el proceso de la migración, la transformación de la ciudad, la presencia de los medios de comunicación en la vida cotidiana, etc. Una de las nuevas identidades sociales que pueden distinguirse en las ciudades centroamericanas es la conformada por las pandillas juveniles, que tiene una fuerte presencia en todas ellas.

Estamos, sin embargo, ante una de las cuestiones menos exploradas en evolución reciente de las ciudades de la región. Por ejemplo, habría que estudiar las transformaciones que sufre la identidad social de los grupos indígenas luego de varios años de vivir en la ciudad de Guatemala o la recreación de la identidad de los nicaraguenses que habitan en San José.

### Relación público / privado

La relación entre lo público y lo privado está vinculada con el concepto de democracia y por consiguiente con las cuestiones de la ciudadanía social y seguridad como sostuvimos al inicio. Lo público es el espacio/ núcleo productor de sentido social en donde se discuten los problemas sociales y políticos que atañen a un colectivo (Habermas, 1981). La modernidad se presenta como la génesis de una esfera pública y autónoma de deliberación política constituida por sujetos capaces de argumentar racionalmente en condiciones de igualdad de participación y de réplica. Esta participación es la que constituye uno de los elementos que fortalecen las construcciones democráticas. En otro extremo de la construcción de ciudadanía está el ámbito de lo privado. En este se expresan las demandas individuales de los sujetos.

La vida social pareciera moverse de uno a otro extremo. Pareciera ser que nuestras sociedades están predispuestas de algún modo hacia las oscilaciones entre períodos de intensa preocupación con los problemas públicos y de casi total concentración en las metas del mejoramiento individual y el bienestar privado (Hirschman, 1982). Este movimiento, que es una tendencia mundial reforzada por los procesos de globalización económica y cultural, parece ser el escenario de la relación con lo público en las ciudades centroamericanas.

La participación en asuntos de comunidad se restringen a la defensa de lo privado. El objetivo es, al final, defender el territorio. Las soluciones a este sentimiento de inseguridad y desconfianza son las privatizaciones. Privatizaciones de espacios, de gustos, de relaciones. La violencia debilita lo público como instancia de socialización y se privilegia lo privado (Carrión, 1994).

Obviamente, esta tendencia tiende a que los ciudadanos no enfrenten colectivamente el problema de la violencia urbana, y cuando lo hacen enfatizan en opciones de seguridad privada, reduciendo el papel de lo público. Buena parte de los habitantes de las ciudades centroamericanas parecen regirse por este patrón de comportamiento.

En síntesis podemos plantear que el proceso de globalización actual está introduciendo condicionantes comunes en las mediaciones entre los individuos y las comunidades, en la transformación de las identidades urbanas y en la relación entre lo público y lo privado en las sociedades urbanas centroamericanas. Sin embargo la fuerza histórica de los contextos específicos mostrados anteriormente para El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, muestran lo equivocado de las posiciones que sostienen que estamos ante un universo homogéneo, lo que hace que debemos incorporar en el análisis de la relación entre ciudadanía social y violencia urbana tanto los factores nacionales y locales, como los factores que genera la creciente transnacionalización de las sociedades centroamericanas, y las contradicciones entre ambos.

Para finalizar proponemos un conjunto de criterios que podrían impulsarse para reducir la violencia tomando en consideración los principales problemas identificados las ciudades centroamericanas que tienen relación con la violencia urbana:

Tendencias claves en ciudades Centroamericanas	Criterios a considerar en el diseño de programas contra la violencia Urbana
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permanencia de altos niveles de pobreza</li> <li>- Acentuación de la segregación socio-espacial</li> <li>- Exclusión social de grupos desfavorecidos (indígenas, mujeres, jóvenes)</li> <li>- Ausencia de formas de gobernabilidad urbana democráticas</li> <li>- Estigmatización y marginación de los migrantes extranjeros y los migrantes nacionales retornados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combinar acciones que generen ingresos con los programas buscan reducir la violencia</li> <li>- Crear y recuperar de nuevos espacios públicos como eje de ciertos programas contra la violencia</li> <li>- Incorporar acciones especiales para reducir la violencia contra los grupos más desfavorecidos</li> <li>- Institucionalizar instancias participativas ciudadanas en los gobiernos locales para implementar programas contra la violencia</li> <li>- Diseñar proyectos especiales para incorporar a los migrantes en los programas contra la violencia</li> </ul>

## Referencias

- Alvarenga, Patricia (1996): *Cultura y ética de la violencia*. El Salvador 1880-1932, EDUCA, San José.
- Ball, P., Kobrak, P. y Spierer, H.F. (1998): *Violencia Institucional en Guatemala 1960 – 1996*, Centro Internacional para investigaciones en Derechos Humanos, Guatemala.
- Barreto, Pablo (1980): *El repliegue de Managua a Masaya*, editorial Cartago, México.
- Bastos, Santiago y Camus, Manuela (1994): *Sombras de una batalla. Los desplazados por la violencia en la ciudad de Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- Briceño León, Roberto (1997): “La cultura emergente de la violencia en Caracas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* Vol. 3, # 2–3, Caracas.
- Carrión, Fernando (1994): “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en Concha Eastman, A. y Cobo, G. (editores), *Ciudad y violencias en América Latina*, PGU, Quito.
- Carvajal, Guillermo (2003): *La violencia urbana en Costa Rica*, editorial Cátedra, San José.
- Castellanos, J. (2001): “Honduras: armamentismo y violencia”, en *El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso, San José, Costa Rica.
- Castells, Manuel (1998): *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. Tomo II, Alianza Editores, Madrid.
- Cruz, Miguel (1999): *La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España*, Serie Documentos Técnicos N# 4, Proyecto Activa de la Coordinación de Investigaciones División de Salud y Desarrollo Humano de la OPS. Ver en
- Cruz, Miguel y Portillo, Nelson (1998): *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador*, UCA editores, San Salvador.
- Cruz, Miguel y González, Luis (2002): “La magnitud de la violencia”, en L. González y R. Cardenal, *El Salvador en transición*, UCA editores, San Salvador.
- Cuadra Lira, E. (2001): “Proliferación y control de armas en Nicaragua”, *El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso, San José, Costa Rica.
- De Roux, G. (1994): “Ciudad y violencia en América Latina”, *Cuadernos de salud y desarrollo* Vol. 2, Bogotá.
- Geller, Gisela y Palma, Irene (1999): *Precariedad urbana, desarrollo comunitario y mujeres en el Area Metropolitana de Guatemala*, FLACSO, Guatemala.

- González, Luis (2002): "Clase media y cambio social", en ECA # 639-640, San Salvador.
- Habermas, J. (1981): Historia y crítica de la opinión pública, Gustavo Gilli, Barcelona.
- Heller, Agnes (1985): Sociología y vida cotidiana, ediciones Península, Barcelona.
- Hirschman, Albert (1982): Interés privado y acción pública, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Jonas, Susanne (199 ) : La batalla por Guatemala, FLACSO / Nueva Sociedad, Guatemala.
- Loría Ramírez, M.A. (2001): "Costa Rica: Diagnóstico de armas de fuego", en El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana Fundación Arias para la Paz y el Progreso, San José, Costa Rica.
- Lungo, Mario (1997): "Costa Rica: Dilemmas of the Urbanization in the 80's", en Urban Caribbean, A.Portes et al (editors), The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lungo, Mario y Kandel, Susan (1997): Transformando El Salvador. Migración , sociedad y cultura, FUNDE, San Salvador.
- Lungo, Mario y Baires, Sonia (1994): "La delincuencia en San Salvador después de la guerra: ¿cuáles causas? ¿cuáles planes para su control?", en Ciudad y violencias en América Latina, A. Eastman, F. Carrión y G. Cobo (editores), PGU, Quito.
- Marshall, Thomas H. (1964): "Citizenship and Social Class", en Class, Citizenship and Social Development, T.H. Marshall (editor), The University of Chicago Press, Chicago.
- Martín Baró, Ignacio (1988): "La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial de El Salvador", Revista de Psicología de El Salvador # 7, San Salvador.
- Paniagua, Carlos (2002): "El bloque empresarial hegemónico salvadoreño", ECA # 645, San Salvador.
- PNUD (2001): Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2001, San Salvador.
- Reguillo, R. (1991): En la calle otra vez. Las Bandas juveniles. Identidad urbana y usos de la comunicación, ITESO, Guadalajara.
- Roberts, Bryan (1968): "politics in a neighbourhood of Guatemala City", en Sociology 2.
- Roberts, Bryan (1997): "Ciudadanía y política social en latinoamérica", en Ciudadanía y política social, B: Roberts (editor), FLACSO / SSRC, San José.

- Rodríguez, M. y De León Wantland, M. (2001): “Armas ligeras y violencia en Guatemala”, en *El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la postguerra centroamericana*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso, San José, Costa Rica.
- Samayoa, Salvador (2002): *La reforma pactada*, UCA editores, San Salvador.
- Segovia, Alexander (2002): *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, F y G editores, Guatemala.
- Smith, Carol (1992): “Changing indian identity: Guatemala’s violent transition to modernity”, en *Guatemala indians and State*, C. Smith (editor), University of Texas Press.
- de Souza Santos, Boaventura (1991): “Subjectividade, cidadania e emancipacao”, en *Crítica de Ciências Sociais # 37*.
- Valle Martínez, M. y Argüello, A. (2002): *Diagnóstico de seguridad ciudadana en Nicaragua Documento de trabajo del proyecto “Apoyo a la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana en Nicaragua”*, PNUD, Managua.

## EL GOBIERNO DE SEGURIDAD EN CHILE 1973-2003<sup>1</sup>

Lucía Dammert <sup>2</sup>

### 1. Introducción

En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante. Proceso que se caracteriza por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como único actor en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía.

Específicamente en la última década, se evidencia una tendencia de crecimiento de los delitos denunciados, la utilización de la violencia como forma de resolución de conflictos ciudadanos, y el mantenimiento de una sensación de inseguridad alta en la población. De esta forma, se percibe una aparente dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas mediante los esquemas tradicionales de control y represión policial.

A pesar de la importancia del tema, el avance en la definición de una política de Estado ha sido más bien lenta y en algunos casos contradictoria. Cabe resaltar que luego<sup>3</sup> de 17 años de gobierno militar en Chile (1973-1990), el debate sobre temas de seguridad pública siguió perteneciendo a una órbita “complicada” para los gobiernos democráticos ya que en general alude a la disminución o regulación de las potestades de las policías. En este sentido, y luego de más de una década de gobiernos democráticos es interesante proponer un recuento de las diversas iniciativas desarrolladas en torno a un proceso de cambio en la mirada sobre la política de seguridad en Chile, los avances y retrocesos de este camino de transición y sobretudo los desafíos pendientes en la materia.

Diversas y complejas son las interrogantes que guían este estudio, entre ellas las más relevantes son: ¿Qué se entiende por seguridad en la política pública chilena? ¿Existe un acuerdo sobre la conceptualización de la seguridad? ¿Cuáles son las características centrales de la seguridad ciudadana como enfoque de política? ¿Cuál es el rol de las instituciones policiales en este enfoque? ¿Y la comunidad, que protagonismo adquiere? El objetivo de estas preguntas es desentrañar

<sup>1</sup> Este artículo es parte del Proyecto “Public Security and Police Reform in the Americas” dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (Universidad de Chile).

<sup>2</sup> Investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

<sup>3</sup> Por política de Estado se entiende una propuesta intersectorial de tipo permanente que no se relaciona únicamente con las prioridades definidas por el gobierno de turno sino más bien a un acuerdo político mayor que involucra a los partidos de oposición en el interés de lograr intervenciones de largo plazo.

si existe verdaderamente un cambio conceptual y sobretodo práctico en las políticas de seguridad en Chile, o si bien, se trata de una estrategia discursiva que busca esconder las prácticas tradicionales de control de la criminalidad debajo de una nueva mirada centrada en la preocupación por la participación comunitaria.

De esta forma, el objetivo de este artículo capítulo es analizar las políticas públicas de seguridad desarrolladas en Chile en las últimas tres décadas, poniendo especial énfasis en el periodo democrático (1990-2003). Es decir aquellas experiencias e iniciativas ligadas a la prevención y control de la criminalidad que son generadas por el gobierno central, sin dejar de lado aquellas que han surgido desde los gobiernos locales o municipales. Especialmente nos centramos en los desafíos que se plantean a la definición de una Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, es decir aquella que involucra políticas de control y prevención del delito desde las instituciones policiales, los organismos del Estado e incluso la ciudadanía.

El presente artículo capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar se establece un breve marco conceptual que incluye la definición de violencia, criminalidad y temor no solo desde una perspectiva teórica, sino que poniendo énfasis en el proceso evidenciado en cada una de estas temáticas en las últimas tres décadas. La segunda sección presenta el análisis de las políticas de seguridad en el periodo 1973-2003. Con este fin se han definido tres subperiodos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y el énfasis de la seguridad ciudadana (1998-2003). Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones y desafíos pendientes para la consolidación del proceso de transición hacia una perspectiva de la seguridad que ponga real énfasis en la prevención y por ende deje de lado la visión militar de la seguridad, el poder criminalizador del sistema penal y la función del Estado como único proveedor de seguridad. Todos son temas centrales para la consolidación del proceso democrático y para las posibilidades reales de gobernabilidad en el país.

## 2. Violencia, criminalidad y temor

El tema de la violencia en Chile no es nuevo, por el contrario son diversos los autores que plantean que la sociedad chilena presenta claros rasgos de represión y autoritarismo que pueden explicar la utilización de la violencia en diversos ámbitos y actividades (Oviedo, 2002). Debido a su carácter multifacético y dinámico la violencia presenta características especiales en los diversos periodos históricos. Así por ejemplo durante la década de los 1970s y 80s se evidencia la presencia de violencia política y durante los 90s es la violencia criminal la que se instala en el vértice de la atención pública. En Chile la utilización de la violencia como forma de resolver conflictos se evidencia no solo por los altos niveles de violencia

intrafamiliar sino también por el aumento de los problemas de convivencia ciudadana que son resueltas mediante la utilización de la violencia. Así por ejemplo, diversos estudios demuestran que los niveles de violencia intrafamiliar presentes en Chile son incluso superiores a los encontrados en estudios similares en otros países de la región (UNICEF, 2000; Universidad de Chile, 2001).

Por otro lado, la criminalidad es un fenómeno multicausal y multidimensional que se puede abordar en diversos momentos, consecuentemente las políticas de seguridad deben estar dirigidas a estos la prevención, el control y la rehabilitación de aquellos vinculados con los hechos delictuales. El efecto subjetivo de la criminalidad es el temor o sensación de inseguridad que invade a muchos ciudadanos y por ende debe ser también parte de las políticas de seguridad. En Chile, la importancia de la criminalidad y el temor se evidencia a partir de su presencia constante en los medios de comunicación (Ramos y Guzmán, 2000), así como por los resultados de diversas encuestas de opinión pública desarrolladas a nivel nacional e internacional (Dammert y Lunecke 2003; Oviedo, 2002). La información de estas fuentes ha impactado sobre los procesos de toma de decisión política a nivel central y local, lo que a su vez se refleja en la implementación de políticas públicas que buscan dar respuesta a esta problemática.

Respecto a los medios de comunicación, estos informan diariamente sobre hechos delictuales que ocurren en el territorio nacional con un tratamiento de la noticia caracterizado por el sensacionalismo, con un correlativo alto impacto público (Ramos y Guzmán, 2000). Por otro lado, las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es un tema prioritario para los chilenos a partir de la década del 1990, llegando a tener durante la primera mitad de la década mayor atención que temas como el desempleo, la salud o la educación (Frühling, 2000). Situación que se confirma cuando en el año 1997, 68% de los ciudadanos pensaba que había más delincuencia y 84% pensaba que la delincuencia era más violenta que el año anterior<sup>4</sup>. Percepción alejada de una realidad delictual que si bien demuestra una tendencia creciente, no llega a dichos niveles. En este sentido, la ciudadanía percibe la presencia de violencia y criminalidad en una magnitud muy superior a aquella verificable a través de encuestas de victimización o las tasas de denuncias.

Sin embargo, y más allá del debate público en torno a la seguridad ciudadana, el análisis de la realidad delictual chilena se enfrenta a ciertos obstáculos relacionados con las metodologías de medición de la criminalidad y con el acceso a la información estadística. Considerando los límites expuestos para el análisis de la realidad

---

<sup>4</sup> La Segunda, 26 de mayo de 1997.



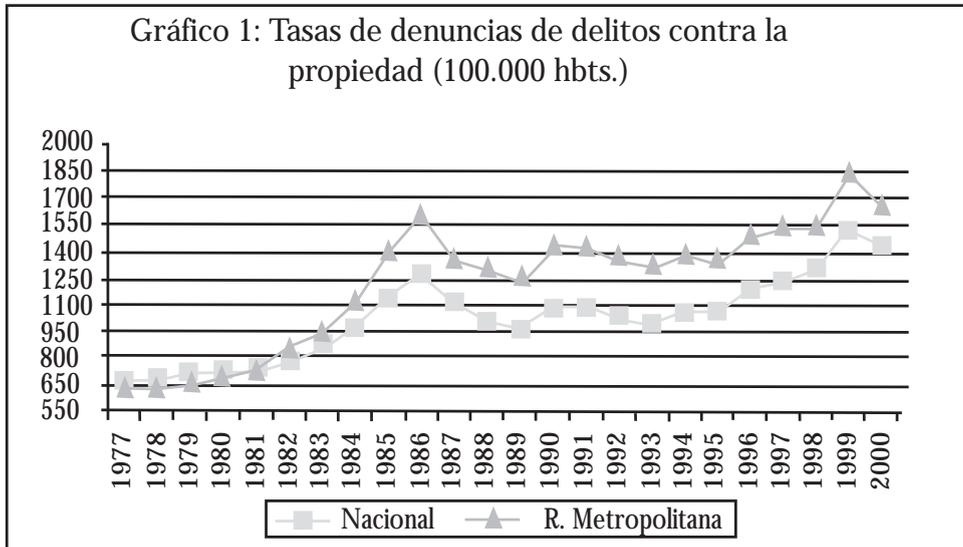
nacional, la información oficial de los delitos denunciados (Ministerio del Interior, 2001a, 2001b) y los estudios en la temática (Dammert y Lunecke, 2003; Dammert y Malone, 2003; Oviedo, 2000) permiten resaltar varios fenómenos:

- Una clara tendencia de aumento de los delitos denunciados durante la última década, existiendo un especial incremento de los robos con violencia (Ministerio de interior, 2001a).
- Una percepción de la ciudadanía sobre la criminalidad que le imprime niveles y magnitudes superiores a los hechos relevados por las encuestas de victimización (Dammert y Malone, 2002; Oviedo, 2000).
- Una disminución progresiva de las denuncias de delitos contra la propiedad durante el año 2001, en contraposición al aumento de las denuncias de delitos contra las personas.

Junto a ello, cabe señalar que tan importante como el crecimiento de los robos es el cambio que se ha producido en la modalidad de los mismos. Es significativo el aumento de la violencia incorporada en ellos, así como la forma en cómo se organizan y ejecutan los actos delictuales. De esta manera, es posible observar el crecimiento de bandas portando armas que asaltan y roban no sólo a personas sino que a grandes instituciones portando armas (Frühling, 1996).

Frente a lo anterior, es interesante destacar que el nivel de inseguridad que declaran tener los chilenos frente a las cifras de delitos ocurridos en las últimas décadas no presenta una relación directamente proporcional. Esto se refuerza en el hecho que incluso en el año 1990 (año en que se produce la más alta tasa de homicidios), morir en manos de un delincuente era menos probable que morir en un accidente de tránsito (Ramos y Guzmán, 2000).

La década de los 90s estuvo marcada por el retorno a la democracia, y por el incremento de la preocupación ciudadana por la violencia delictual y la inseguridad pública. Ello en parte se debió al evidente incremento de las tasas de denuncia de todos delitos, en especial los robos con violencia, pero también por el establecimiento de una agenda política y temática por parte de los medios de comunicación (Ramos y Guzmán, 2000).



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de Carabineros de Chile.

Como se puede observar en el gráfico 1 las tasas de denuncias de delitos contra la propiedad tienden al alza desde el año 1977, siendo esta tasa más alta en la región metropolitana de Santiago que a nivel nacional. Los incrementos más significativos, tanto a nivel nacional como de la región metropolitana, se observan entre los años '82 y '86 - lo que puede ser explicado por la crisis económica y las altas tasas de desempleo que hubo en dicho período. Por otro lado, si bien las causas y características de este temor ciudadano están aún en discusión, la evidencia de encuestas públicas presenta un porcentaje importante de la población con altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia (Dammert y Lunecke, 2002).

### 3. Las Políticas de Seguridad (1973-2003)

En general podemos afirmar que las reformas de tercera generación son planteadas como indispensables para consolidar el proceso democrático en América Latina (O`donell, 1999). Entre ellas está la reforma del enfoque de la seguridad en general y el accionar de las policías en particular. Estas reformas se han instalado en la agenda "pendiente" de la mayoría de democracias latinoamericanas por los niveles de conflictividad e inestabilidad que generan. No obstante, en Chile se evidencia un movimiento progresivo hacia la redefinición de las políticas de seguridad cuya máxima expresión se evidencia en tres hechos. Por un lado la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas, las que durante los años 2002-2003 han llegado a esbozar una solicitud de disculpa a aquellos que se vieron perjudicados

por el accionar del ejército durante el gobierno militar. Discurso que se contraponía con las iniciales posiciones de las Fuerzas Armadas a comienzos de los 90s, en las que se reivindicaban las acciones desarrolladas por el régimen militar así como la legitimidad de la institución de instalar y defender políticas aún en contra de las autoridades elegidas democráticamente.

Por otro lado, se encuentran los procesos de cambio producidos en las instituciones policiales (abordados en detalle en el capítulo de Candina en este mismo volumen), cuyo rol se ha visto incrementado como actor principal en la prevención y control de la criminalidad. Finalmente, la aparición de nuevos actores en el diseño e implementación de las políticas de seguridad como los municipios, los gobiernos locales e incluso la ciudadanía organizada imprime una nueva característica al enfoque de la seguridad. En este punto cabe destacar un cambio interesante en la mirada de los grupos políticos de centro izquierda que aparecen como actores interesados en participar en instancias de colaboración y coordinación con las policías superando (en parte) la visión de sospecha y desconfianza afincada durante el gobierno militar.

No obstante los cambios generales sugeridos previamente, el análisis de las políticas de seguridad en los últimos 30 años puede ser abordado considerando tres momentos: el gobierno militar (1973-1990), la transición (1990-1997) y la consolidación de una perspectiva de seguridad ciudadana (1998-2003). A continuación se presenta una breve caracterización de las políticas de seguridad desarrolladas en cada uno de esos momentos incluyendo los tres momentos destacados previamente de la prevención, el control y la rehabilitación<sup>5</sup>.

### El gobierno militar: La construcción del enemigo interno (1973-1990)

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y viabilidad nacional. Esta situación colaboró a desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado en la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación sobre la seguridad dentro del territorio nacional.

Desde el punto de vista doctrinal, las políticas de seguridad desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la Doctrina de Seguridad Nacional que se utilizó en diversos gobiernos militares en la región. En este sentido, se enfatizó una concepción militarista de la seguridad centrada en la defensa de

---

<sup>5</sup> Las políticas de rehabilitación de la población carcelaria no han sido analizadas en profundidad debido a la inexistencia de información pública al respecto. De hecho durante los tres periodos analizados se encontraron programas relacionados con la reinserción de los presos con bajo o nulo impacto.

la nación y el mantenimiento del orden público utilizando incluso la violencia institucional. Entre las principales características de esta concepción se privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y en algunos casos “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes con el gobierno que ponían en tela de juicio su legitimidad. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad ligadas a delitos contra la propiedad y se centraron en el control de las acciones políticas, el argumento utilizado era que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional” aunque de hecho vulneraban los derechos humanos.

Con relación a la seguridad pública, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la militarización de los cuerpos policiales. Como se detallará en secciones siguientes en Chile existen dos instituciones policiales. Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada a la represión y prevención del delito y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los hechos criminales. , la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad. Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Aguila y Maldonado, 1996, p. 13). Algunos indicios de esta estrategia son el traspaso de la dependencia de las policías al Ministerio de Defensa y el cambio en 1975 de la Ley Orgánica de Carabineros donde se restituyó el carácter militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que las policías pasaran a ser los parientes pobres del régimen militar (Aguila y Maldonado, 1996, p. 17). Por lo mismo, no resulta sorprendente que la relación entre las policías y las Fuerzas Armadas durante este periodo se caracterizara por la utilización de la primera en tareas de represión contra la población civil y paralelamente la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad e incluso sobre la organización interna. En síntesis, durante los 17 años que duró la dictadura militar la actividad policial se basó principalmente en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling, 2001, p.28).

A pesar de esta situación de evidente subordinación de las policías hacia las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980 les otorgó una importante cuota de poder especialmente respecto a la civilidad, hecho que indudablemente ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Aguila y Maldonado, 1996, p. 17). Dicha constitución tiene plena vigencia y trata el tema de la seguridad en el capítulo X, en cuyo artículo 90 establece que las fuerzas de orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público

y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile, 1980).

Durante los últimos años del gobierno militar, la aparición pública de diversos hechos de violación de los derechos humanos en los cuales se evidenciaba la participación de funcionarios policiales, aumentó los niveles de desconfianza hacia ambas instituciones y principalmente hacia Carabineros. Este contexto signado por una crisis de legitimidad de la institución policial, unido al rol secundario otorgado por las Fuerzas Armadas en el gobierno, influyeron en la toma de distancia del alto mando de Carabineros con respecto a las políticas desarrolladas por el gobierno militar (Oviedo, 2002).

Adicionalmente a las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar las políticas de desarrollo urbano desarrolladas que tuvieron como eje principal la reubicación masiva iniciada alrededor del año 1979. Como resultado de esta política más de 35 mil familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo cual originó grandes niveles de sensación de aislamiento de aquellos erradicados ((Ramos y Guzmán, 2000 p. 24; Rodríguez, 2001). Paralelamente causó un importante apoyo de las clases medias y altas que relacionaban directamente pobreza con una clara orientación a la violencia (Tironi, 1990, p. 111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron relacionadas directamente con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la población que se consideraba con mayor probabilidad de relacionarse con hechos violentos o delictuales.

### La transición (1990-1997)

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos relacionados con las políticas de seguridad. Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas brindaban importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad y la inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se tornan más notorios. Finalmente y vinculado a lo anterior, la “seguridad emerge como uno de los aspectos mas importantes de tratamiento noticioso en los medios de comunicación” (Tudela, 2001a, p. 92).

Así, al igual que en resto de América Latina, se desarrolla un debate sobre las medidas más eficientes para disminuir las tasa de delitos denunciados, las que se agrupan en iniciativas de control o represión de la criminalidad, y preventivas. En este sentido, las fuerzas políticas de oposición (de centro derecha) propusieron desde un inicio la necesidad de políticas de “mano dura” que refuercen el rol policial y endurezcan las penas para los delitos menores así como se disminuya la edad de imputabilidad. Por otro lado, entra en el debate de forma inicial la

importancia de las medidas preventivas en la disminución de la criminalidad.

De esta manera, es evidente que el tema de la seguridad estuvo entre las preocupaciones centrales de los gobiernos de este periodo. Sin embargo, se evidencia un cambio en los temas que vertebran la agenda; así por ejemplo durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la “primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Boeninger, 1998, p. 390). Dos de los temas centrales en ese momento eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violación de los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penalidades así como terminó con la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación a las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno evidenció una situación de transición negociada donde el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo consolidado. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático entre mayo-junio del año 1990 recrudecieron los actos terroristas en el país, lo cual obligó a crear una institucionalidad en el Estado que tuviera a cargo esta situación. Así se creó el Consejo de Seguridad Pública que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información (DISPI) dependiente del Ministerio del Interior. Por otro lado, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei (1994-1999) la mirada política empezó a centrarse especialmente en el tema de la delincuencia.

En general, uno de los principales éxitos de este periodo es que el presidente Aylwin “logro centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior (Tudela, 2001a, p. 94). De esta manera, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior (Oviedo, 2002). Como se mencionó previamente, para estos fines se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en el año 1990 y la DISPI en el año 1993.

### Marco jurídico

En este periodo se aprobaron diversas leyes relacionadas con el tema de la Seguridad Ciudadana las que se pueden organizar en tres grupos específicos. En primer lugar se dictaron leyes que buscaban crear institucionalidad respecto a la temática (por ejemplo la Ley 19212 que creó la DISPI). En segundo lugar, se

dictaron leyes específicas relacionadas con el accionar policial, sobretodo en relación con sus funciones y dotación (por ejemplo en el año 1990 se dictó la Ley 19006 que aumentó la planta de Carabineros a un total de 4400 plazas). El tercer grupo de leyes se vinculan con la “dureza” de los castigos. Con relación a este punto se encuentran dos momentos; el primero caracterizado por el inicio del proceso democrático donde se buscó disminuir la dureza de las penas así como limitar los castigos a los presos políticos, ejemplo de estas iniciativas es la Ley 19055 del año 1991 que procedía a prever la posibilidad de amnistía, indulto e incluso libertad provisional a los procesados por terrorismo. El segundo momento se relaciona con el regreso a un “populismo penal” de mediados de la década que se centra en el endurecimiento de los castigos para aquellos que cometen algún delito.

#### La Seguridad como Política de Estado

Durante este periodo el discurso político evidenció en diversos momentos la necesidad de una política nacional de Seguridad. El primer intento de este estilo se realizó en el año 1994 con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. El desarrollo de dicho plan tuvo una presencia mínima en los medios de comunicación y sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. No obstante esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho plan establecía una serie de medidas tendientes a mejorar la gestión policial, así como la coordinación interinstitucional lo que incluía la necesidad de nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones político-militares, no permitió avanzar con prácticamente ninguna de las medidas propuestas. De esta manera el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad en 1996 que instalaron una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción (Tudela, 2001).

#### La consolidación del rol policial

En Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una

organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Frühling, 2001; Ward, 2001).

Durante este periodo las instituciones policiales recibieron un fuerte apoyo gubernamental a fin de poder lidiar con uno de los problemas sociales más importante para la ciudadanía. Este respaldo gubernamental estuvo principalmente relacionado con el aumento del presupuesto policial (1992), y el aumento de dotación (1990, 1997).

Con relación al presupuesto nacional, en este periodo el gasto público en ambas policías creció notablemente; así por ejemplo Carabineros pasó de tener un presupuesto (en pesos del año 2001) de 155 mil millones en el año 1992 a 204 mil millones en el año 1997; es decir de 238 a 313 millones de dólares (del año 2001).

Si bien este incremento en términos absolutos es notable, al analizar el gasto en seguridad como parte del gasto total del gobierno encontramos una tendencia distinta ya que se mantiene con un 5% en todo el periodo. La focalización del gasto público en los diversos componentes del ítem justicia y seguridad puede ser utilizada como un indicador de la importancia otorgada por el Gobierno a las medidas definidas como prioritarias para enfrentar dicha problemática. Así, encontramos que el porcentaje del gasto en seguridad y justicia destinado a ambas policías pasó del 66% al 58%<sup>6</sup>. En síntesis, se observa que dentro del sistema de justicia criminal la prioridad presupuestaria pasó a ítems relacionados con Justicia.

Sin embargo, las Municipalidades empiezan a jugar un rol importante en el financiamiento especialmente de Carabineros de Chile. Así con el objetivo de responder al reclamo de los vecinos por más seguridad y presencia policial, se convirtieron en fuentes relevantes de financiamiento de la institución, que fue destinado íntegramente a la compra de mayor infraestructura, móviles y tecnología<sup>7</sup>.

Con relación al aumento de la dotación policial se evidencia un incremento sucesivo de personal dedicado a la vigilancia policial. Si bien no contamos con números exactos podemos afirmar que se evidencia un incremento importante de la dotación policial en este periodo.

Paralelamente a este incremento del presupuesto así como de los recursos humanos, se evidencia en la institución policial un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de buscar caminos que comprometan a la comunidad

<sup>6</sup> El gasto público en policía se encuentra ubicado en el ítem justicia y seguridad lo que implicaría que el presupuesto de Defensa (Ministerio del que dependen Carabineros) no incluye ninguna partida para dicha institución policial. Por otro lado, en este ítem se encuentra el presupuesto del Ministerio Público cuya importancia ha crecido notablemente debido a la Reforma Procesal Penal.

<sup>7</sup> Esta colaboración de los municipios ha sido analizada en detalle por Silva (2000), quien concluye que esto ha generado desigualdad en la distribución espacial de los servicios de seguridad en el país.



en la disminución de la delincuencia (Frühling, 2000; Burgos, 2000). Así, a partir de 1994 se desarrolló el Programa Puertas Abiertas que buscó que la población estuviera al tanto de la labor que se realiza en las comisarías. Para tal efecto se designaron delegados de Carabineros en las juntas vecinales que tenían como función reunirse periódicamente con la población para relevar sus problemáticas principales. Así mismo, se invitó a los ciudadanos y líderes comunitarios a los cuarteles de Carabineros para de esta manera establecer una relación de comunicación más directa. Esta iniciativa tuvo como resultado derivado la instalación y publicidad de números de teléfono de emergencia (Sandoval, 2001).

Otras iniciativas fueron implementadas en los años siguientes. En 1996, el Programa Seguridad Compartida tuvo como objetivo principal sensibilizar a la población sobre la importancia de su colaboración con Carabineros. Este programa tuvo un componente de información a la población y la realización de acciones conjuntas para revalorizar esta relación y además buscó mejorar la capacitación de Carabineros en el trabajo con la comunidad.

### Participación

La participación de la comunidad en las iniciativas de la prevención del delito se presenta como temática central en la definición de las políticas de seguridad a partir de mediados de los 90s. Previamente, las iniciativas estaban centradas en mejorar la gestión policial, definir un nuevo marco de acción dentro del sistema democrático, responder a problemas delictuales específicos como el robo a entidades financieras, entre otros. Sin embargo la tendencia de crecimiento de los delitos denunciados así como la aparente incapacidad de las policías para responder ante esta situación, y la definición de una estrategia preventiva de la criminalidad pusieron en evidencia la necesidad de consolidar y en algunos casos establecer mecanismos de participación comunitaria a nivel local.

Otro factor importante a considerar es el rol de los municipios que desde inicios de la década desarrollaron organizaron medidas de seguridad ciudadana que apostaban a la vigilancia privada y a la organización vecinal en esquemas del tipo vigilancia barrial (neighborhood watch). Esta presencia de iniciativas municipales (principalmente en aquellos municipios con gobierno de oposición, de centro derecha) generaron una oportuna respuesta desde el gobierno nacional que no sólo propuso la participación comunitaria como elemento articulador de las políticas de seguridad, sino también estableció puso el énfasis en la conformación y consolidación de capital social más que en la vigilancia vecinal. En este sentido dos son las iniciativas principales desarrolladas en este periodo: En primer término el Programa de Seguridad Vecinal (1993) y los Comités de Protección Ciudadana

(1995). Ambas iniciativas fueron diseñadas e implementadas desde el nivel central del gobierno pero con el objetivo de consolidar las redes locales existentes mediante el desarrollo y en algunos casos financiamiento de proyectos de prevención del delito. De esta manera se empezaron a poner las bases de una política de prevención que pone especial hincapié en el desarrollo de iniciativas locales ejecutadas por los vecinos.

### El énfasis en la Seguridad Ciudadana (1998-2003)

A partir del año 1998 se consolidó un discurso que pone a la seguridad ciudadana en primer plano de las políticas de seguridad, lo que se evidencia no sólo en el plano discursivo sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas en este periodo. Específicamente el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2005) ha centrado la agenda en la problemática de la seguridad ciudadana pero incorporando una visión diferente a las anteriores. En este sentido es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha desarrollado también políticas de reforma del sistema de justicia, ha invertido en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis en la participación comunitaria.

En este sentido uno de los principales referentes políticos del tema asegura que existe plena “convicción de la separación entre la “prevención social del delito y prevención policial” (Burgos, 2000, p.17). Y por ende se hace explícita la opción del gobierno, especialmente del Presidente Lagos, por la prevención en la medida que permite definir “la seguridad ciudadana como el resultado de la acción de los diversos órganos del Estado y diversos sectores de la sociedad, en el marco de una política pública que necesariamente debe incluir la participación ciudadana” (Exposición de Jorge Burgos, Subsecretario de Interior, Agosto, 2000).

### Marco Jurídico

Una de las principales prioridades de los gobiernos democráticos es la modernización del sistema de Justicia. Específicamente en este periodo la Reforma del Sistema Procesal Penal toma un rol central. Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia con mayor eficacia, eficiencia, proximidad, y que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de los fiscales y otros actores nuevos en el sistema penal tiene el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dicha reforma se ha desarrollado en forma paulatina y aún no ha llegado a la Región Metropolitana de Santiago donde se concentra la mayor cantidad de juicios, pero los hallazgos encontrados en aquellas regiones donde la

reforma ha entrado en vigencia muestran una disminución en el tiempo de los procesos. Otro de los resultados de esta reforma es el aumento notable de las denuncias en aquellas regiones donde la reforma se está implementando; esta situación aún no ha sido estudiada en profundidad por lo que resulta aventurado proponer explicaciones al respecto. Por ejemplo, información preliminar del Ministerio del Interior establece el aumento de más del 50% de las denuncias en estas regiones. (ver *El Mercurio* en diversas noticias Mayo-Junio 2003). No obstante lo anterior, al parecer la reforma ha traído una disminución de la cifra negra del delito al aumentar la confianza en la institución de justicia en el país y al disminuir levemente la percepción de ineficiencia del sistema judicial.

Adicionalmente en este periodo se han debatido diversas leyes destinadas a endurecer los castigos a los infractores de ley, específicamente a mediados de Junio del 2003 esta en discusión una propuesta de disminución de la edad de imputabilidad penal. De igual forma se han propuesto mociones que solicitan aumentar los años de condena a los victimarios de ciertos tipos de delito que involucran la utilización de la violencia.

Más allá de los cambios jurídicos definidos en este periodo, una de las consecuencias directas del endurecimiento del marco legal se ha visto plasmado en la sobrepoblación del sistema carcelario, que en la actualidad supera los 27 mil presos. Esta situación de sobrepoblación de las cárceles ha tratado de ser aliviada mediante una inversión pública gigantesca en remodelación, mantenimiento y construcción de nuevas cárceles (Ramos y Guzmán, 2000, p. 112), así como mediante un proceso de privatización de la construcción de las mismas cuyos primeros “resultados” abrirán sus puertas en los próximos años. Cabe resaltar que las políticas de rehabilitación incluyen en este periodo la utilización de penas alternativas en el nuevo sistema procesal penal, como por ejemplo el sistema de libertad vigilada, que permitirían evitar el ingreso al sistema carcelario a aquellos que cometan delitos menores. De igual manera se establece que los centros de reclusión de gestión privada contarán con programas de rehabilitación.

## La Seguridad como Política de Estado Parte II

La definición de la seguridad como una política de Estado se encuentra como una necesidad también en este periodo, cuyo primer Política Nacional intento por establecer un plan nacional de seguridad ciudadana se inició en 1999 y tuvo como antecedente el paquete de 11 medidas anunciadas por el presidente Frei en 1998. Esta iniciativa llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir como ente vinculador de los diversos organismos del Estado fue la

Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana donde tenían presencia representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, quienes establecieron un sistema único de información de delitos denunciados. Este plan se desarrolló por un par de años y luego desapareció del discurso público sin mediar explicación de su transformación o muerte (Oviedo, 2002).

A mediados del 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta División tiene a su cargo realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional; de igual manera genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitación así como por medio del desarrollo de los sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de la criminalidad en el país. De igual manera, las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100, que se describe posteriormente, son parte de sus tareas.

En Octubre del 2001 el Presidente Lagos propuso las “20 Medidas para Mayor Justicia y Seguridad Ciudadana” donde se establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la Seguridad y la mejora de la Justicia. La mayoría de estas medidas se vinculan con información delictual y mejora de la gestión policial.

A inicios del año 2003 se desarrolló un debate mediático importante sobre la existencia de una política nacional de seguridad. Entre aquellos que postulan que el país carece de esta política de Estado que permita darle cuerpo y coherencia a las iniciativas desarrolladas se encuentran los principales centros de opinión pública de oposición (Fundación Paz Ciudadana e Instituto Libertad y Democracia). Desde el gobierno, la respuesta ha sido en algunos casos débil ya que se plantea la existencia de una política nacional de seguridad implícita, es decir que contiene los marcos orientadores de las iniciativas desarrolladas pero que carece de sistematización. Es importante destacar que este debate tiene un cariz mediático notable, de hecho las críticas ejercidas por dichas instituciones se establecen a partir de entrevistas y editoriales en los principales periódicos del país. Situación que pone en clara desventaja a la postura oficial ya que carece de los medios para establecer una estrategia comunicacional en seguridad ciudadana que permita identificar y proponer los elementos de debate.

A partir del año 2003, paralelamente la División de Seguridad Ciudadana

ha iniciado un proceso de formulación de una política de Estado que explicita los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Paradojalmente, una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. De igual forma se evidencio la carencia de estudios que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable de la utilización de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales llevaron a la conformación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana en el país (en Junio 2003), los que tienen por desafío generar un diagnóstico de la criminalidad así como una agenda de trabajo sobre las posibles interpretaciones o explicaciones del fenómeno.

### El rol policial

Como se explicó previamente, en Chile existen dos instituciones policiales de cobertura nacional: La Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile. En Carabineros, durante este periodo se evidencia un giro discursivo hacia una postura más profesional, no política y de revalorización del accionar institucional. Sin embargo, la organización y estructura militar de la institución mantiene aún similares características a las establecidas durante el gobierno militar. Con relación a esto es necesario destacar que la estrategia de los últimos gobiernos democráticos (a partir de 1990) no ha sido poner en cuestión la organización interna de Carabineros. Por el contrario, en diversas ocasiones se ha enfatizado la necesidad de consolidar el accionar policial, mantener su institucionalidad y fortalecer su relación con la comunidad. Sin lugar a dudas el papel de la policía durante el gobierno militar produjo en los partidos de oposición “una explicable y visceral actitud de desconfianza y antagonismo respecto a la función policial” (Boeninger, 1998, p. 424). Pero esta actitud ha cambiado notablemente en la última década, pasando de una distancia desconfiada hacia una colaboración permanente. En este sentido, el rol del alto mando de Carabineros ha sido esencial en definir y consolidar lazos de trabajo conjunto en ciertas áreas de la labor policial. No obstante lo anterior, quedan pendientes cambios importantes que atañen a la definición misma de la institución policial en el país.

En general, el discurso de los gobiernos democráticos se ha basado en la reforma del cuerpo de Carabineros reforzando su carácter profesional y dependiente

del Ministerio del Interior. Esto último incluso estaba estipulado en el “Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia” que ha gobernado el país desde 1990. De esta manera, se ingresó al tema postulando el respeto total a los derechos individuales, con el objetivo principal de lograr el bien común.

Con relación a las Fuerzas Armadas, a pesar de la presencia de una visión proactiva y optimista demostrada por los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, estas instituciones no han sido sujetas de mayores reestructuraciones logísticas o burocráticas y no se han introducido cambios significativos en sus presupuestos” (Fuentes, 2002, p. 121). Los cuatro factores citados por Fuentes (2002) que explicarían porqué no hay reforma en las Fuerzas Armadas son: (a) los militares son autónomos de las autoridades civiles, (b) el apoyo político de la coalición de partidos de derecha, (c) las autoridades políticas de centro se han enfocado en otros objetivos, y (d) la carencia de experticia y capacidad técnica desde lo civil.

Por otro lado, la intención de reintegrar a las policías a la órbita del gobierno no ha tenido éxito. Los diversos intentos desarrollados en la última década por establecer una dependencia institucional del Ministerio del Interior han sido infructuosos. Esta debilidad del gobierno puede ser explicada por la renuencia de las policías expresada por sus altos mandos, los que justifican la necesidad de depender del Ministerio de Defensa para de esta forma garantizar la independencia política de la institución ya que el Ministerio del Interior es visto como un organismo vinculado directamente con la agenda política del gobierno. De igual manera, este traspaso se ha visto retrasado por el apoyo de los sectores políticos de derecha a la institución policial. A pesar de la presencia de este “tema pendiente de la transición”, es importante reconocer que las instituciones policiales han pasado por un proceso de modernización importante que se evidencia no sólo en su infraestructura tecnológica sino también en los cambios de sus estrategias discursivas y operativas. Uno de los temas donde mayor cambio se ha evidenciado es en la protección de los derechos humanos, los cuales desde un plano discursivo son defendidos sin lugar a dudas por la dirección de la institución, llegando incluso a decir: “no nos queda más que condenar y reprobar los ilícitos que cometieron Carabineros que, lejos de la doctrina de proteger la vida de las personas, hicieron todo lo contrario (durante la dictadura militar). Los que así actuaron merecen nuestro repudio” (Entrevista a General Director de Carabineros, El mercurio, 12 de Enero, 2003, resaltados de la autora).

Con relación a las estrategias operativas, en 1998 se implementó el Plan Antidelincuencia que tuvo como propuesta central el desarrollo de cuarteles móviles para lograr un mayor involucramiento de los policías en la problemática local, así mismo se puso énfasis en la organización comunitaria en estos sectores poblacionales y las actividades que se desarrollan para mejorar la seguridad.

Durante este mismo año se implementó de forma piloto en la Prefectura de la Zona Sur de la Región Metropolitana el Plan Cuadrante<sup>8</sup>. Evaluaciones preliminares internas del plan piloto mostraron que la relación entre la comunidad y la policía mejoró, y paralelamente disminuyó la sensación de inseguridad (Ward, 2001). Debido a esto, la institución adoptó la decisión de extenderlo a toda la Región Metropolitana en el 2000 y se espera que se convierta en un programa de cobertura nacional en el 2005. En breve<sup>9</sup>, la estrategia consiste en la división del territorio urbano en cuadrantes (un kilómetro cuadrado o aproximadamente 64 manzanas) que son vigilados constantemente mediante patrullaje en automóvil o a pie. A mediados del año 2003 este plan se encuentra en implementación en varias regiones del país, sin embargo la ausencia de un proceso de evaluación de la efectividad del mismo erosiona la capacidad de establecer su impacto sobre los niveles de denuncia, victimización, temor, entre otros factores.

Otra de las preocupaciones de la institución policial y el gobierno ha sido el diseño de indicadores de eficiencia para evaluar la gestión policial, que están siendo elaborados en coordinación con el Ministerio del Interior. Estos indicadores se utilizarán para medir la actividad de cada funcionario, así como el impacto de las estrategias operacionales en espacios territoriales más focalizados. Finalmente, Carabineros ha iniciado un proceso de rendición de cuentas públicas de forma bianual en cada comisaría del país. Este es un proceso que no solo permite establecer una relación directa con la comunidad local, sino también permite presentar las fortalezas y desafíos del servicio policial en zonas determinadas. Lamentablemente, las cuentas públicas están lejos aun de ser, en la mayoría de casos, momentos de verdadera participación y colaboración con la comunidad. Por el contrario, en algunos casos son presentaciones formales que no permiten el desarrollo de dialogo entra la policía y la comunidad. No obstante se evidencia cierto interés institucional en mejorar las posibilidades para el desarrollo de este diálogo.

Todas las iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros debieran abrir paso a una rendición de cuentas más fluidas de la institución y hacia la conformación y consolidación de nexos de colaboración con la comunidad. Así entendida, la institución policial percibe la seguridad ciudadana como una sumatoria de las tareas de control y prevención, sin embargo el alto mando de la institución recalca que es la “encargada de la prevención social pero no es una función exclusiva de la institución” (Cienfuegos, 2002a, p.1). En este sentido la misión institucional se redefine considerando que “la función principal es la prevención policial, es

<sup>8</sup> Este es su nombre abreviado. Su nombre es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Preventivas.

<sup>9</sup> Para mayor detalle ver: Boletín Policía y Sociedad Democrática N. 9, Agosto 2001.

decir garantizar el orden público y la seguridad pública” (Cienfuegos, 2002a, p.2) y por ende la comunidad aparece como un actor con un rol definido en las políticas de la institución policial en prevención del delito<sup>10</sup>.

En el marco de esta definición del accionar policial a partir del año 2002 se desarrolla el programa “Barrios Vulnerables”. Dicho programa reúne iniciativas de control e inteligencia policial junto con prevención social e inversión en barrios donde se evidencia la presencia de altos niveles de violencia, criminalidad y en especial de tráfico de drogas. Este programa (coordinado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior) busca impactar sobre las redes de microtráfico instaladas en ciertos barrios del país así como incrementar la presencia del Estado mediante inversión social. A mediados del año 2003 cuatro son los barrios involucrados en el programa, todos ellos ubicados en la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados preliminares son diversos y queda pendiente aún la realización de una evaluación seria del impacto del programa en cada uno de los barrios intervenidos; sin embargo esta metodología de trabajo a demostrado la posibilidad real de unificar las acciones represivas o de control de la policía con una focalización de la inversión en temas sociales y la consolidación de redes locales de vecinos que colaboran con el gobierno en el mejoramiento de la situación local.

Con relación al aporte presupuestario, la tendencia se mantiene respecto al periodo anterior. Es decir, en términos generales el gasto público en ambas policías mantiene una tendencia de incremento alcanzando los 311 mil millones en el año 2001; es decir 509 millones de dólares aproximadamente. Por otro lado, el porcentaje del gasto total destinado a seguridad se mantuvo alrededor del 6% durante todo el periodo, pero el porcentaje de gasto dedicado específicamente a ambas instituciones policiales dentro del presupuesto de seguridad siguió la tendencia decreciente mencionada en el periodo previo, alcanzando el 55% en el año 2001. Es decir, se mantiene una tendencia general de incremento del presupuesto pero paralelamente se priorizan otras áreas del sistema de justicia criminal.

### Participación comunitaria

En este periodo se evidenció la priorización de la temática de la participación comunitaria como eje de las políticas locales de prevención. Así, a inicios del 1998

---

<sup>10</sup> En este punto cabe resaltar que la participación de la comunidad en la prevención del delito es aún un concepto carente de significado definido. Así, para algunos es visto únicamente como un proceso de apoyo logístico al accionar policial mientras que para otros vertebra las iniciativas mismas de la prevención.



en la Región Metropolitana se conformaron Comités de Protección Ciudadana en diversos barrios, los que desarrollaron medidas de seguridad tales como la instalación de alarmas o de alertas comunitarias (Araya Moya, 1999). Estas iniciativas fueron fortalecidas por la Secretaría General de Gobierno que impulsó la creación de estos comités e implementó programas de capacitación de líderes locales que enfatizaban actividades preventivas y promovían la generación de lazos de confianza entre los vecinos con Carabineros y con los Municipios. Si bien estos comités fueron impulsados por el gobierno en todo el territorio nacional, tuvieron mayor impacto fue en la Región Metropolitana. A pesar de no existir una evaluación del resultado de esta iniciativa, dentro de los factores que habría determinado la falta de continuidad de la misma, se encuentra la irregularidad de los vecinos para reunirse (Araya Moya, 1999).

Un segundo momento se evidencia desde mediados del año 2000, cuando el Ministerio del Interior junto con la Fundación Paz Ciudadana y la Asociación Chilena de Municipalidades firmaron un acuerdo para implementar una política nacional orientada a la prevención del delito: el Programa Comuna Segura-Compromiso 100. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como la consolidación o desarrollo del capital social local. En miras de ello, se orienta a generar la construcción de una alianza local, la que se traduce orgánicamente en los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana<sup>11</sup> y a abrir acceso a fondos concursables destinados a financiar programas preventivos en las mismas comunas. En la actualidad dicho programa se encuentra en su tercera fase de ejecución, involucrando en total a 40 comunas a nivel nacional, es decir cubre a más del 50% de la población nacional<sup>12</sup>.

#### 4. A modo de conclusión

En Chile se evidencia la presencia de una nueva mirada sobre la seguridad, que empieza a instalarse lentamente a partir de inicios de los 90s, a cambiar las prioridades de política, y a establecer la necesidad de contar con mecanismos de respuesta al problema criminal que incluyan la participación de la ciudadanía así

---

<sup>11</sup> Dicho consejo está presidido por el Alcalde y cuenta entre sus miembros los dos concejales de mayor votación individual, el comisario de Carabineros, el Comisario de Investigaciones, el fiscal del Ministerio Público, un representante del programa de prevención de drogas, tres representantes de juntas de vecinos, un representante de comités de seguridad, un representante de la Cámara de Comercio e Industria y un representante de centros de padres y apoderados. Asimismo se deja abierta la posibilidad de ampliar los miembros del consejo hasta un número no mayor de 21 integrantes siempre que el propio consejo lo considere apropiado.

<sup>12</sup> Información relevada de la ponencia de la Sra. Aixa Ortiz de Zarate Directora del Programa en el Seminario "Políticas de participación en seguridad: experiencias y desafíos". Universidad de Chile, 2002.

como el aumento de la inversión pública en el control de la violencia. Seguidamente se presentan los principales elementos de dicha mirada que se ha ido consolidando en la última década, a pesar de los altibajos en el énfasis de los discursos públicos. Si bien es difícil establecer una respuesta concreta y final a las interrogantes que motivaron la elaboración de este artículo es necesario destacar tres hechos concretos:

En primer lugar la seguridad como política de Estado en Chile responde a un paradigma mucho más cercano a la seguridad ciudadana o seguridad democrática, y sigue un proceso de alejamiento de las prácticas ligadas a la seguridad interior. En segundo lugar, se evidencia un acuerdo general sobre la importancia de la seguridad en la agenda pública así como sobre la necesidad de medidas efectivas que pongan un límite al crecimiento de la victimización y sobretodo a la utilización de violencia cotidianamente. En tercer lugar, las instituciones policiales han seguido un camino incremental de cambio que permite incluir debates sobre temas como policía comunitaria e indicadores de gestión en la agenda de gobierno.

Lo anterior demuestra que el proceso de redefinición de las políticas de seguridad está trazado y en claro proceso de avance. A pesar de esto la definición de una política de seguridad ciudadana enfrenta por los menos cuatro desafíos centrales en los próximos años. En primer término la necesidad de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan focalizar esfuerzos, disminuir la duplicación de iniciativas y sobretodo consolidar un discurso público consensuado sobre la seguridad. Dicha coordinación no solo se debe realizar dentro de las diversas instituciones del gobierno nacional sino también incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

En segundo lugar, si bien la relación de las instituciones policiales con el Ministerio del Interior se han consolidado a través de los años, es imprescindible continuar insistiendo en el cambio de dependencia de dichas instituciones. Esto no solo permitirá profundizar el proceso de modernización policial sino también la inclusión de mecanismos de control de la eficiencia y eficacia policial.

El tercer desafío se relaciona con la potencialidad de la participación comunitaria en la prevención del delito. En este sentido se evidencia un intento positivo por incluir a la comunidad en diversas iniciativas relacionadas con la temática, lo cual es un arma de doble filo ya que por un lado aumenta las expectativas ciudadanas sobre el accionar gubernamental y por otro, permite identificar las diferentes concepciones sobre el rol de la comunidad en el diseño e implementación de iniciativas de prevención.

Finalmente, el mayor desafío de las políticas de seguridad ciudadana se relaciona con el inestable equilibrio entre la prevención y el control. En este

sentido si bien el reclamo ciudadano pide mayor vigilancia, control y castigo de los hechos delictuales, los gobiernos deben de tener la capacidad de, sin dejar de lado el componente de control de la criminalidad, establecer metas de mediano y largo plazo que persistan con la importancia de la prevención social y la participación comunitaria como pilares fundantes de una estrategia nacional de seguridad ciudadana en el país.

Consecuentemente, es notorio en Chile el tránsito desde las políticas de seguridad interior diseñadas en conjunto con las Fuerzas Armadas, hacia un diseño de políticas de seguridad ciudadana, es decir políticas con un énfasis en la participación comunitaria así como en la mayor presencia de diversos actores sociales y políticos en el debate de la seguridad.

### Bibliografía

- Aguila, Eduardo y Maldonado, Carlos (1996), "Orden público en el Chile del S. XX. Trayectoria de una policía militarizada" En: Waldman, P. (edit.), Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina. Konrad Adenauer, BsAs.
- Araya Moya, Jorge (1999), Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades. Cuadernos CED, N. 30, CED, Santiago.
- Boeninger, Enrique (1998), Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad. Santiago, Andrés Bello.
- Boletín Policía y Sociedad Democrática N.9, Agosto 2001 CED, Santiago.
- Burgos, Jorge (2000), "De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana" En: SUR (edit.), Conversaciones públicas para ciudades más seguras. Santiago, SUR Profesionales.
- Burgos, Jorge y Tudela, Patricio (2002), "Seguridad Ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública" En: Carrión, Fernando (edit.) Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad? FLACSO, Ecuador.
- Candina, Azun (2003), Imagen Pública e identidad en Carabineros de Chile. Artículo elaborado para el Proyecto Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas. Georgetown University.
- CEP (2002), [www.cep.cl](http://www.cep.cl)
- Cienfuegos, Alberto (2002a) "Integración Carabineros de Chile- Comunidad: pasado, presente y futuro" Ponencia presentada en el seminario Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile, Diciembre 2002.
- Cienfuegos, Alberto (2002b), Exposición inaugural del 75º aniversario de

Carabineros de Chile. Abril 2002.

- Constitución de Chile (1980)
- Dammert, L. y Malone, M. (2003). "¿Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile". *Bulletin of Latin America Research*.
- Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra (2002), *Victimización y temor en Chile: Análisis teórico-empírico en doce comunas del país*. Serie Estudios del CESC, Universidad de Chile.
- Fuentes, Claudio (2002), *Resisting change: Security sector reform in Chile*. *Journal of Conflict, Security and Development* , vol. 2, n. 1.
- Frühling, Hugo (1996), "Políticas públicas y Seguridad Ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de un orden". Presentación en Foro sobre Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. Guatemala, 1996.
- Frühling, Hugo (2000), "Seguridad Ciudadana: Las nuevas estrategias y el rol de las policías" (mimeo).
- Frühling, Hugo (2001) "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile". En: Frühling, Hugo y Candina, Azun (edit) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. CED, Santiago
- Ministerio del Interior Chile (2001a). *Informe anual de estadísticas comunales. Plan Integral de Seguridad Ciudadana*, Santiago
- Ministerio del Interior Chile (2001b). *Informe anual de estadísticas nacionales y regionales. Plan Integral de Seguridad Ciudadana*, Santiago.
- Oviedo, Enrique (2002) "Democracia y Seguridad Ciudadana en Chile". En: Briceño León, Roberto (edit) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Oviedo, Enrique (2000) "Participación ciudadana y espacio público". En: Segovia, Ofelia. y Dascal, Guillermo (editores). *Espacio Público y ciudadanía*. Sur, Santiago.
- Paz Ciudadana (2000) "Propuestas para la prevención y control del delito"
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*. PNUD, Santiago.
- Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990).
- Ramos, Marcela y Guzmán, Juan A. (2000), *La guerra y la paz ciudadana*. LOM ediciones, Santiago.
- Rodríguez, Alfredo (2001), *La vivienda privada de ciudad*. *Temas Sociales*, n. 39. SUR, Santiago.
- Sandoval, Ricardo. (2001) "Los modelos de policía comunitaria, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías". Ponencia presentada en el seminario *Policía y Comunidad: Los nuevos desafíos para Chile*,

Diciembre, 2002.

- Tiróni, Eugenio (1990), Autoritarismo, modernización y marginalidad. SUR, Santiago.
- Tudela, Patricio (2001) “Seguridad y políticas públicas”. En revista de la ANEPE, mayo 2001
- Tudela, Patricio (2001) “Seguridad, policía y comunidad”. En Revista Detective, de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Tudela, Patricio (1998) “Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia” En: Cuadernos de criminología, n. 8. Instituto de Criminología, Santiago.
- UNICEF (2000), Estudio comparativo sobre maltrato infantil 1994. y 2000. UNICEF, Santiago.
- Universidad de Chile (2001), Estudio detección, análisis y prevalencia de violencia intrafamiliar en la Región Metropolitana”. Santiago, Chile.
- Ward, Heather (2001), “Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile”. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

## NUEVO ENFOQUE PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA POST FUJIMORI: Desafíos, Realizaciones y Tareas Pendientes<sup>1</sup>

Gino Costa Santolalla<sup>2</sup>

### 1. Antecedentes

Cuando se inicio nuestra gestión, en el año 2001, éramos conscientes que mejorar la seguridad ciudadana debía ser nuestro objetivo principal, ciertamente el más importante entre los desafíos de seguridad. Para hacer ello posible, requeríamos llevar a cabo un conjunto de cambios que permitieran darle a la Policía Nacional la eficiencia necesaria para cumplir con ese propósito. Si bien carecíamos de información exacta sobre los índices de criminalidad en el país, dado que las estadísticas policiales no eran lo confiables que deben ser, éramos conscientes del clamor ciudadano por mejorar el servicio de seguridad en las calles y en los hogares, sobre todo de quienes vivían en las grandes ciudades, especialmente en Lima Metropolitana. Todas las encuestas de opinión expresaban el malestar ciudadano por el deterioro de las condiciones de seguridad. Las últimas encuestas de victimización realizadas en Lima Metropolitana en 1998 por el Instituto Nacional de Estadística (INEI) y por el Instituto Apoyo constituían una buena radiografía de un problema que no había mejorado.

Estas encuestas de victimización daban cuenta de la inseguridad que sentían los limeños. Si bien los índices de inseguridad y violencia detectados no eran comparables a los de otras ciudades más violentas de América Latina, sí mostraban una peligrosa tendencia ascendente. Los jóvenes entre 18 y 24 años eran, además de las principales víctimas de la violencia, el grupo más importante de victimarios. Estas encuestas constituían una voz de alarma y hacían imperioso actuar decididamente para que éstos índices no siguieran creciendo, y para que la violencia y la criminalidad juvenil no asumieran las características que tenían en otros centros urbanos latinoamericanos, en los que el fenómeno era de tal envergadura que enfrentarlo era bastante más difícil.

La ineficiencia policial para enfrentar la inseguridad se había ido agudizando

<sup>1</sup> Este es un capítulo del libro de Gino Costa y Carlos Basombrío, "Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y seguridad democrática en el Perú", publicado por el Instituto de Estudios Peruanos, Lima 2004. Gino Costa fue Ministro del Interior entre el 22 de junio del 2002 y el 27 de enero del 2003, luego de haber sido Viceministro de Fernando Rospigliosi, quien fue el primer Ministro del Interior del Presidente Alejandro Toledo, entre el 28 de julio del 2001 y el 20 de junio del 2002. Carlos Basombrío fue Viceministro de Gino Costa y Jefe de Gabinete de Asesores de Fernando Rospigliosi. En mayo del 2003 Rospigliosi regresó a Interior, de donde renunció en marzo del 2004. El libro esta referido a las gestiones de Fernando Rospigliosi y Gino Costa al frente del Ministerio del Interior, entre julio del 2001 y enero del 2003, aunque incorpora algunos comentarios sobre la segunda gestión de Rospigliosi.

<sup>2</sup> Ex Ministro de Interior del Peru, Miembro del Instituto de Defensa Legal, Perú.

desde el surgimiento del fenómeno terrorista a principios de los 80. Este fenómeno llevó a que progresivamente las fuerzas policiales fueran otorgándole mayor importancia a la lucha contra la subversión, descuidando expresiones criminales de menor envergadura. Como resultado del repliegue policial en el ámbito de la seguridad ciudadana se incrementaron los servicios de las empresas de seguridad privada y muchos municipios, inicialmente los más prósperos de Lima, organizaron los llamados serenazgos con el propósito de llevar a cabo labores preventivas, especialmente de patrullaje, y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad.

Tres elementos adicionales contribuyeron a debilitar la seguridad ciudadana. El primero fue la progresiva disminución de los efectivos policiales. En efecto, a fines de la década del 80, cuando se unifican las fuerzas policiales, el número total de efectivos de la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones, la Guardia Republicana y la Sanidad Policial ascendían a aproximadamente 125,000. Doce años después, esta cifra se había reducido a 90,000 efectivos, lo que representa una reducción de 28%. Este fue el resultado de la clausura temporal de las escuelas de suboficiales durante seis años a lo largo del Gobierno de Fujimori.

Segundo, la unificación de las antiguas fuerzas policiales en un sólo cuerpo se hizo sin que se respetara la especialización de los efectivos policiales, en muchos casos destacándose a las comisarías personal sin experiencia, y previa capacitación, en labores preventivas, provenientes de cuerpos distintos a la Guardia Civil. El mismo problema se presentó en todos los ámbitos del trabajo policial. La extensión de esta práctica es difícil de determinar, pero es generalizada la opinión dentro de la institución de que esto fue el resultado de la rapidez con que se unificó a las fuerzas policiales y de la falta de una estrategia adecuada para llevar a cabo ese proceso.

Tercero, el deterioro de las condiciones de bienestar del personal policial, especialmente de los salarios, como consecuencia de la hiperinflación de la década del 80 que llevó al Gobierno de García a establecer un nuevo sistema de turnos laborales para el personal policial y a autorizar a los efectivos a brindar servicios a terceros durante sus días de descanso y vacaciones. Lo que constituyó una respuesta de emergencia a una situación salarial y laboral muy difícil, ha llevado a una virtual privatización de la labor policial.

Esta privatización esta especialmente extendida entre el personal destacado en las comisarías, que no recibe las bonificaciones que si recibe el personal que trabaja en unidades especializadas. Por esa razón, el servicio a terceros se encuentra mucho más extendido entre el personal que labora en las comisarías. El personal policial que brinda servicios a terceros durante su día de descanso o de franco, regresa cansado y a descansar a su unidad policial el día en que le corresponde

trabajar para ella. Allí donde no existen controles adecuados, se presentan casos en los que los efectivos policiales son asignados para hacer trabajo para terceros incluso en los días en los que les corresponde trabajar para la institución. Esta es la principal razón de la escasez de personal a disposición de los comisarios.

A pesar de la derrota del terrorismo a principios de los 90, el repliegue policial iniciado una década antes en el ámbito de la seguridad ciudadana no fue superado. Ante el incremento de la inseguridad y de la violencia, los serenazgos, que han constituido un paleativo importante a la inseguridad, también han dado muestras claras de sus limitaciones.

Quizás el fenómeno nuevo más destacado de la década pasada fue la decisión de la Policía Nacional de crear una Dirección de Participación Ciudadana encargada de organizar a los vecinos para trabajar con la Policía en la prevención del delito y complementar así, con trabajo voluntario, los problemas de personal en la institución. Sin embargo, a pesar del exitoso trabajo de organización llevado a cabo por la Dirección de Participación Ciudadana a partir de 1997, este esfuerzo no había sido plenamente incorporado a la práctica policial a principios de la década del 2000, y aparecía como un programa interesante, pero marginal, dentro del trabajo institucional.

La creciente debilidad policial para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana durante la última década, contrasta con los indiscutibles éxitos obtenidos por la Policía Nacional frente a expresiones criminales de mayor envergadura como el terrorismo, los secuestros y los crímenes en banda, por poner sólo algunos ejemplos.

En efecto, a principio de los 90 y gracias a un paciente trabajo de investigación, la Policía Nacional logró a través de la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE), desarticular a las dos organizaciones terroristas más importantes del país. Hacia finales de la década pasada, la Policía Nacional, a través de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), logró desarticular las principales bandas de secuestradores que operaban en el país.

En otros ámbitos de la acción policial, también se cuenta con unidades especializadas, que al igual que la DIRCOTE y la DIRINCRI, han producido muy buenos resultados. Es el caso, por ejemplo, de la DIRANDRO en la lucha contra las drogas y las Águilas Negras en la protección de bancos. Parte de la explicación de las dificultades para enfrentar la inseguridad ciudadana se derivan del hecho de que, a diferencia de las unidades especializadas, las comisarías, que constituyen la unidad policial básica encargada de proteger a los ciudadanos y ciudadanas de a pie, no cuentan con los recursos materiales, humanos y tecnológicos, ni los estímulos al personal, con que si cuentan las unidades especializadas.

Está quizás fue una de las constataciones más importantes de la Comisión



de Reestructuración de la Policía Nacional. Por ello, dos de sus principales recomendaciones fueron repotenciar las comisarias y extender el trabajo de organización ciudadana, a través de las Juntas Vecinales, ya iniciado en 1997. Esto último permitiría no sólo complementar los escasos recursos humanos de la policía, sino mejorar las relaciones entre ella y la comunidad, contribuyendo así a reestablecer la mellada confianza ciudadana en la Policía Nacional.

Si bien la prioridad inicial de la gestión de los Ministros Rospigliosi y Costa fue reestablecer la seguridad ciudadana, otros problemas de seguridad trastocaron esta prioridad. Así, la masiva movilización social que debió enfrentar el flamante gobierno del Presidente Toledo desde el primer día de su gestión, llevó a que hubiera que otorgársele la primera y principal atención al manejo de los conflictos sociales y al mantenimiento y reestablecimiento del orden público asociado a estos.

La subsistencia de rezagos terroristas en ámbitos apartados del territorio nacional y la tremenda sensibilidad de la clase política, los medios de comunicación y el país frente al peligro de un rebrote subversivo, obligaron a otorgarle a la lucha antiterrorista una importancia que inicialmente aparecía como secundaria frente a los problemas de inseguridad ciudadana.

La necesidad de cumplir con los compromisos internacionales del Estado peruano referidos a la erradicación de cultivos de hoja de coca, y la resistencia organizada de los agricultores cocaleros a la puesta en práctica de estas políticas, demandó una atención preferente de parte del Ministerio y la Policía Nacional, relegando nuevamente a un segundo plano los desafíos de la seguridad ciudadana.

A pesar de este relegamiento de la seguridad ciudadana en la agenda ministerial, durante las gestiones de los Ministros Rospigliosi y Costa se logró diseñar una nueva estrategia para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad común y se pusieron en práctica un conjunto de medidas concordantes con esa estrategia, destinadas a mejorar la respuesta policial al problema. A continuación se señalan los más importantes aspectos de esta estrategia y las acciones más relevantes adoptadas al respecto.

## 2. Una nueva concepción de la seguridad ciudadana

La experiencia comparada indica que los problemas de seguridad ciudadana tienen características diferentes en cada localidad, y que por tanto las respuestas a ellos deben ser abordadas locamente. Si bien existen similitudes entre los problemas de seguridad ciudadana que enfrentan distritos como Miraflores y San Isidro frente a los que puede tener Villa El Salvador o San Juan de Lurigancho, también existen grandes diferencias entre ellos. Por eso, la respuesta a los problemas en cada uno de estos distritos debe ser diseñada en el propio distrito por los

actores locales, previo diagnóstico realizado con la participación de todos los que tienen responsabilidad en esta materia.

Si bien la Policía Nacional tiene una responsabilidad principal en el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto la Constitución como la experiencia en los últimos años, le ha ido otorgando un papel a los gobiernos locales, que crecientemente han ido asignando más y más recursos a prevenir el delito en sus respectivas circunscripciones. En la mayoría de los casos, esos recursos no han sido destinados a la Policía Nacional, sino a los serenazgos creados por los propios gobiernos locales.

Aún cuando los serenazgos complementan la labor que realiza la Policía Nacional e incluso ofrecen empleo a los efectivos policiales durante sus días de franco y vacaciones, la actitud de la institución policial frente a los serenazgos no ha sido siempre favorable, porque muchos perciben en ellos una competencia funcional o los ven, quizás con alguna razón, como el germen de un nuevo cuerpo policial de carácter municipal.

La desconfianza policial frente a los serenazgos se agudizó durante el gobierno de Fujimori al politizar éste su apoyo a las autoridades municipales. Esta politización se tradujo en la falta de apoyo policial a los alcaldes o alcaldesas que no eran parte del partido del gobierno o que eran parte de la oposición política. El caso más notorio de esto fue el del ex Alcalde Metropolitano de Lima, Alberto Andrade Carmona.

En parte como resultado de este hecho, surgieron voces que comenzaron a demandar la municipalización de ciertas funciones policiales, como las referidas a tránsito, por ejemplo. Esta corriente de opinión fue recogida por la comisión del Congreso de la República encargada de formular un proyecto de reforma constitucional, presidida por el doctor Henry Pease García. En efecto, el proyecto de reforma establece que la ley podrá determinar aquellas funciones policiales que pueden ser asumidas directamente por los municipios. Estas responsabilidades policiales podrían incluso ser asumidas gradualmente por los municipios, empezando por aquellos que están en condiciones de hacerlo.

Si el surgimiento de los serenazgos fue visto por muchos en la Policía Nacional como una grave amenaza a su unidad y a sus competencias, la municipalización de algunas funciones policiales es percibida como la principal amenaza que enfrenta hoy la institución. A un nivel, ésta es una sobreacción porque los propios responsables del proyecto de reforma constitucional coinciden en señalar que la municipalización de ciertas funciones policiales no significaría un desmembramiento de la Policía Nacional, sino la subordinación de ésta a la autoridad municipal en las áreas en las que ésta asume la responsabilidad respectiva, como ocurre en muchos países no anglosajones que cuentan con cuerpos de seguridad

nacionales, algunas de cuyas funciones están subordinadas a la autoridad política.

Precisamente para impedir que las demandas de municipalización fueran incluso más allá y se tradujeran en propuestas para la creación de cuerpos municipales, organizados y dirigidos por la autoridad municipal y distintos a la Policía Nacional, es que la Comisión de Reestructuración propuso mantener el carácter unitario de la Policía Nacional y crear un sistema de seguridad ciudadana en el que la conducción política de las estrategias de seguridad ciudadana dependiera de las autoridades municipales, fueran éstas distritales, provinciales o regionales.

Esta fue una fórmula de transacción destinada a mantener la unidad de la Policía Nacional y simultáneamente otorgarle a las autoridades electas, un protagonismo inédito en el ámbito de la seguridad ciudadana, que les permitiera ejercer un control sobre la función policial del que hasta ahora habían carecido. Ello buscaba satisfacer, por un lado, la aspiración policial de mantener la integridad de la institución, y por el otro, la necesidad de someterla a un mayor control ciudadano.

Además de esto, el sistema nacional de seguridad ciudadana, a través de sus distintos comités locales, persigue un conjunto de otros propósitos, el más importante de los cuales es hacer coparticipes en la responsabilidad por la prevención de la violencia y el crimen a un conjunto de actores no policiales, entre ellos, los gobiernos municipales, la comunidad organizada a través de las juntas vecinales y las autoridades educativas. Pero los comités locales también deben ser un espacio de coordinación de la acción represiva del Estado, en tanto que también incorporan como actores importantes al Ministerio Público y el Poder Judicial.

En las actuales circunstancias, la coordinación entre los entes responsables de la prevención y de la represión de la violencia y el crimen es claramente deficiente. Se espera que los comités locales sean el escenario de coordinaciones más eficientes y el punto de partida para un trabajo más integrado entre la Policía, los otros entes públicos con responsabilidades en la prevención y la represión del delito y la ciudadanía organizada.

Los comités locales tienen, además de las funciones generales ya mencionadas, otras funciones más específicas, a saber, la de llevar a cabo un diagnóstico de la problemática de su jurisdicción, en base al cual se puedan establecer las prioridades de intervención en el ámbito de la seguridad ciudadana. Este diagnóstico participativo no debería limitarse a un trabajo de escritorio entre los miembros del comité local, sino que debería involucrar a toda la comunidad, permitiendo así la participación de ésta no sólo como un colaborador pasivo de la Policía sino como un protagonista central en la definición y ejecución de prioridades y políticas, componente clave para garantizar el éxito de las mismas.

Si bien la unidad básica del sistema nacional de seguridad ciudadana son los comités locales de carácter distrital, estos deben ser la punta de un iceberg que se asiente en las juntas vecinales y que tiene una presencia organizada a través de éstas en cada sector, en cada zona y en cada cuadra del distrito. Los comités locales no son sólo un espacio para el diagnóstico participativo y el diseño de políticas, sino también un espacio de encuentro entre el sector público y el sector privado, donde éste último, además, de ejercer una función de fiscalización y control de las autoridades, colabora con ellas de la manera más activa posible. Esta colaboración puede ir desde el trabajo de patrullaje y provisión de información por parte de las juntas vecinales, hasta el aporte económico de empresas privadas a favor de la comisaría y de sus integrantes, así como de las juntas vecinales, y, por ejemplo, la provisión de oportunidades de empleo para jóvenes pandilleros recuperados por acción policial.

Todo lo anterior se debe traducir en una mayor participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana y en un mayor control ciudadano de los entes encargados de implementarlas, especialmente la Policía Nacional.

El Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en enero del 2003, junto con un conjunto de otras normas enviadas al Congreso por el Poder Ejecutivo en octubre del 2002. Quizás el proyecto de ley más importante dentro de ese paquete normativo, al que nos referiremos más adelante, fue el referido al sistema de seguridad ciudadana.

La creación de este sistema fue recomendado por la Comisión de Reestructuración en febrero del 2002, aunque ya había sido incorporado al proyecto de “Bases para la Reforma Policial” preparado por el Gobierno de Transición. Es preciso reconocer que simultáneamente el Congreso había avanzado en la misma dirección y contaba con un proyecto sobre el tema, de manera que la idea había ido ganando gradualmente adeptos dentro y fuera de la Policía Nacional, hasta convertirse en un asunto de amplio consenso ciudadano y partidario.

Como en muchos otros ámbitos, con la renuncia del Ministro Costa y de su equipo se perdió el ímpetu para hacer realidad este sistema. Cinco meses después de su renuncia la ley seguía sin reglamento. Tampoco se tomó ninguna iniciativa importante, y aún cuando algunos comités locales fueron instalados, ello fue por la decisión de algunas autoridades municipales o de las propias juntas vecinales. El regreso de Rospigliosi al Ministerio fue acompañado por el nombramiento del General PNP® Enrique Yépez Dávalos como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Yépez de inmediato se abocó a preparar el reglamento de la ley y un plan nacional de seguridad ciudadana de muy corto plazo que fueron aprobados por el Ejecutivo a principios de octubre del 2003.

### 3. Importancia del liderazgo civil en la conducción de la seguridad ciudadana

Durante las gestiones de los Ministros Rospigliosi y Costa se tomaron un conjunto de iniciativas que vale la pena resaltar brevemente aquí. El Ministerio del Interior fue sede de reuniones con todos los alcaldes y alcaldesas de Lima Metropolitana, reuniones a las que también asistieron los comisarios de los distritos concernidos. Estas reuniones se realizaron por zonas de la ciudad (norte, sur, este y oeste), fueron presididas por el Ministro y contaron con la presencia de las más altas autoridades policiales. Sirvieron para hacer saber a las autoridades municipales y policiales que la política de seguridad ciudadana pasaba por una cooperación estrecha entre ambas, cualquiera que fuera el color político de la autoridad municipal, rompiendo así con una década de politización en las relaciones con los gobiernos locales.

Donde esta cooperación ha sido fructífera, ella se ha traducido en la integración de los sistemas de comunicación radial de la Policía Nacional y el Serenazgo, lo que a su vez es el paso previo para la integración de los recursos de que disponen ambas, bajo un mando único, lo que permite maximizar los escasos recursos existentes y desplegarlos de la manera más eficiente posible. En la medida en que los jefes policiales han mostrado una buena disposición a trabajar de la mano con las autoridades municipales, éstas han invertido más recursos en seguridad ciudadana, y en algunos casos, los han comenzado a canalizar a través de las propias comisarías locales, contribuyendo a su mejor equipamiento.

Esas reuniones también sirvieron para que el Ministro pudiera conocer, de manera directa, de las propias autoridades municipales el trabajo que venía haciendo la Policía Nacional en su distrito y la colaboración que venían recibiendo de ella. Además, sirvieron para preparar las condiciones para la instalación de los comités locales de seguridad ciudadana presididos por la autoridad municipal.

A raíz de graves hechos que comprometieron a algunos serenazgos y pusieron sobre el tapete la necesidad de revisar su funcionamiento, el discurso ministerial pasó a afirmar que estratégicamente lo ideal sería que los recursos invertidos por los municipios en la seguridad ciudadana fueran gradualmente canalizados a través de la Policía Nacional. La condición sine qua non para alcanzar este objetivo era no sólo recuperar la confianza ciudadana perdida, sino mantenerla de manera sostenida a lo largo del tiempo, garantizando para ello el adecuado control municipal y ciudadano de las actividades policiales, ejercido, entre otros, en el contexto de los comités locales de seguridad.

La Comisión de Reestructuración recomendó que la Policía contará con un oficial de enlace de alta graduación en los consejos provinciales, especialmente en Lima Metropolitana, con el objeto de facilitar la relación de trabajo con ellos.

Durante la gestión del Alcalde Andrade, la Policía Nacional nombró a un Coronel como enlace con el Consejo Metropolitano. Esto contribuyó a hacer más fluida la relación con el Alcalde de Lima, que había estado marcada por una mutua desconfianza y que había tenido su máxima expresión cuando el Alcalde Andrade insistió en municipalizar algunas funciones policiales, por lo que él calificaba de inoperancia policial.

Entre la elección de Luis Castañeda como Alcalde de Lima en noviembre del 2002 y la renuncia del Ministro Costa a fines de enero del 2003, las relaciones entre el Ministerio y el Consejo Metropolitano fueron más estrechas que nunca, se constituyeron varias comisiones de trabajo para abordar los grandes temas de la agenda bilateral, tales como seguridad ciudadana, tránsito y comercio ambulatorio en el centro de Lima. Este trabajo fue el germen de una nueva relación más estrecha e integrada entre Municipio Metropolitano y la Policía Nacional.

La iniciativa del Alcalde Castañeda de declarar el Centro Histórico de Lima como zona rígida fue inmediatamente respaldada por el Ministro del Interior. Gracias a ese respaldo se logró, a pesar de la protesta de los gremios laborales, hacer realidad la zona rígida, con lo cual se dio un importante paso más adelante en el reordenamiento del Centro Histórico, iniciado exitosamente por el Alcalde Andrade.

Otro hecho importante fue el que tuvo lugar con el Consejo Provincial de Arequipa, varios meses después del “arequipazo”. En efecto, el Ministerio del Interior suscribió con el Consejo Provincial un Memorándum de Entendimiento para que la Policía Nacional le brindara al Consejo el apoyo necesario para proteger el patrimonio histórico de la ciudad de Arequipa. La suscripción de este documento tuvo lugar antes de las elecciones de noviembre del 2002 cuando aún era alcalde de Arequipa el doctor Juan Manuel Guillén, quien había encabezado las protestas contra la privatización de EGASA y EGESUR y en las negociaciones con el gobierno había exigido que los Ministros Rospigliosi y Olivera se disculparan ante el pueblo de Arequipa. Rospigliosi, que consideraba no tener razón alguna para disculparse, prefirió renunciar hidalgamente.

Por estos antecedentes, la suscripción del referido memorándum de entendimiento no era sólo un modelo de cooperación entre el gobierno central, a través del Ministerio del Interior, y los concejos provinciales, sino que constituía un esfuerzo por restañar las heridas que dejó el arequipazo y reducir la brecha entre el gobierno del Presidente Toledo y Arequipa, en un momento en el cual aún había alguna posibilidad de encontrar una fórmula para hacer posible la inversión privada en EGASA y EGESUR.

#### 4. Las juntas vecinales y las rondas campesinas

Otra característica de la nueva política de seguridad ciudadana fue apoyar y estimular la labor policial de organización de la población en juntas vecinales. Este era un trabajo que venía haciendo la Policía con éxito, por lo menos desde 1997, y que se nutría, de un lado, de las mejores tradiciones de trabajo comunitario de la Guardia Civil, y del otro, de la ancestral disposición del poblador andino para enfrentar a través de la organización colectiva los desafíos de la geografía, la naturaleza y el desarrollo. Como ya ha quedado dicho, esta labor, sin embargo, no estaba plenamente integrada a la política del sector y aparecía más bien como un apéndice desligado de otras líneas de acción policial.

El elemento nuevo lo constituye la apuesta por fortalecer las juntas y por hacer de la organización vecinal un componente fundamental de la política de seguridad ciudadana. En este entendido, la Dirección de Participación Ciudadana redobló sus esfuerzos por fortalecer las juntas vecinales. Donde éstas se consolidaron, y la propia población comenzó a sentirse más segura y en algunos casos los índices de inseguridad se redujeron significativamente.

Aún cuando la importancia otorgada a este componente de la nueva política de la seguridad ciudadana no era compartida por todo el cuerpo policial, los favorables resultados obtenidos y el decidido respaldo de las más altas autoridades del Ministerio comenzaron a doblegar la resistencia de quienes no consideraban este trabajo como propiamente policial, sino más bien una labor de asistentes sociales. Empero, no cabe duda que los beneficios para la labor policial eran múltiples. En primer lugar, el trabajo voluntario de los miembros de las juntas permitía complementar los escasos recursos humanos de que disponían las comisarías. En segundo lugar, contribuyeron a mejorar sustancialmente la percepción de la ciudadanía sobre su policía, como una institución propia y no ajena a la comunidad. En tercer lugar, otorgaron un gran protagonismo a la ciudadanía en el ámbito de la seguridad, lo que se tradujo en un mayor control de las actividades policiales.

Durante la gestión del Ministro Sanabria, el énfasis puesto en fortalecer la institucionalidad vecinal para la seguridad ciudadana fue gradualmente abandonado, aunque las juntas ya constituidas eran lo suficientemente sólidas y sus relaciones de trabajo con la Policía lo bastante consolidadas, como para que la falta de impulso oficial se tradujera en su debilitamiento. La promoción de la organización vecinal fue retomada con entusiasmo por Rospigliosi como un aspecto central de su política de seguridad ciudadana.

En el campo, se desarrolló una estrategia similar, con la diferencia de que la Policía en lugar de organizar a la población rural comenzó a trabajar con las

rondas campesinas allí donde éstas existían. El primer acercamiento a las rondas campesinas se produjo en septiembre del 2001 en un encuentro de dirigentes de la Confederación Campesina del Perú, donde estos solicitaron el apoyo del Ministerio del Interior para la aprobación de la nueva ley de rondas campesinas. Ese apoyo no sólo se materializó, sino que en tanto se discutía en el Congreso la nueva ley, promulgada finalmente el 6 de enero del 2003, el Ministerio del Interior y la Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas iniciaron un acercamiento para discutir los términos de un convenio de cooperación que permitiera un trabajo más fluido entre la Policía y las rondas y la creación de un clima más favorable para resolver los recurrentes conflictos entre éstas, como resultado de la mutua desconfianza que existía entre ellas.

En efecto, la Policía Nacional consideraba que las rondas campesinas con frecuencia se excedían en el cumplimiento de sus funciones y violentaban la norma constitucional que las facultaba para aplicar el derecho consuetudinario, siempre y cuando no se violara los derechos fundamentales, lo que a criterio de la Policía ocurría con frecuencia cuando las rondas intervenían frente a los abigeos. Por su parte, las rondas veían a la Policía como una institución no sólo inoperante frente al problema del abigeato, sino como abiertamente coludida con el Ministerio Público y el Poder Judicial en perpetuar la impunidad de los abigeos. Si bien esto era cierto en algunos casos, en muchos otros las instituciones del sistema de administración de justicia obligadas a aplicar la ley vigente, se enfrentaban a los límites establecidos por ésta, lo que ante los ojos de las rondas aparecía como colusión con los delincuentes.

Durante un año, el Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Rondas negociaron un convenio marco de cooperación que fue suscrito en el segundo semestre del 2002, en Chota, Cajamarca, la cuna de las rondas campesinas. El convenio reconocía la autonomía de las rondas campesinas y establecía los términos de referencia para la actuación de las mismas dentro del marco de la ley y comprometía a la Policía a respetar esa autonomía y a trabajar con ellas para enfrentar el abigeato, el narcotráfico y el terrorismo en el campo.

Este convenio asentó las bases para un acercamiento inédito entre la institución policial y las rondas campesinas, acercamiento que perseguía allanar el camino para un mejor entendimiento entre estas y las autoridades fiscales y judiciales. Superaba así más de dos décadas de política oficial de desdén de las rondas campesinas y siglos de exclusión de las organizaciones autónomas de los campesinos por el Perú oficial y sus instituciones.

Durante los casi seis meses de gestión del Ministro Sanabria el gobierno no dictó el reglamento de la ley de rondas, y, aún cuando la coordinación entre las rondas y la Policía Nacional siguió mejorando en algunas zonas del país,



especialmente Cajamarca, desde el Ministerio del Interior no se hizo nada por fortalecer esta relación que le otorgaba a la Policía Nacional nuevos aliados en su lucha contra el crimen y que legitimaba su actuación en vastos sectores rurales, en los que aún cuando su presencia era escasa había sido históricamente vista con mucha suspicacia, sino abierta hostilidad.

De lo anterior se puede concluir, que el esfuerzo por involucrar a la población en las tareas de seguridad ciudadana y en consolidar un acercamiento de la Policía con los ciudadanos a través de las juntas vecinales, las rondas campesinas y los comités locales de seguridad ciudadana fue abandonado durante la gestión Sanabria, para ser remplazado por una apatía e indiferencia oficial que redundó negativamente en los esfuerzos por restablecer la confianza ciudadana en la Policía y consolidar una alianza estratégica contra la inseguridad y el crimen entre la institución policial, los gobiernos locales y la población organizada, en el campo y la ciudad. El esfuerzo inicial fue felizmente retomado por el Ministro Rospigliosi a partir de julio del 2003, aunque aún es extendida la resistencia en significativos estamentos del comando policial, tanto de trabajar conjuntamente con la población organizada como de organizar a la que no lo esta.

##### 5. La repotenciación de las comisarías

La repotenciación de las comisarías fue otro aspecto central de la nueva política de seguridad ciudadana. Fue necesario comenzar a trabajar en este objetivo sin contar con recursos financieros adicionales para ello. En otras palabras, fue menester, por un lado, motivar al personal para que mejorara su productividad y, por el otro, transferir recursos de otras unidades hacia las comisarías, en tanto se adoptaran las medidas para contar en el mediano plazo con los recursos adicionales que permitieran equiparlas.

La primera medida adoptada tuvo lugar en la VII Región Policial, donde se transfirieron a las comisarías alrededor de 4000 mil efectivos asignados a la protección de personalidades y tareas administrativas. El objeto de las medidas fue incrementar las labores de patrullaje policial, especialmente a pie. Esta medida permitió incrementar la presencia policial en las calles y fue posteriormente replicada en ciudades del interior del país, como Arequipa.

También se estableció un sistema de visitas a comisarías por representantes de la Alta Dirección del Ministerio del Interior con el propósito de conocer la realidad de las mismas, resolver problemas en el terreno, identificar necesidades y ayudar en la solución de las más apremiantes. Algunas comisarías recibieron equipos de cómputo entregados por el Ministerio del Interior. Estas visitas se iniciaron en Lima Metropolitana, pero se fueron extendiendo a comisarías de otros lugares del país.

Funcionarios civiles del Ministerio del Interior destacados a realizar labores en el interior del país, cumplían con visitar las comisarías de la zona, e informar sobre su estado a la Alta Dirección. Lo mismo ocurría, por supuesto, con los desplazamientos del Ministro y del Vice Ministro por el interior del país. Como es obvio, estas visitas eran complementarias a las realizadas por los Órganos de Dirección y Control de la fuerza policial.

La novedad de estas visitas tenía que ver con que eran realizadas por las más altas autoridades del Ministerio o por sus representantes, con el objeto de que quedara muy clara la preocupación que la Alta Dirección otorgaba al funcionamiento de las comisarías, unidad policial básica. Las visitas también servían para transmitir al personal policial la importancia del trabajo de las comisarías, la necesidad de mejorar la atención al público y de hacer todos los esfuerzos necesarios para mejorar el servicio policial con los escasos recursos con que se contaba. En la mayoría de los casos, estas comisarías nunca habían sido visitadas por las autoridades políticas del sector, razón por lo que motivaban mucho al personal y le permitían transmitir directamente sus preocupaciones. Por su parte, las autoridades del sector utilizaban este mecanismo para dar a conocer la nueva estrategia de seguridad ciudadana y los cambios que se comenzaban a dar en la Policía Nacional.

Este mecanismo fue complementado con un sistema establecido en la Alta Dirección que consistía en que diariamente, y luego de revisadas todas las informaciones periodísticas y policiales sobre la labor policial durante el día previo, un representante del Ministro se comunicaba telefónicamente con los comisarios o los jefes de unidades policiales, que hubieran tenido una actuación destacada o por el contrario cuestionable. Si este último fuera el caso, la funcionaria indagaría sobre las acciones que se habrían adoptado para investigar los hechos, determinar las responsabilidades y sancionar administrativamente y/o poner a los responsables a órdenes del Poder Judicial. Si la intervención policial hubiera sido destacada, el propósito de la llamada era el de transmitir la felicitación del Ministro al comisario o jefe de unidad por el trabajo realizado, y a través suyo a todo el personal del equipo policial correspondiente.

La ventaja de este sistema de motivación, supervisión y control es que se realizaba en tiempo real, prescindiendo del papeleo y del conducto regular que no sólo es lento sino impersonal y altamente ineficaz. Este sistema, al igual que las visitas a comisarías y otras unidades policiales, permitían comunicar al personal policial la idea de que la Alta Dirección del Ministerio seguía muy de cerca el trabajo de cada uno de los casi cien mil policías nacionales y que así como estaba dispuesto a no aceptar actos de indisciplina, corrupción o abuso por parte de los

efectivos policiales, estaba especialmente interesado en reconocer y estimular la buena labor policial.

Las gestiones de los Ministros Rospigliosi y Costa no tuvieron el tiempo necesario para incorporar adecuadamente el rendimiento y el desempeño policial al sistema institucional de evaluación del personal. La nueva gestión de Rospigliosi está trabajando en ello, aunque esta no es una tarea fácil, aunque si urgente e imprescindible. Sin adecuados indicadores para evaluar el desempeño, seguirá ocurriendo que el personal más respetado, admirado y querido por sus subordinados y especialmente por la población no es necesariamente aquel que desarrolla una mejor carrera, porque lo que mide el actual sistema de evaluación no es precisamente el desempeño policial.

Quizás el esfuerzo más ambicioso por premiar la calidad del trabajo policial se llevó a cabo en la VII Región Policial, como globo de ensayo de lo que podría hacerse a nivel nacional. En efecto, a fines del año 2001 se hizo un gran esfuerzo por identificar a oficiales destacados con una hoja de servicios limpia para asumir las funciones de comisarios en todo el departamento de Lima, donde existen un total de 164 comisarías. Los oficiales así seleccionados fueron luego sometidos a un curso de dos semanas de capacitación y de motivación.

Este curso permitió instruirlos en los componentes de la nueva política de seguridad ciudadana y ponerlos en contacto con el punto de vista de las autoridades municipales sobre el trabajo policial y con experiencias exitosas de organización vecinal. También permitió ponerlos en contacto con representantes de otras instituciones del Estado, como el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo, así como expertos en seguridad ciudadana y representantes de instituciones de derechos humanos.

A los nuevos comisarios se les hizo saber que los pocos recursos que podían invertirse en las comisarías, obtenidos gracias a los ahorros realizados por la Oficina General de Administración del Ministerio del Interior, serían canalizados a aquellas comisarías que produjeran los mejores resultados, instituyéndose para ello un concurso entre las 164 comisarías del departamento de Lima, con premios para las 15 más destacadas.

Para evaluar el trabajo realizado se constituyó una comisión de Alto Nivel presidida por el ViceMinistro del Interior que diseñó un sistema de evaluación integrado por tres componentes: a) la evaluación propiamente policial, llevada a cabo por los superiores jerárquicos de los comisarios respectivos; b) la evaluación de las autoridades locales sobre el trabajo del comisario y su comisaría; y, c) la evaluación de la comunidad, a través de encuestas realizadas al azar entre ciudadanos que hubieran hecho uso de la comisaría durante los meses previos a la evaluación.

Los dos últimos componentes fueron encargados al Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). La evaluación se inició con un informe detallado de todos los comisarios del departamento, en base a una pauta previamente establecida proporcionada a los comisarios por la Comisión de Alto Nivel.

Las comisarías ubicadas en los cinco primeros puestos obtuvieron de premio cien mil soles cada una, las cinco siguientes sesenta mil y las cinco restantes cuarenta mil soles. No se pudo lograr que la mitad de estos recursos sean distribuidos entre el personal policial por lo cual todos ellos fueron destinados a mejorar el equipamiento y la infraestructura de las comisarías, y en algunos casos, adquirir implementos básicos para las juntas vecinales. También se logró que el personal de las comisarías ganadoras obtuvieran puntos a ser contabilizados para sus ascensos.

Este concurso, que debería realizarse cada seis meses constituyó un estímulo muy importante para el personal policial y permitió identificar buenas prácticas de gestión policial y experiencias muy exitosas en la lucha contra la inseguridad y el crimen. El carácter público del concurso permitió, además, que estas experiencias se difundieran por los medios de comunicación y que los ganadores tuvieran una buena acogida en ellos. Al momento de la renuncia del Ministro Costa ya se había convocado al segundo concurso de comisarías, al que se había invitado no sólo a las comisarías del departamento de Lima, sino también a las ubicadas en otras regiones del país.

Esta sana práctica de estímulo al personal policial fue abandonada inmediatamente después de la renuncia del Ministro Costa. Sí cabe señalar, que la Asociación Civil Amigos de la Policía Nacional del Perú que premia anualmente a los diez mejores policías del año, ha instituido un nuevo premio al mejor comisario. En el 2003, el ganador fue el comisario que obtuvo el segundo puesto en el concurso de comisarías llevado a cabo el 2002 por el Ministerio del Interior.

Pero no sólo el concurso fue abandonado. El trabajo de selección de aproximadamente 300 de los mejores oficiales de la Policía Nacional para que asumieran a principios del 2003 funciones de mando en las comisarías más importantes del país, fue desconocido por la nueva administración y dejado de lado. A principios del 2004 se seleccionó a quienes asumirían el mando de las principales comisarías de Lima y del interior del país y se les sometió a un curso intensivo de motivación, antes de que asumieran su nueva función. Ojalá estos esfuerzos vayan acompañados de la organización de un nuevo concurso de comisarías que estimule el esfuerzo y premie a quienes ofrecen los mejores resultados.

## 6. Cambios en la organización y estructura

Además de estos esfuerzos de corto plazo, se adoptaron un conjunto de otras medidas en relación con la organización de las regiones policiales y de las propias comisarías. También se iniciaron cambios en el sistema de patrullaje y se avanzó en la evaluación de otras posibles medidas que hubieran hecho más eficaz el trabajo de las comisarías. En efecto, en la nueva estructura orgánica se creó a nivel de cada Dirección Territorial y Región Policial una División de Seguridad Ciudadana. En la vieja estructura no existía tal división, razón por la cual, ante la falta de una dirección especializada en seguridad ciudadana al más alto nivel, las funciones de orden público y seguridad ciudadana se encontraban bajo un mismo mando. Esto impedía una adecuada dirección y supervisión del trabajo de las comisarías, porque los temas de orden público eran siempre los más urgentes y los que concitaban la atención del mando, a costa del trabajo de las comisarías y de la seguridad ciudadana.

La nueva estructura recién se puso en práctica a principios del 2003 y en los meses transcurridos la decisión de crear una División de Seguridad Ciudadana ha demostrado ser correcta. La nueva estructura también le ha asignado a las comisarías una organización modular. En efecto, cada comisaría se organiza con cuatro módulos básicos: el preventivo, el de investigación de faltas y delitos, el administrativo y el de atención al público. La organización modular de las comisarías ha otorgado a los comisarios una mayor libertad de maniobra y flexibilidad para asignar efectivos y organizar el trabajo.

La organización modular se puso en práctica durante el 2002 en la comisaría piloto de Surquillo, donde con el apoyo de la Asociación Civil Amigos de la Policía Nacional y con el concurso de empresas consultoras especializadas de la categoría de Mackinsie, se evaluó el sistema de registros existentes y se simplificó los procedimientos a efectos de reducir el trabajo burocrático y administrativo, favorecer la rápida atención al público y reducir el personal asignado a tareas administrativas. La experiencia de la comisaría piloto se ha extendido a otras quince comisarías de Lima Metropolitana, donde además de los cambios administrativos se está promoviendo la puesta en práctica de un modelo de policía comunitaria. La evaluación de este proceso es aún prematura.

Tanto la creación de las divisiones de seguridad ciudadana en cada región como la mejora en la organización de las comisarías y la simplificación de sus trámites administrativos, son aspectos importantes en el esfuerzo por hacer más eficiente la labor policial y reducir los índices de inseguridad y de delito. Pero, es además necesario proceder a tomar medidas adicionales. Entre ellas, una es fundamental: la unificación de la labor policial a nivel distrital bajo un sólo liderazgo.

En la actualidad, las circunscripciones distritales no necesariamente coinciden con las circunscripciones policiales. Además, en ciudades grandes como Lima pocos distritos tienen una sola comisaría. Lo más común es que cada distrito tenga dos, tres, cuatro y en algunos casos hasta ocho o nueve comisarías. Cada una es independiente y autónoma de la otra y corresponde coordinar su trabajo a un jefe metropolitano, cuya jurisdicción abarca varios distritos y un número aún mayor de comisarías.

Para hacer más eficiente el trabajo a nivel distrital es imperativo que las jurisdicciones distritales coincidan con las jurisdicciones policiales y que en cada una de éstas exista un sólo jefe que coordine el trabajo de todos los comisarios. Sería recomendable que ese jefe a su vez fuera también comisario, por ejemplo, de la comisaría más importante y más grande de dicho distrito, lo que ahora se califica como comisaría "A".

A ese comisario distrital le correspondería la responsabilidad de dirigir y supervisar todo el trabajo policial a nivel del distrito y sería éste el responsable no sólo ante las instancias superiores sino ante el Alcalde o la Alcaldesa, las autoridades locales y la población del distrito. En la actualidad esa responsabilidad no existe, porque se encuentra difuminada a nivel local entre los distintos comisarios y porque el jefe metropolitano que está a cargo de dirigir y supervisar el trabajo de esos comisarios tiene a su cargo muchos distritos y por tanto aparece como una autoridad muy alejada de la realidad distrital.

Con un sólo jefe policial a nivel distrital, la responsabilidad estaría claramente establecida y los recursos de las distintas comisarías podrían ser utilizados de mejor manera para atender los problemas distritales. Esta idea de un jefe policial en cada distrito implica eliminar las Jefaturas Metropolitanas en Lima o reducirlas significativamente, acabando así con una instancia burocrática excesiva, e innecesaria.

Este tipo de organización también podría funcionar sin ninguna jefatura metropolitana, teniendo el Jefe de la División de Seguridad Ciudadana de Lima la responsabilidad de coordinar directamente con los jefes policiales de los 44 distritos en que se compone Lima Metropolitana, lo que se traduciría en una verdadera desconcentración de recursos, estando así el jefe policial distrital facultado para tomar las decisiones más importantes a nivel local. Este es el tipo de organización que se corresponde mejor con el carácter y las peculiaridades locales de los problemas de seguridad ciudadana.

En un esquema de este tipo, el principal elemento de control sería el establecido por las propias autoridades locales y por la comunidad, complementado por el de la institución. Lamentablemente con el cambio de Ministro, esta propuesta nunca llegó a materializarse, entre otras cosas, porque la Comisión de Reestructuración no abordó el tema en profundidad. Existían resistencias para

ello de parte de los jefes metropolitanos y de quienes favorecían la subsistencia de esas jefaturas. En parte, las resistencias respondían a la necesidad de emplear al excesivo número de coroneles con que contaba la institución; de otro lado, era una fuente importante de poder para estos, que no veían con entusiasmo la posibilidad de ceder esas prerrogativas y desconcentrar recursos hacia abajo, para que estos fueran administrados distritalmente. La segunda gestión de Rospigliosi volvió a proponer la desaparición de las jefaturas metropolitanas, pero sin ningún éxito aparente hasta el momento.

No obstante, se dio un paso muy importante en debilitar las jefaturas metropolitanas al reducirse significativamente los recursos que éstas manejaban. En efecto, al iniciarse nuestra gestión, el patrullaje motorizado se realizaba a tres niveles: en las jefaturas metropolitanas; a través del Escuadrón de Emergencias; y, en las comisarías. Durante el 2002, la Dirección General de la Policía Nacional redujo significativamente los vehículos asignados a las jefaturas metropolitanas, transfiriendo más de 200 al Escuadrón de Emergencias, que estaba organizado en siete sectores para cubrir Lima Metropolitana. Si bien fue positivo reducir el número de vehículos en manos de las jefaturas metropolitanas, no lo fue tanto transferirlos todos al Escuadrón de Emergencias. Lo ideal hubiera sido que buena parte de esas unidades se transfirieran a nivel distrital, es decir, que hubieran sido puestas en manos de las comisarías, pero para que funcionaran con un lógica distrital. Esta es una tarea que sigue pendiente y que será más fácil de poner en práctica una vez que cada distrito cuente con un jefe policial único.

Para mejorar la seguridad ciudadana se requiere también establecer una adecuada coordinación entre las comisarías y las unidades especializadas de la Policía Nacional, en especial con el Escuadrón de Emergencia, las Águilas Negras, la DIRINCRI.

Durante el gobierno de Transición se desactivaron en Lima Metropolitana, las Jefaturas de Investigación Criminal (JEINCRI), que eran una instancia intermedia para la investigación de los delitos entre la labor llevada a cabo por las Comisarías referidas a delitos de poca envergadura y las actividades de investigación de la DIRINCRI, referida a los delitos más importantes. La desactivación de las JEINCRIS tuvo que ver con los pocos recursos logísticos con que contaban. Sin embargo, esta desactivación creó un vacío en la investigación de delitos de mediana envergadura, lo que obligó a su reinstalación en el segundo semestre del 2002. Aún así las JEINCRIS no funcionan de la manera coordinada con las comisarías como deberían hacerlo.

En el caso de la lucha contra las drogas, el apoyo de la DIRANDRO a las comisarías es absolutamente insuficiente. En efecto, la DIRANDRO tiene como

prioridad desactivar las grandes bandas de narcotraficantes, sobre todo aquellas vinculadas al negocio de la exportación de drogas y le otorga bastante poca importancia a desentrañar la operación de las bandas encargadas de la distribución de la droga para el consumo interno, que es un negocio que ha crecido significativamente durante los últimos años.

Hay que reconocer que, a pesar de los esfuerzos hechos, es poco lo que se logró para que el personal especializado de la DIRANDRO trabajara en este ámbito de manera coordinada con las comisarías, para desactivar lo que constituye el combustible principal de la violencia y la delincuencia juvenil muy ligada al consumo y comercialización de drogas.

La casi inexistente coordinación que existe entre estos entes especializados y el trabajo de las comisarías también se extiende a la relación entre éstas y el Escuadrón de Emergencias, las Águilas Negras y la propia Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, entre otras. Con frecuencia los comisarios se quejan de escasez de recursos, pues consideran que sólo cuentan para operar con los recursos humanos y logísticos a disposición de las comisarías. En realidad las comisarías deben operar con el apoyo de las unidades especializadas, y si se suman sus recursos a los de éstas, veremos que, en realidad, ellos no son tan escasos como se suele señalar con insistencia. Una importante iniciativa de Fernando Rospigliosi fue la de crear durante su segunda gestión un batallón antidelinquencial especial para Lima Metropolitana, más conocido como el Escuadrón Verde, que trabaje para complementar la labor de las comisarías, y allí donde es posible, actuar coordinadamente con ellas.

## 7. La búsqueda de recursos para el equipamiento de las comisarías

Más allá de los recursos humanos y logísticos que pueden ser asignados a las comisarías desde otras unidades policiales, del incremento de su productividad como resultado de una más adecuada política de selección, capacitación y motivación de su personal y del incremento de sus recursos como consecuencia de un trabajo más estrecho con las unidades especializadas, no cabe duda que el reponteciamiento de las comisarías pasa también por un mejor equipamiento de ellas y por el otorgamiento de incentivos a su personal, como lo que reciben las unidades especializadas.

Sin embargo, las condiciones en las que nos tocó trabajar eran muy adversas desde el punto de vista financiero, aunque los resultados de una buena gestión de recursos permitieron en el Ministerio del Interior ahorros significativos que iban a dar lugar al inicio de un proceso de equipamiento muy importante para las comisarías. Asimismo, se hicieron esfuerzos por acceder a fuentes de recursos externos, como veremos más adelante, para el mismo propósito. También fue



posible aprovechar de la generosidad del sector privado para adoptar los primeros pasos en el repontenciamiento y modernización de las comisarias.

La principal conclusión de estas experiencias es que el requisito fundamental de la modernización institucional no son los recursos, sino un liderazgo con una verdadera actitud de cambio, que entienda y que esté convencida de la necesidad del cambio. Con ese liderazgo, el uso de los recursos escasos se hace más eficiente y la escasez sirve de estímulo a la búsqueda de fuentes alternativas de recursos. Sin ese liderazgo, no es posible conseguir nuevos recursos y los que existen corren el riesgo de ser desperdiciados, mal utilizados o desaprovechados. Este nuevo liderazgo debe combinar la buena y moderna gerencia de los recursos con una honestidad a toda prueba, porque sin ella cualquier recurso disponible será esquilmo para beneficio de unos pocos inescrupulosos.

La interconexión de las comisarias de Lima y de todo el país, así como del resto de unidades policiales a nivel nacional es una imperiosa necesidad y sigue siendo un tema pendiente en la reforma policial. Con la tecnología hoy disponible, ésta interconexión es perfectamente posible. Su incorporación al trabajo policial permitiría que la institución opere como un solo equipo a nivel nacional, maximizando sus escasos recursos y contribuyendo al desempeño más eficiente en la lucha contra el crimen. Además, elevaría significativamente la calidad de los servicios administrativos que las comisarias brindan a la ciudadanía.

Esta interconexión también haría posible que la Policía contara con base de datos integradas a nivel nacional, sobre todos los asuntos de trascendencia para el trabajo policial y facilitaría la interconexión de este sistema informático policial al de otras instituciones nacionales que manejan información relevante para el trabajo policial, como el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), los Registros Públicos, el Registro Predial, los Registros Municipales, la Fundación Peruanos Desaparecidos, el Instituto Nacional Penitenciario, el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otros. Constituiría además un valioso instrumento para mantener adecuadamente informado a todo el personal policial, para desarrollar cursos de capacitación a distancia en los más diversos temas de interés policial y para mantener una comunicación en tiempo real con otras policías de la región y del mundo.

La incorporación de las más modernas tecnologías a la vida institucional fue uno de los principales objetivos de la reforma policial. Las nuevas tecnologías permitirían no sólo una interconexión de todas las unidades policiales en tiempo real y la interconexión de esta red con otras redes nacionales e internacionales, sino que además, revolucionaría los registros estadísticos con que cuenta la Policía Nacional. Hoy en día las más modernas policías del mundo hacen uso de la georeferenciación que es un sistema que nos permite contar con lo que podría

constituir algo así como una ecografía de la situación de la seguridad en nuestras calles. Esa información sirve para organizar de la manera más eficaz posible la gestión de los recursos humanos y logísticos de la policía y evaluar la productividad y efectividad de cada unidad policial, de sus respectivos jefes y de cada uno de sus efectivos, lo que hoy no es posible hacer.

Las tecnologías están disponibles, la necesidad de hacer uso de ellas es obvia y sin embargo estamos muy lejos de comenzar a caminar en esa dirección, porque dentro de la propia Policía falta el liderazgo y la visión necesaria para poner en práctica un proyecto de ésta naturaleza. Redundan contra ello la ausencia de un sistema de planificación estratégica, la pesada carga del trabajo cotidiano que hacen muy difícil que los líderes de la institución tengan el tiempo para emprender proyectos de largo plazo y porque con frecuencia los proyectos que involucran grandes cantidades de recursos son vistos como potencial fuente de enriquecimiento personal, lo que atenta contra la adopción de decisiones adecuadas. La historia reciente de la institución policial da cuenta de ello, como ha sido expuesto con detenimiento en el capítulo referido a la corrupción.

Pero además de la incorporación de la tecnología informática, las comisarías necesitan una mejor dotación vehicular y mejores sistemas de comunicación que los existentes actualmente. En relación a estos últimos, Lima Metropolitana presenta una situación sumamente peculiar, donde coexisten tres sistemas de comunicación radial, que paradójicamente no están integrados entre sí. Este mismo hecho es por sí sorprendente y sólo se explica por la presencia de intereses subalternos que determinaron esas adquisiciones. Estos sistemas no sólo no se comunican entre sí, sino que son anacrónicos para una ciudad tan grande y con crecientes índices de violencia como Lima. Por ello, deben ser remplazados a la brevedad posible. Así lo determinaron estudios realizados por el Ministerio del Interior. La incorporación de un nuevo sistema de comunicación no sólo permitiría, además, la interconexión de las comisarías entre sí, sino entre ellas y el resto de unidades policiales, sobre todo las especializadas.

Como ya ha quedado dicho líneas arriba, la flota vehicular de las comisarías es insuficiente. Esto podría subsanarse con la transferencia de un importante número de unidades actualmente en manos del Escuadrón de Emergencia a las comisarías. Adicionalmente, existían recursos de un préstamo antiguo del gobierno japonés que hubiera podido ser utilizados para la adquisición de nuevas unidades vehiculares. Antes de proceder a ello, el Ministerio del Interior dispuso un estudio sobre toda la flota vehicular de la Policía Nacional y su sistema de mantenimiento con el propósito de tomar la decisión más acertada sobre cómo utilizar el mencionado préstamo. Ese estudio, realizado por los mejores especialistas del medio determinó no sólo cuales sería las mejores unidades vehiculares para la

institución en un país con las características geográficas y sociales del Perú, sino que también trajo recomendaciones sobre la mejor manera de gerenciar y de mantener la actual flota vehicular.

Durante el año 2002, la Oficina General de Administración del Ministerio del Interior logró ahorrar aproximadamente ocho millones de dólares, a través de la reducción de gastos superfluos, buen uso de los recursos y cobros de seguros y cartas fianzas que no habían sido cobradas oportunamente. Como manda la ley, estos últimos fueron asignados para ser utilizados en la reparación de naves (2 aviones Antonov y dos helicópteros MI17) y en la adquisición de nuevos helicópteros y aviones para instrucción, destinados a ser utilizados en la formación de futuros aviadores policiales.

En relación con los otros recursos ahorrados, se pensaba destinarlos a la adquisición de equipo informático, un nuevo equipo de comunicaciones y un nuevo sistema de telefonía para Lima Metropolitana, pues el sistema de comunicación telefónica vigente se encontraba ya en muy mal estado. Los equipos de comunicación que serían reemplazados en Lima podría ser destinados a otras ciudades del país, las que por su menor tamaño relativo aún estarían en condiciones de beneficiarse del uso de dichos equipos.

La decisión de alquilar y no comprar dichos equipos se fundamentó en dos razones. Primero, la adquisición de nuevos equipos es considerada por la legislación vigente como una inversión, lo que obliga a someterla a los lentos y engorrosos trámites de inversión pública establecidos en la ley respectiva, los que en promedio tardan entre 12 y 18 meses. Segundo, el alquiler, que no es considerado una inversión pública por la ley vigente, resulta siendo mucho más barato que la compra de equipos. En efecto, de las indagaciones realizadas por el Ministerio en base a propuestas hechas por empresas líderes en el respectivo ramo, se constató que el costo de alquiler de equipos era entre 20% y 25% menor que el costo de compra, con significativas ventajas en el caso del alquiler. Así, los alquileres se pagan mensualmente durante dos o tres años y no al contado como en el caso de la compra. Además, tanto el mantenimiento de los equipos como la renovación tecnológica de los mismos está incorporada en el precio.

Durante la gestión del Ministro Sanabria el proceso de licitaciones quedó estancado. Recuperar el tiempo perdido no ha sido fácil, pues aún a fines del 2003 el equipo de Rospigliosi no había convocado a las licitaciones. Las gestiones realizadas para reactivar el préstamo otorgado por el gobierno japonés a fines de la década del 90, con el fin de hacer uso del saldo de diez millones de dólares de un prestamos total 48 millones de dólares para la adquisición de nuevas unidades vehiculares y de repuestos para las existentes, también se estancaron con la salida de Gino Costa y su equipo. Retomar la iniciativa en relación con este proyecto

también ha sido un esfuerzo lento y difícil.

Quizás el esfuerzo más ambicioso llevado a cabo para obtener recursos que permitan financiar el re-equipamiento de la Policía, especialmente de las comisarías, y mejorar el sistema de seguridad ciudadana, fue el que el Ministerio del Interior llevó a cabo con el Banco Interamericano de Desarrollo. Aunque de primera intención la gestión con el Banco Interamericano tuvo como propósito auscultar las posibilidades de financiamiento para la adquisición de nuevos equipos, las negociaciones con el Banco derivaron en el diseño de un ambicioso programa de seguridad ciudadana, con un programa piloto a ser puesto en práctica en algunos distritos de Lima y en tres ciudades del interior del país (Ayacucho, Chiclayo, Cusco). El crédito de aproximadamente 15 millones de dólares servirá para hacer los estudios de base necesarios, brindar la asesoría necesaria para la modernización del Ministerio del Interior y financiar actividades destinadas a la reforma y modernización de la Policía Nacional.

El programa concentraba lo más importante de sus recursos en la puesta en práctica de un conjunto de acciones de carácter preventivo en las ciudades escogidas, con el propósito de controlar y reducir la violencia y la criminalidad. Durante el mes de enero del año 2003, el Presidente Alejandro Toledo y Enrique Iglesias, Presidente del BID firmaron el convenio marco y acordaron iniciar los estudios de base, que incluían una ambiciosa encuesta de victimización a nivel nacional, como punto de partida para la puesta en práctica del proyecto. Este esfuerzo se paralizó durante la gestión de Alberto Sanabria; a fines del 2003 se contaba una versión actualizada de los términos de referencia para convocar a concurso para hacer los estudios de base.

## 8. La adecuación del marco legal en la lucha contra la delincuencia

Otra área donde se produjeron resultados importantes, fue en la adecuación del marco normativo. La Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional recomendó un conjunto de reformas constitucionales (clara separación de las funciones policiales de las militares, voto para los policías, exclusión de la Policía Nacional del fuero privativo) y legales (creación del sistema nacional de seguridad ciudadana y fortalecimiento del régimen de penas alternativas a la privación de la libertad).

El Ministerio del Interior de inmediato remitió las recomendaciones de reforma constitucional al Congreso de la República. Todas ellas han sido integradas al proyecto de reforma elaborado por la Comisión presidada por el doctor Henry Pease García. Las recomendaciones legales encontraron su cauce cuando el Presidente de la República constituyó en septiembre del 2002, la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana con el objeto, de que un plazo no mayor de 30 días, le

presentara un conjunto de recomendaciones para enfrentar con mayor éxito la inseguridad ciudadana. La iniciativa fue tomada poco después del secuestro de la señora Mariana Farkas de Polack, el que tuvo gran notoriedad, y a pesar de ser rápidamente resuelto por la Policía, llamó la atención sobre la inseguridad reinante. Esta Comisión permitió el trabajo conjunto de los Ministerio del Interior y Justicia y la Policía Nacional y el INPE, así como, el Poder Judicial y el Ministerio Público y la Alcaldía Metropolitana de Lima.

Lo más importante de la labor de la Comisión fue la preparación de diez proyectos de ley, los que luego de ser entregados al Presidente de la República al concluirse el mes de instalada la Comisión, fueron remitidos al Congreso para su inmediata discusión y aprobación. Con el propósito de acelerar la aprobación de estas normas, el Presidente Toledo solicitó facultades extraordinarias, las que no les fueron otorgadas. El pedido, empero, ayudó a darle un sentido de urgencia a la aprobación de estas normas, la que ocurrió en enero del 2003.

Entre ellas, cabe destacar la creación del sistema nacional de seguridad ciudadana. También fue muy importante el proyecto de ley que recortó los beneficios penitenciarios para los condenados por ciertos delitos graves, como el secuestro. Está fue la respuesta directa a la reciente liberación de un conjunto de secuestradores, luego de que se les concediera beneficios penitenciarios.

Un conjunto de otras normas orientadas a hacer frente al problema del llamado delito menor y formas de criminalidad menos sofisticadas, que constituyen fuente de malestar ciudadano permanente, también fueron incorporadas en el paquete legislativo. Entre estas normas destacan el nuevo procedimiento sumario para juzgar las faltas, que exige la presencia de los jueces de paz en las comisarías, para que los detenidos puedan ser sometidas a la justicia de inmediato, y no como ocurre actualmente en que por la dificultad de acceder a un juez, los detenidos terminan siendo puestos en libertad, o por la propia policía o por los fiscales.

Desafortunadamente, un año después de promulgada la ley ella no ha sido reglamentada ni se ha puesto en práctica el programa piloto en Lima Metropolitana. En efecto, no hay ninguna comisaría de Lima que hoy cuente que un juez de paz despachando en sus instalaciones. El único lugar dónde esto está ocurriendo es en la comisaría de Chilca en Huancayo, dónde por iniciativa del General Alfaro, jefe de la VIII Dirección Territorial se ha refaccionado el local policial para permitir que un juez de paz despache en ella de manera permanente. En el caso de Lima, el Poder Judicial ha remitido al Ejecutivo un proyecto de programa piloto para un juzgado de paz en una comisaría que asciende a S/. 500.000.00 anuales, lo que resulta desde todo punto de vista un absurdo, porque la idea de la ley no es crear nuevos juzgados de paz sino permitir que algunos de los existentes vayan progresivamente despachando desde la comisarías. Si estas brindan las condiciones

básicas de trabajo a los jueces de paz, la implementación de la ley no tendría porque ser muy costosa.

Otra ley fortaleció el sistema de penas alternativas a la privación de la libertad, al ampliar las responsabilidades para el cumplimiento de las penas de servicio a la comunidad, hasta entonces en manos exclusivas del INPE, a las municipalidades y a la Policía Nacional. Esta reforma legal fue fundamental porque permitirá que los delitos menores no castigados con cárcel no queden impunes, pues ahora los jueces podrán condenar a penas de servicio a la comunidad. Para ello se ha incorporado a las municipalidades y a la Policía Nacional entre las instituciones que pueden hacer cumplir esas penas, con lo cual se abre el abanico de opciones y se crean las condiciones para contar de verdad con un sistema organizado que facilite el cumplimiento de la ley.

Otras leyes endurecieron las normas sobre micro comercialización de drogas, agresión a la autoridad policial y defensa propia. Otra estableció un sistema a cargo del Ministerio del Interior para hacer rápido uso de los bienes incautados a las bandas organizadas de secuestradores, antes de que estos fueran condenados por los tribunales de justicia, al igual que como ocurre con los bienes incautados a los narcotraficantes. Finalmente, una ley, recién aprobada y promulgada durante la segunda gestión de Rospigliosi, propone modificaciones a la Ley Orgánica de la Policía Nacional para reducir el tiempo de formación de un oficial y de un suboficial de cinco y tres años a dos y a uno, respectivamente.

Dicha reducción sólo operara en aquellos casos en que el aspirante a incorporarse al cuerpo de oficiales o suboficiales cuente, en el caso del primero, con título universitario y en el del segundo con título de un instituto técnico superior debidamente reconocido. Esto permitirá que la Policía cuente con aspirantes mejor calificados que los actuales y que pueda formar más rápidamente a los oficiales y sobre todo a los suboficiales que requiere urgentemente, en el plazo más corto posible, ahorrando en el proceso muchísimos recursos.

Es extendida la percepción dentro del cuerpo policial de que los problemas de inseguridad y la incapacidad policial para enfrentarlos se deriva de un marco legal inadecuado. Sin desconocer que esto puede ser así en algunos casos, tal como lo determinó la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, esta percepción es en general equivocada, pues con frecuencia las normas existen pero no se aplican, en muchos casos porque se interpretan mal, en otros porque se desconoce sus verdaderos alcances, y en muchos otros por desidia e indiferencia.

Durante años, la Policía Nacional reclamó un Código de Contravenciones, al igual al que posee la policía colombiana, para recuperar el principio de autoridad y para permitirle a la Policía restablecer el orden y la seguridad en las calles. Finalmente, a fines de los noventa el Código de Contravenciones fue aprobado.

Hasta hoy el Código es letra muerta, pues la Policía no lo aplica, dado que su contenido es desconocido para la gran mayoría de policías. Su aprobación sí permitió que la Policía dejará de esgrimir la falta de este Código como una de las razones más importantes para la inseguridad existente.

Otros han pasado a ser los vacíos legales que hoy explican la inseguridad, los que van desde la imposibilidad de detener por sospecha hasta la necesidad de ampliar el plazo de 24 horas para investigar al detenido. Ambas exigencias están claramente reñidas con la Constitución y con las prácticas de todas las policías modernas y democráticas del mundo. Hay quienes incluso creen que la solución al problema de la criminalidad y la violencia pasa por restablecer la anacrónica ley de vagancia.

En parte estos planteamientos se derivan de la subsistencia de concepciones ya superadas por el derecho constitucional y penal contemporáneo y por la práctica policial más moderna. Esto indica lo mucho que hay aún por hacer en cuanto a la formación policial. Estos planteamientos también expresan una profunda ignorancia sobre las normas positivas. Así lo pudimos determinar en el Ministerio del Interior. La propia Comisión de Reestructuración hizo un análisis detallado de las normas vigentes y concluyó que, en general, no es posible sostener que la Policía y el sistema judicial en su conjunto no cuentan con normas suficientemente severas para intervenir y para sancionar los hechos delictivos.

Es por esta razón que además del esfuerzo realizado en el marco de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, el Ministerio del Interior se preocupó por difundir el alcance de las normas vigentes, sobre todo aquellas referidas a la detención. Fue así que se dictó una directiva que explica los supuestos de detención con el propósito de evitar que los efectivos policiales se autolimiten en sus funciones al interpretar incorrectamente las normas vigentes. Esta directiva era parte de un esfuerzo mayor por dar a conocer el actual marco normativo, para que el mismo fuera utilizado por los efectivos policiales de la manera más eficiente posible.

Quizás el componente más importante de este esfuerzo fue el desarrollo del sistema de consulta legal policial, el que se estaba poniendo en práctica cuando fue la salida de Costa. El sistema constituye un mecanismo para atender, en tiempo real, las consultas legales que puedan formular los efectivos policiales desde cualquier punto del país. Este sistema debía complementarse con un mecanismo de capacitación permanente del personal policial a través de equipos itinerantes, lo que tampoco se pudo poner en práctica por falta de tiempo.

En resumen, la seguridad ciudadana no recibió la atención que inicialmente se propuso otorgarle, porque otros temas como el orden público, la lucha contra el terrorismo y la erradicación de las hojas de coca ocuparon, por las razones ya descritas, un papel más preponderante que el que hubieran deseado Rospigliosi

y Costa. Aún así, se sentaron las bases de una nueva estrategia de seguridad ciudadana, consistente en el fortalecimiento de las comisarias; el estímulo a la organización de la población urbana en juntas vecinales; el trabajo conjunto con las rondas campesinas en el ámbito rural; el establecimiento de canales fluidos de comunicación y de cooperación con los gobiernos locales y la implementación de un sistema nacional de seguridad ciudadana que le otorga un rol protagónico a las autoridades municipales en el manejo del tema; y, el inicio de la modificación del marco normativo vigente para hacerlo más eficaz en la lucha contra el crimen.

No obstante, poner en práctica una política tan ambiciosa requiere de una continuidad temporal que va mucho más allá de los 18 meses de que se dispusieron inicialmente. Felizmente, el regreso de Rospigliosi y su equipo ha permitido retomar el esfuerzo y seguir con el camino iniciado. En última instancia, el éxito de esta estrategia dependerá de si se logra producir los recursos que se requiere para modernizar las comisarias y transformarlas en la unidad policial básica que deben ser. Hasta ahora eso no ha ocurrido y el avance para hacer realidad los proyectos de inversión (recursos propios actualmente en UNOPS; Gobierno del Japón y Banco Interamericano de Desarrollo) deja aún mucho que desear. En conclusión, si bien las orientaciones generales de la estrategia son correctas, es necesario hacer sentir la voluntad política que su materialización requiere, muy especialmente en lo que se refiere a los recursos económicos y logísticos. Ojalá que Rospigliosi y su equipo tengan el tiempo suficiente para hacer madurar los esfuerzos por dotarse de la capacidad financiera que haga posible la transformación de las comisarias, componente esencial de cualquier esfuerzo por revertir la actual situación de inseguridad ciudadana.



## LA CAIDA DEL CRIMEN EN BOGOTÁ: Una década de políticas de seguridad ciudadana<sup>1</sup>

María Victoria Llorente<sup>2</sup> y Angela Rivas<sup>3</sup>

### 1. Introducción

El descenso de la criminalidad y en especial del homicidio en la ciudad de Bogotá observado en la última década, representa una experiencia ejemplar no sólo por la magnitud de la caída de los indicadores de crimen en la ciudad, sino también por la novedad en el discurso y en el manejo de los temas de seguridad por parte de la administración municipal.

El caso de Bogotá es ilustrativo del desarrollo de una política de seguridad ciudadana donde se combinan estrategias de diversa índole como el control a factores de riesgo como el consumo de alcohol y el porte de armas de fuego; el fortalecimiento de la capacidad de la policía en la ciudad, iniciativas de cambio cultural que propenden por el respeto a la vida y por la autorregulación de las conductas ciudadanas e intervenciones del espacio urbano deteriorado entre otras.

Esta combinación de estrategias y los resultados en términos de reducción de la criminalidad y de la sensación de inseguridad en la ciudad, hacen que esta experiencia sea un buen ejemplo de las diversas posibilidades que existen para enfrentar fenómenos de crimen urbano y, particularmente de violencia. Este caso permite igualmente hacer anotaciones respecto de la eficacia de algunas de las intervenciones, así como del proceso de evaluación de resultados de las políticas.

En este documento se explica el desarrollo de esta experiencia desde mediados de la década de los noventa. En la primera parte se presenta la evolución de los principales indicadores de seguridad y en materia social de la ciudad durante el período considerado. En la segunda y tercera se esbozan las políticas de seguridad y convivencia adoptadas durante las tres últimas alcaldías considerando en particular, las hipótesis que las inspiraron y su enfoque, las principales medidas desarrolladas y los costos en los que ha incurrido la administración municipal para su implementación. Finalmente, en la cuarta parte se aborda el impacto de estas políticas, así como las lecciones prácticas que se pueden sacar de esta experiencia en cuanto al diseño de políticas públicas para la prevención del crimen y la violencia y a la evaluación de resultados.

<sup>1</sup> Este artículo es una versión resumida del documento: del mismo título publicado por el Bco. Interamericano de Desarrollo. Sede buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible. (2004)

<sup>2</sup> y <sup>3</sup> Investigadoras del Programa Paz Pública del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes. Bogotá Colombia.

## 2. Bogotá 1994-2002: Principales Indicadores

Bogotá, que a principios de los noventa era señalada como una ciudad tan caótica como violenta e insegura, hoy por hoy es considerada un modelo de gobierno urbano y un caso ejemplar en la reducción de la violencia y la delincuencia para América Latina. A diferencia de la mayoría de ciudades colombianas, en la última década la capital presenció una disminución substancial de la violencia, expresada en la reducción del homicidio que pasó de cerca de 80 por cada 100.000 habitantes en su momento pico en 1993, a 28 en el 2002. Así, mientras Colombia sigue siendo uno de los países más violentos del hemisferio occidental y sus grandes ciudades presentan tasas de homicidio cercanas o superiores a 100 casos por 100.000 habitantes, su capital exhibe una tasa inferior al promedio latinoamericano y se ubica entre las ciudades de la región con niveles intermedios de violencia. Adicionalmente, se redujo a la mitad el número de muertes en accidentes de tránsito entre 1995, su año pico, y 2002 y, hacia finales de los noventa, también se presentó un descenso en los registros oficiales de delitos contra el patrimonio en particular el atraco callejero y, en menor medida, los hurtos a residencias y de vehículos automotores (Gráfica 5).

Hay que señalar que esta evolución en las cifras oficiales de crimen y violencia en Bogotá es consistente con la tendencia descendente observada en los últimos tres años, tanto en los niveles de victimización, como en la sensación de inseguridad. Entre las principales ciudades del país, claramente Bogotá se destaca por el ascenso sustancial en la percepción de seguridad de sus habitantes desde finales de 1999.

Pero los cambios ocurridos en la ciudad no sólo se han dado en las dinámicas de la violencia y el crimen, sino también en indicadores socioeconómicos, pese a la mala situación económica que ha atravesado el país desde mediados de los noventa y al creciente desempleo que también afectó a la capital alcanzando una tasa del 20% en 2000. Las mejoras en el campo social en Bogotá de los últimos años, se han reflejado en aspectos como la reducción del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que pasó de cerca del 20% a principios de los noventa al 14% en 2002. Los logros en educación también ejemplifican tales mejoras y así en 2002 la capital logró una cobertura (oficial y privada) de 98.2%, diez puntos por encima del total de la cobertura educativa en áreas urbanas del país. Y en el caso de servicios públicos como agua y alcantarillado se logró una cobertura cercana al 100% en 2003. Además, la ciudad ha sido escenario de reformas significativas en el manejo y la calidad del espacio público, en el que se realizaron importantes inversiones particularmente desde 1998 como se verá más adelante.

De forma paralela, se experimentaron cambios notorios en el desempeño de la policía en la ciudad. La efectividad policial mejoró considerablemente en los últimos años en aspectos centrales como, por ejemplo, las capturas de personas requeridas por la justicia que registraron un extraordinario aumento del 400% entre 1994 y 2002 y los decomisos de armas de fuego que se triplicaron entre 1995 y 2003. Ello pese a que el número de efectivos de la Policía Nacional destinados a Bogotá se mantuvo constante durante esos años.

### 3. Los enfoques de política: Nuevas reglas de juego, cultura ciudadana y construir ciudad

La transformación que ha vivido Bogotá se relaciona con procesos de cambio ocurridos durante la década de los noventa en la gestión de la ciudad. Un punto de partida central fueron las nuevas normas para gobernar la ciudad y el saneamiento de sus finanzas, impulsadas por la administración de Jaime Castro (1992-1994). Otro punto de quiebre específicamente en lo que concierne a los temas de seguridad, lo representa la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997). Por primera vez el gobierno local se involucró en el diseño y puesta en marcha de acciones concretas en materia de seguridad ciudadana y se le dio prioridad a la problemática de la violencia en la capital dentro de su plan de gobierno inspirado en lo que denominó la Cultura Ciudadana.

La administración de Enrique Peñalosa (1998-2000), aunque mantuvo algunos aspectos de las políticas iniciadas en el 95, reorientó los esfuerzos en materia de seguridad ciudadana como parte de su prioridad de construir ciudad y, en particular, de recuperación del espacio público para generar espacios de orden. Luego, en la segunda alcaldía de Mockus (2000-2003) se sigue construyendo sobre las iniciativas de la cultura ciudadana y de la administración Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público.

Es importante señalar que el liderazgo ejercido desde la primera administración de Mockus por el alcalde en los asuntos de seguridad de la ciudad, se enmarca dentro de un proceso nacional, que se inicia a principios de los noventa, en el cual se redefine el papel de los civiles en el manejo de los temas de seguridad y se realizan cambios institucionales y normativos concordantes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Se destaca en este proceso el nombramiento en 1991 de un civil como ministro de Defensa Nacional –cargo que por más de 40 años había ocupado un alto mando del Ejército Nacional. Para el caso de las autoridades locales, la Constitución de 1991 estableció que los alcaldes eran los responsables de conservar el orden público en los municipios y la primera autoridad de policía de la jurisdicción y que como tal la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes de los alcaldes. En desarrollo de este precepto se han dictado diversas disposiciones legales que regulan las relaciones entre los alcaldes y la policía.

Para ese entonces el que un gobierno local asumiera el liderazgo sobre el tema de seguridad era una novedad no sólo en Bogotá sino en el país en general. Hoy por hoy, la capital lleva la delantera en el país sobre el particular y es un modelo de las posibilidades que existen para coordinar acciones desde lo local con instituciones del orden nacional como lo son en Colombia los principales entes en materia de seguridad y justicia, la policía y la fiscalía en particular.

En síntesis, la Bogotá de hoy es producto de un proceso que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad, así como de nuevos enfoques para abordar el gobierno municipal y en especial el manejo de la seguridad ciudadana en lo cual las autoridades civiles asumen un rol central de liderazgo. La continuidad dada desde mediados de los noventa al liderazgo de los asuntos de seguridad de la ciudad, así como a ciertos programas y su perfeccionamiento por parte de las sucesivas administraciones, sin duda han sido claves para la metamorfosis de la ciudad.

### Nuevas reglas de juego para la ciudad

Durante la administración Castro se adoptó un estatuto orgánico a partir del cual se reordenó el gobierno distrital en cinco aspectos fundamentales. En primer lugar, se redefinieron las relaciones Concejo-Alcaldía para evitar que el Concejo siguiera asumiendo funciones administrativas y orientar su labor hacia temas como la planeación, el presupuesto y el control, fiscalización y vigilancia de la gestión del gobierno distrital. En segundo lugar, se generaron herramientas para la lucha contra la corrupción, entre las que se destaca la creación de la Veeduría Distrital. En tercer lugar, se eliminaron obstáculos administrativos y procedimentales para la gestión local con el fin de acelerar el proceso de descentralización de la ciudad. En cuarto lugar, se establecieron mecanismos para modernizar la gestión administrativa.

Por último, el estatuto le otorgó a la ciudad autonomía fiscal suficiente para poder sanear sus finanzas. Si bien el saneamiento de las finanzas se inició en 1992 con una serie de medidas de control efectivo del gasto público y del presupuesto, es a partir de la expedición de esta norma que dicho proceso se acelera. En efecto, el estatuto orgánico permitió redefinir instrumentos tributarios, reorganizar el presupuesto y la planeación del gasto, enmarcar la reforma administrativa de la Secretaría de Hacienda y reorientar el manejo de la Tesorería Distrital (Castro 1994).

Dentro de este contexto de cambio en la gestión de la ciudad y sus recursos resultó particularmente importante para el caso de las políticas de

<sup>3</sup> Se trata del Estatuto Orgánico de Bogotá contenido en el Decreto-Ley 1421 de 1993.

seguridad ciudadana, la reorganización del llamado Fondo de Vigilancia y Seguridad realizada en 1992. Con ello fue posible canalizar considerables recursos de la ciudad especialmente hacia el fortalecimiento de la Policía Metropolitana como se verá más adelante.

### De la cultura ciudadana a la epidemiología de la violencia

Durante la primera administración Mockus se inaugura una propuesta de gobierno novedosa bajo el concepto de la cultura ciudadana entendida como el “marco que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre sí y con su entorno” (Acero et. al. 1998). Mediante esta propuesta, que en esencia busca armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad -la ley, la moral y la cultura-, se pusieron en práctica no sólo un nuevo discurso político en la ciudad, sino además una forma de gobernar desconocida para los bogotanos. Como abanderados de esta empresa, Mockus y su equipo en ambas administraciones buscaron modificar el comportamiento de los bogotanos introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación .

Las iniciativas adelantadas durante las dos alcaldías de Mockus se han caracterizado por su fundamento pedagógico, así como por el uso de elementos simbólicos. Así, se introdujeron campañas como jornadas de vacunación contra la violencia para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar en especial del maltrato infantil, como el uso de mimos para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público y como las jornadas de resistencia civil contra los actos de terrorismo que se incrementaron en la ciudad desde el 2000. Orientadas a modificar la forma de actuar de los bogotanos entre sí y en la ciudad, estas iniciativas dieron un vuelco a las llamadas campañas cívicas comúnmente empleadas por las autoridades para incidir en el comportamiento de los ciudadanos.

Bajo esta concepción de gobierno, la seguridad ciudadana y en particular las iniciativas de convivencia, ocuparon un lugar prioritario en la agenda. La defensa de la vida de los bogotanos se convirtió en un propósito central del gobierno de Mockus en momentos en que la tasa de homicidios de la ciudad seguía siendo muy alta, pese al descenso que se empezó a registrar desde 1994, un año antes de que asumiera su primera alcaldía. Esta prioridad la mantuvo durante su segunda

---

<sup>4</sup> Las iniciativas gubernamentales en este campo se orientaron hacia: a) aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, b) aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que de manera pacífica lleven a otros al cumplimiento de normas, c) aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos entre ciudadanos, y d) aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte (Mockus, 1994 y 2001).

administración con el lema de “La Vida es Sagrada”, aún cuando para ese momento los indicadores de violencia en la ciudad ya habían bajado considerablemente.

Dos hipótesis sobre las causas de la violencia que habían hecho carrera en el país desde finales de los ochenta centraron las políticas adoptadas desde la primera administración Mockus. La primera suponía que la violencia homicida era un fenómeno generalizado que involucraba a los ciudadanos del común quienes, a partir de una cultura intolerante, se transaban en riñas triviales las cuales al estar acompañadas de alcohol y armas de fuego concluían fatalmente. La segunda hipótesis resaltaba el papel fundamental que juega la violencia intrafamiliar y en particular el maltrato infantil, en la reproducción de lo que se ha denominado la “cultura de la violencia” en Colombia.

A partir de estas hipótesis y con el claro propósito de reducir la violencia en Bogotá, se introdujeron iniciativas inspiradas en las llamadas políticas saludables que encajaban con el enfoque pedagógico de Mockus, en la medida en que se centran en intervenciones que buscan prevenir aquellos eventos que predisponen o precipitan situaciones violentas (Acero et. al. 1998). Las políticas más publicitadas en este caso, no sólo por la polémica que generaron al ser introducidas, sino también por el modo en que se implementaron, fueron las que buscaban desarmar a los bogotanos y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas.<sup>5</sup> Dentro de este contexto se impulsaron de igual forma iniciativas orientadas hacia la convivencia, traducidas en la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre ciudadanos y en el ámbito de la familia.

Complementariamente, se empezó a hacer uso de la epidemiología, enfoque analítico propio también de la salud pública, a fin de hacerle seguimiento a las muertes violentas en la ciudad - los sitios de ocurrencia, las horas, los días, el mecanismo o tipo de arma utilizada, etc.- para precisamente identificar los principales factores de riesgo y definir medidas preventivas. Esto dio pie para un proceso de construcción de un sistema de información sobre violencia y delincuencia que se fue perfeccionando y tecnificando a lo largo de los últimos años.

### Recuperación del espacio urbano y seguridad ciudadana

La administración Peñalosa, por su parte, le imprimió cambios importantes al manejo de la ciudad. Su programa de gobierno lo fundamentó en un modelo de ciudad “a escala humana”, orientada hacia las personas y no hacia los vehículos automotores, en la que el acceso a entornos urbanos de calidad se convierte en

---

<sup>5</sup> Particular incidencia en la adopción de este tipo de políticas tuvo la experiencia en Cali, otra ciudad de Colombia, durante el período del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994). En ésta también se promovió el enfoque de la salud pública para abordar la violencia y se hicieron intervenciones típicas de dicho enfoque como el control al consumo de alcohol y a las armas de fuego. Al respecto ver: Guerrero 1999a, 1999b y 1999c.

una prioridad. Si la alcaldía anterior se había volcado sobre la cultura ciudadana, con Peñalosa los bogotanos verían una administración consagrada a la defensa del espacio público y a la recuperación de entornos urbanos deteriorados a fin de generar lo que denominaron “espacios de orden”.

La centralidad de estos temas en la administración se reflejó en la creación en 1999 del Departamento Administrativo de Defensa del Espacio Público (DADEP)<sup>6</sup>, así como en la implementación de medidas drásticas, que fueron muy polémicas en su momento, como la instalación de bolardos en los andenes de las principales vías para evitar el estacionamiento de vehículos y el desalojo de ventas ambulantes y casetas. A estas medidas se sumaron acciones orientadas hacia obligar a los comerciantes a cumplir con las normas de publicidad exterior y a disponer de las basuras en los horarios adecuados. Según la Alcaldía, en desarrollo de estas medidas, se recuperaron poco más de un millón de metros cuadrados de espacio público entre 2000 y mediados de 2002 (Acero 2003: 95). En el caso concreto de las ventas ambulantes, mientras en 1999 el total de casetas reubicadas fue de 222, en 2001 esta cifra ascendió a 952 (Acero 2003: 95).

Particularmente notorio de este proceso fueron las inversiones que se hicieron en la recuperación de grandes ejes viales y de zonas de la ciudad altamente deterioradas, la construcción de ciclorutas y alamedas y, por supuesto, el inicio de Transmilenio como solución al transporte público que por largos años había sido un tema crítico en Bogotá.

En el campo de la seguridad ciudadana, el modelo impulsado por Peñalosa se relaciona con la teoría de la “ventana rota”<sup>7</sup> y el principio de la “cero tolerancia”<sup>8</sup>, los cuales se adoptan a partir de la muy publicitada experiencia de Nueva York durante la década de los noventa (Alcaldía 2000: 20-22). Este enfoque de política sin duda cayó como anillo al dedo para una administración cuyo propósito central era recuperar el espacio público, mediante, entre otros, intervenciones en entornos urbanos deteriorados. Así, resultan emblemáticas las recuperaciones

<sup>6</sup> El DADEP fue creado en 1999 con el fin de “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida a través de una eficaz defensa del espacio público, una adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público, que garantice su uso y disfrute colectivo y estimule la participación comunitaria.” (<http://www.dadep.gov.co/historia.asp>)

<sup>7</sup> Esta teoría, propuesta por los criminólogos estadounidenses Wilson y Kelling hace dos décadas, pone de relieve el impacto del desorden social y del entorno en las percepciones y condiciones de seguridad de las comunidades. Se plantea que la presencia de ciertas características del entorno físico y social, agrupadas bajo el término desorden -como basuras en las calles, sitios abandonados, vandalismo, riñas y escándalos callejeros y presencia de ciertas personas como bandas de adolescentes en las esquinas, prostitutas e indigentes- emiten señales de decaimiento del orden comunitario que encienden los temores de los habitantes. Según esta teoría, los ámbitos con tales características son propicios para el crimen y generan un efecto en cadena, que implica un escalamiento de las modalidades delictivas partiendo de ofensas menores hasta llegar a situaciones más graves. Ver: Wilson y Kelling 1982, Skogan 1990, Kelling y Coles 1996.

<sup>8</sup> El principio de la “cero tolerancia” fue el desarrollo que se le dio a la teoría de las “ventanas rotas” en la ciudad de Nueva York durante la década de los noventa. Se fundamenta en el volcamiento del control policivo hacia las infracciones menores con miras a prevenir la comisión de delitos más graves.

que se hicieron desde 1998 de ciertas zonas de la ciudad críticas por su deterioro tanto físico como social. También son importantes dentro de este contexto, las medidas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores, expresadas en el incremento sustancial de las inversiones para dotar a la policía metropolitana, así como para crear nuevos espacios de retención y mejorar los existentes en la ciudad.

A estas intervenciones se les suma Misión Bogotá, programa bandera del alcalde Peñalosa en el campo de la seguridad ciudadana y la convivencia. Este programa, se inspiró precisamente en la teoría de las “ventanas rotas” y se diseñó con el propósito de integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico en sitios de la ciudad donde se conjugan problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público, con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

#### 4. Principales medidas en seguridad ciudadana y convivencia desde 1995

Las principales políticas de seguridad ciudadana ejecutadas en Bogotá desde 1995 se diseñaron sobre los enfoques explicados de la cultura ciudadana y de la defensa del espacio público. El desarme ciudadano, la regulación del consumo de alcohol, y las intervenciones de recuperación del espacio público en sitios críticos, han sido las medidas más representativas de las tres últimas administraciones para reducir el crimen y la violencia en Bogotá. Además de estas medidas, Mockus y Peñalosa desplegaron importantes esfuerzos en cuatro aspectos fundamentales, los cuales también se desarrollarán en este capítulo: el fortalecimiento de la capacidad de controlar el delito y de sancionar infractores a través de apoyos a las funciones de policía y de justicia, programas de prevención de la violencia intrafamiliar, la promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y la creación de espacios institucionales en la administración distrital para el manejo de las políticas de seguridad y convivencia.

#### El desarme y el control al consumo de alcohol

El diagnóstico preliminar que surge a mediados de los noventa del análisis epidemiológico al comportamiento de las muertes violentas en la ciudad, le indicó a la alcaldía la pertinencia de adoptar medidas de control a las armas de fuego y al consumo de alcohol: la mayoría de las muertes violentas en Bogotá ocurrían en horas de la noche y buena parte de éstas tendían a concentrarse los fines de semana, cerca de la mitad de las víctimas muertas en accidentes de tránsito registraban altos niveles de alcohol en la sangre, una tercera parte de personas asesinadas con armas de fuego en la ciudad registraban altos niveles de alcohol



en la sangre y más del 70% de los homicidios se cometían con armas de fuego (Acero et. al. 1998). Así, desde 1995 la administración Mockus impulsó como parte fundamental de su estrategia de seguridad ciudadana, un (Plan de Desarme) orientado hacia controlar las armas de fuego tanto ilegales como legales en la ciudad. Dentro de este propósito, una de las medidas más discutidas en su momento fue la restricción al porte de armas los fines de semanas y festivos<sup>9</sup>. Paralelamente, se adoptó una política de control al consumo de alcohol cuya medida principal, conocida como la Ley Zanahoria o la Hora Zanahoria, consistió en limitar el horario de venta de bebidas alcohólicas en la ciudad a la 1:00 a.m.<sup>10</sup>

Estas medidas de orden administrativo, fueron acompañadas por campañas de corte pedagógico y de estrategias de policía. En el caso de las armas de fuego, se realizaron varias jornadas de desarme voluntario durante las dos administraciones de Mockus. La primera de éstas, denominada “Regalos por Armas” pues invitaba a los ciudadanos a entregar sus armas a cambio de bonos para regalos, se realizó durante la navidad de 1996 con el apoyo de la Iglesia y de diversas empresas del sector privado. Con ella se inauguró una nueva forma de convocar al público alrededor del desarme ciudadano. Para 2001, mediante las campañas de desarme, los bogotanos habían entregado cerca de 6.500 armas las cuales finalmente fueron fundidas (Acero 2003: 77). Junto al desarme voluntario y en virtud del propósito de controlar las armas de fuego, tanto las legales a través de la medida de restricción al porte los fines de semana, como las ilegales, se incrementaron los operativos de requisas por parte de la policía. Esto implicó un aumento considerable de los decomisos de tales armas al pasar de menos de 6 mil incautaciones en 1995 a casi 16 mil en 2003.

En la práctica, la restricción al porte de armas los fines de semana y festivos, utilizada por Mockus y Peñalosa en sus esfuerzos de prevención de la violencia, se hizo de manera intermitente, pues su reglamentación depende del Ejército Nacional, entidad que en Colombia tiene la potestad sobre los permisos de tenencia y porte de armas de fuego. Así, pese a que los alcaldes están legalmente facultados para solicitar el control de dichas armas, la decisión sobre la restricción depende

<sup>9</sup> Si bien la restricción al porte de armas de fuego ya se había utilizado en años anteriores, sólo hasta 1995 es tomado por la Administración Distrital como elemento integral dentro de las iniciativas locales de seguridad ciudadana. Por ejemplo, durante 1994 se restringió el porte de armas de fuego los fines de semana y los festivos en Bogotá en desarrollo de las nuevas normas de control a la tenencia y al porte de estas armas, adoptadas en 1993 a nivel nacional por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>10</sup> Esta medida tiene como antecedente en la ciudad el toque de queda para menores y la prohibición de venta de licor a menores implementados en 1994 durante la alcaldía de Jaime Castro, mediante norma que prohibió la presencia de menores de edad después de la medianoche en lugares públicos, su ingreso a establecimientos públicos nocturnos y la venta bebidas alcohólicas a menores de edad.

<sup>11</sup> Esta restricción estuvo vigente por varios períodos. Primero por un año entre abril de 1995 y abril de 1996, luego en el mes de diciembre de 1996, complementando las jornadas de desarme voluntario. Posteriormente se aprobó por seis meses entre enero y junio de 1998, así como por tres meses entre septiembre y noviembre de 1999 y finalmente por siete meses entre diciembre de 1999 y junio de 2000.

de la brigada en la respectiva jurisdicción. En el caso de Bogotá, tanto Mockus como Peñalosa, tuvieron que enfrentar la negativa que en varias ocasiones les dio la brigada a su solicitud para adoptar la medida de manera permanente, por considerar que con ella se mermaban las posibilidades de defensa de la llamada “gente de bien”.

Ante tal limitante el alcalde Mockus, dentro de su concepción pedagógica de gobierno, adelantó las campañas mencionadas anteriormente y, en su segunda administración, canalizó su propuesta de desarme ciudadano a través del Programa La Vida es Sagrada. En este caso el objetivo del desarme se ligó al propósito de lograr una reflexión y sensibilización acerca del valor de la vida en particular entre los jóvenes bogotanos. A partir de este programa se realizaron múltiples encuentros, compromisos de paz y jornadas de desarme que involucraron comunidades de diversa índole a nivel local. (Acero 2003: 74-75).

En el caso del control al consumo de alcohol, además del despliegue de importantes operativos policiales para verificar el cumplimiento de la norma por parte de los establecimientos nocturnos de la ciudad, también se hicieron importantes campañas educativas durante la primera administración de Mockus. Entre éstas se destacan, por un lado, la denominada Cátedra del Alcohol “Saber antes de beber” que se desarrolló entre 1997 y 1998 y convocó a más de 3.500 jóvenes de 10 y 11 en sesenta y ocho colegios de la ciudad, con el fin de crear conciencia acerca del uso responsable del alcohol.

Por otro lado, se realizó una campaña en medios de comunicación masiva con el lema de “Entregue las llaves”, en la cual la alcaldía junto con los ministerios de Transporte y Salud, buscaban orientar a los ciudadanos para que cuando bebieran entregaran las llaves a alguien que estuviera sobrio para que manejara, y así no pusieran en peligro su propia vida y la de los demás. Esta última campaña estuvo acompañada también de una medida administrativa adicional adoptada a principios de 1997, con la cual se incrementaron las sanciones a quienes se les encontrara conduciendo bajo efectos del alcohol con la suspensión de la licencia de conducción por seis meses, así como con la inmovilización de su vehículo y su arresto por 24 horas. Según información de la alcaldía, durante el primer año de aplicación de esta norma cerca de 1.700 conductores fueron sancionados y se inmovilizaron un número igual de vehículos.

Aunque la administración Peñalosa mantuvo la hora zanahoria como parte de sus iniciativas de seguridad ciudadana, se empezó a cuestionar su pertinencia dada la constante y significativa disminución de muertes violentas en la capital. Así, a principios de 1998, la alcaldía amplió el horario de venta de alcohol hasta las 2 a.m. Pero este horario sólo se mantuvo por dos meses ya que coincidió con un aparente aumento de las muertes violentas en la ciudad, lo que llevó a la

administración Peñalosa a restablecer la restricción a partir de la 1 a.m. A mediados de 2002, apoyado en la disminución sostenida de las muertes violentas en la capital y en la creencia de que ello responde en gran parte a que los bogotanos han aprendido a consumir licor de forma responsable, el alcalde Mockus cambia temporalmente la hora zanahoria por la que denominó la hora optimista, con la que se amplió el horario de venta de alcohol a las 3 a.m. Seis meses después de ensayar con la hora optimista y con un balance positivo en cuanto a muertes violentas, la alcaldía adoptó de manera permanente este nuevo horario para la venta de bebidas alcohólicas en Bogotá.

#### Acciones para recuperar entornos urbanos deteriorados

Entre las intervenciones iniciadas durante la administración Peñalosa para construir ciudad sobresalen aquellas orientadas hacia la recuperación de ejes viales importantes de la ciudad y de entornos urbanos deteriorados. Dentro de las primeras se destaca la reconstrucción de la Avenida 15, eje comercial y una de las principales vías del norte de la ciudad, y de la Avenida Jiménez, una de las vías principales del centro histórico de la ciudad. En ambos casos se amplió considerablemente el espacio destinado a los peatones a la vez que se redujo aquel destinado a los vehículos. Así, en la Avenida 15, las modificaciones más importantes incluyeron la prohibición del estacionamiento de vehículos en los andenes, la ampliación de estos últimos y la eliminación de ventas ambulantes y kioscos de ventas callejeras. Entre tanto, la recuperación de la Avenida Jiménez incluyó la reconstrucción y rediseño de la vía, así como la restricción de la circulación de vehículos en gran parte de ella. Esta iniciativa además hacía parte del propósito de recuperación del centro histórico, una de las zonas de la ciudad con mayor circulación de personas y frecuentemente asociada con altos índices de delincuencia y numerosas situaciones de peligro e inseguridad.

También es de destacar la intervención realizada en la Avenida Caracas, uno de los ejes viales más importantes de la ciudad que la atraviesa de norte a sur y de sur a norte. Esta avenida, tradicionalmente considerada por los bogotanos como una de las más peligrosas de la ciudad dado el alto índice de atracos a personas (Niño et. al. 1998), fue reconstruida en su totalidad como una de las rutas principales de Transmilenio.

Por otro lado, entre las intervenciones en sitios particularmente deteriorados sobresalen las realizadas a través del Programa de Renovación Urbana desde 1998 en San Victorino y El Cartucho. En el primero, uno de los lugares de mayor concentración de vendedores informales de la ciudad, donde abundaba el comercio de lo legal y lo ilegal, se construyó una gran plazoleta pública y se adecuaron edificaciones aledañas para reubicar a los comerciantes.

El Cartucho, por su parte, era reconocido como el sitio más violento de la ciudad.<sup>12</sup> Era una zona que presentaba un crítico cuadro de deterioro social, caracterizado por la concentración de personas dedicadas al acopio de material reciclable, de habitantes de la calle, de drogadictos y de estructuras criminales involucradas en diversas actividades delictivas, en particular, el expendio y comercialización de drogas ilícitas y el mercado negro de armas de fuego y de mercancías robadas. Esta situación se reflejaba además, en el gran deterioro físico de la zona, especialmente notorio por el mal estado de sus edificaciones y el exceso de basuras y escombros en las calles.

En el caso de El Cartucho, cuya intervención se inició a finales de la administración Peñalosa y se continuó durante la segunda administración Mockus sin aún haberse concluido, se decidió demoler la totalidad de la zona para construir un parque de cerca de 20 hectáreas y realizar intervenciones de renovación urbana en los barrios que lo rodean. A la vez, se emprendieron estrategias desde distintos frentes institucionales para responder a la crítica situación social del sitio. Estas incluyeron por un lado, el traslado de los negocios de acopio y comercialización de material reciclable que operaban en la zona y un plan de gestión social que favoreció la formulación e implementación de una serie de proyectos interinstitucionales a través de los cuales se logró atender y reubicar a más de 14 mil personas (Acero 2003, 97). Por otro lado, se realizaron acciones policivas orientadas a desarticular estructuras criminales enquistadas en la zona sobre las cuales no existe mayor documentación.

### Programa Misión Bogotá

En su formulación inicial este programa pretendía generar espacios de convivencia alrededor de la seguridad ciudadana y trabajar sobre factores que generan una alta sensación de inseguridad mediante acciones conjuntas de las instituciones distritales, la policía y la comunidad. Se ideó en torno a tres áreas de trabajo: programas de policía y vigilancia comunitaria, generación de espacios de orden y programas de convivencia (Alcaldía 1998).

Las acciones más representativas en la primera área de trabajo de Misión Bogotá tienen que ver con el apoyo al programa de frentes locales de seguridad. Estos frentes que venían siendo impulsados desde 1996 por la policía metropolitana, son organizaciones comunitarias a través de las cuales se integra a vecinos por

---

<sup>12</sup> Esta zona era la más crítica de Bogotá en materia de concentración de homicidios. Así por ejemplo, entre 1997 y 1999 presentó una tasa promedio de homicidios fuera de toda proporción -- 40 mil homicidios por 100 mil habitantes (Echandía 2000).

cuadras o sectores de barrios en redes de apoyo cívico-policiales, para vigilar el entorno inmediato y reaccionar ante situaciones anómalas o sospechosas en coordinación con la policía del área.<sup>13</sup> Mediante este impulso de la alcaldía y con el dado por la propia policía a través de la puesta en marcha de su programa de policía comunitaria en 1999, estos frentes tuvieron un crecimiento importante en Bogotá. Mientras que entre 1996 y 1998 se crearon alrededor de 2.000 frentes en toda la ciudad, en el periodo subsiguiente (1999-2001) se organizaron más de 3.000 adicionales y para 2003 había alrededor de 6.600 frentes conformados en Bogotá.<sup>14</sup>

En el área de generación de espacios de orden sobresalen las intervenciones para recuperar las zonas de alta percepción de inseguridad canalizando recursos distritales para acciones en el espacio público, y divulgando las normas básicas de convivencia contenidas en el código de policía de la ciudad. Se destaca aquí la intervención en el centro de la ciudad que estuvo acompañada por las grandes obras de recuperación urbana de la administración Peñalosa en el mismo sector. En este caso se creó la figura de guías cívicos que son contratados temporalmente por Misión Bogotá para desarrollar labores de regulación ciudadana en materias como tránsito, seguridad, convivencia ciudadana, organización comunitaria y reciclaje de basuras.<sup>15</sup> La segunda administración de Mockus mantuvo esta figura pero se le amplió las funciones de regulación ciudadana a Transmilenio, las zonas universitarias, los eventos artísticos, recreativos y deportivos del distrito y las zonas de rápida recuperación (Sáenz 2003:16).

Finalmente, entre las acciones del componente de convivencia del programa, las más significativas han sido las de apoyo a la población en riesgo. Así, a través de la figura de los guías cívicos entre 1999 y 2002 se ofrecieron opciones de empleo a 3.995 personas como jóvenes, recicladores, trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, desplazados de la violencia y cabezas de familia desempleadas. (Sáenz 2003: 16) También se encuentran las acciones encaminadas a la apropiación de la ciudad por parte de los bogotanos como el caso de las Tomas de Miedo, llevadas a cabo desde 1999 con el fin de acercar a los ciudadanos a lugares de la capital que con frecuencia eran percibidos como peligrosos e inseguros. Así, la administración distrital organizó conciertos de bandas locales y espectáculos

---

<sup>13</sup> Estos frentes funcionan bajo las líneas de los programas Neighborhood Watch ampliamente difundidos en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

<sup>14</sup> Datos suministrados por la Policía Metropolitana de Bogotá.

<sup>15</sup> El guía cívico es considerado dentro de Misión Bogotá como el principal agente social y educador del programa. Su función es invitar a los ciudadanos a la autorregulación y al acatamiento voluntario de normas básicas de convivencia, con el fin de contribuir a mejorar la percepción de seguridad en la ciudad. Además es un promotor de comportamientos seguros en el espacio público. Para más información sobre este programa ver <http://www.misionbogota.gov.co/>

públicos para congregarse personas que de otra forma no visitarían estos lugares de la ciudad. Finalmente, cabe mencionar dentro de esta área las acciones orientadas a prevenir y reducir actos violentos que involucren a jóvenes como el caso del trabajo adelantado por Misión Bogotá con los jóvenes hinchas de los dos equipos de fútbol de la ciudad, tendientes a controlar tanto los enfrentamientos entre los hinchas como los comportamientos violentos y peligrosos en el estadio de fútbol.

#### Mayores recursos para la policía y seguimiento de su actividad

El fortalecimiento de la Policía Metropolitana desde mediados de los noventa tiene que ver con iniciativas tanto de la propia institución a nivel nacional, como con el interés de las administraciones de Mockus y Peñalosa por lograr una mayor eficacia policial. En este sentido hay que tener en cuenta que el mejoramiento en la gestión de la policía en la ciudad, mencionado anteriormente, se enmarca dentro del proceso de reforma y modernización de la Policía Nacional iniciado a principios de los noventa. Un aspecto central de este proceso fue precisamente el impulso desde mediados de los noventa de un nuevo modelo de gestión institucional dentro del cual se adoptó un Plan Estratégico que incluía metas operativas. Así, se empezaron a evaluar anualmente a los departamentos de policía de todo el país, entre estos a la Metropolitana de Bogotá, sobre la base de indicadores como por ejemplo, la reducción del 10% en los delitos de impacto social, la recuperación de vehículos hurtados, el decomiso de armas y la captura de personas requeridas por la justicia<sup>16</sup>. Para el caso específico de Bogotá, esta evaluación de resultados de la Policía Metropolitana desde el nivel nacional, estuvo acompañada de una nueva modalidad de seguimiento a los indicadores de crimen, en particular del homicidio, en la ciudad adoptada desde la primera alcaldía de Mockus. Haciendo uso del enfoque epidemiológico, la administración distrital empezó a seguir sistemáticamente las muertes violentas en la ciudad y a perfeccionar instrumentos institucionales para diseñar medidas y evaluar resultados con base en información más confiable. A partir de este esfuerzo, que será explicado con mayor detalle en el aparte sobre reforma institucional de este capítulo, fue posible que la alcaldía ejerciera un mayor liderazgo en los temas de seguridad en la ciudad y en particular frente a la labor de la policía.

---

<sup>16</sup> Vale anotar que el caso de la reforma a la policía de Nueva York sirvió de ejemplo para el establecimiento de este tipo de metas. Allí por ejemplo, se utilizó la meta del 10% de reducción en el crimen como indicador de la gestión de las estaciones de policía desplegadas en la ciudad.

El ejercicio de dicho liderazgo por parte de la alcaldía también se tradujo en un aumento sin precedentes, ni en Bogotá ni en el resto de ciudades del país, de las inversiones de la capital en la policía. Así, en la última década la inversión del distrito en la policía metropolitana se triplicó en términos reales al pasar de poco menos de 16 millones de dólares a más de 46 millones en su período pico que correspondió a la administración de Peñalosa.

El 86% de la inversión destinada a la policía ejecutada entre 1995 y 2003 se utilizó en la renovación y ampliación del parque automotor, la modernización del sistema de comunicaciones para la recepción de llamadas ciudadanas y el despacho de patrullas y, finalmente, en el mejoramiento de la infraestructura de la policía metropolitana, en particular, a la construcción y adecuación de estaciones y centros de atención inmediata (CAI).<sup>17</sup> Estas inversiones cubrieron necesidades básicas de la policía en la ciudad y le permitieron mejorar su movilidad y su capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos. Así por ejemplo, se redujo considerablemente el tiempo de respuesta a las llamadas al pasar de 20 a 5 minutos (Acero 2003: 56).

Los recursos restantes (14%) se invirtieron en aspectos como adquisición de equipos para inteligencia e investigación criminal; adecuación logística e informática para mejorar el enlace entre las estaciones, las unidades móviles y otras instituciones del distrito; planes de vivienda para policías que presten un servicio destacado en el distrito y programas de capacitación. Entre 1996 y 2003 cerca de 13 mil policías de diversos rangos participaron en estos programas de capacitación en los cuales se abordaron temas de derecho (derecho de policía, derechos humanos y derecho internacional humanitario), de conceptos y estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, de policía comunitaria (relaciones con la comunidad), de policía judicial (manejo de la escena del delito e investigación criminal), de abuso sexual contra menores, de pedagogía y metodología de educación de adultos, y de aspectos para mejorar la gestión administrativa (gestión gerencial y pública, estandarización de procedimientos, informática e inglés).

Este fortalecimiento de la policía metropolitana y el seguimiento a su gestión propiciado por las últimas administraciones de la ciudad, estuvo acompañado por iniciativas originadas en la policía desde mediados de los noventa que buscaban el acercamiento de los ciudadanos y la policía, así como de las comunidades al tema de la seguridad. En este contexto se destacan programas como el de frentes

---

<sup>17</sup> Los CAI son pequeños puestos de policía ubicados en distintos puntos de la ciudad a través de los cuales se busca una mayor descentralización del servicio de vigilancia en la ciudad, en particular de la atención a llamadas de los ciudadanos.

locales de seguridad, el de policía comunitaria y el de Zonas Seguras, en los cuales se vincularon tanto la alcaldía como el sector privado.

Los frentes locales de seguridad, como se explicó anteriormente se originaron como iniciativa de la policía metropolitana desde 1996 y crecieron considerablemente en los últimos años. Actualmente representan el esfuerzo más consolidado de movilización comunitaria por parte de la policía, en aras de fortalecer los lazos de solidaridad e incrementar el compromiso de la población con su propia seguridad.

El programa de policía comunitaria, por su parte, fue lanzado con gran entusiasmo en 1999 por la policía metropolitana con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá. Este se diseñó bajo la filosofía que internacionalmente ha hecho carrera en esta modalidad policial y en particular, se tuvo en cuenta la experiencia de la policía de proximidad española. De este modo se planteó como un servicio distinto al que tradicionalmente ha prestado la policía en el área de vigilancia (patrullaje), el cual se caracteriza por abordar la criminalidad de manera reactiva y represiva. En contraposición, la modalidad comunitaria propuesta hacía hincapié en un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un trabajo de equipo entre la policía, la comunidad, y otras autoridades y organizaciones locales (Serna 1999).

Este programa, aunque incorporó como parte sus estrategias los frentes locales de seguridad que según se mencionó han tenido una evolución importante en la ciudad, no logró desarrollarse plenamente.<sup>18</sup> Así, se ha mantenido con un número reducido de personal (mil efectivos) que opera de manera poco articulada con los demás servicios de policía. En todo caso resulta significativo el alto nivel de aceptación de que goza la modalidad de policía comunitaria en Bogotá, al menos según se midió durante su primer año de funcionamiento mediante encuesta realizada en los sitios de la ciudad donde se ubicó inicialmente el servicio. Este estudio muestra que la policía comunitaria gozaba de amplia aceptación entre la población entrevistada pues, el 96,4% la consideró como una alternativa eficaz para reducir los delitos y mejorar la convivencia.

Finalmente, el programa de Zonas Seguras se inició en 2001 con el apoyo de la administración distrital y de la Cámara de Comercio de Bogotá. Se planteó como un nuevo modelo de gestión de seguridad del espacio público, orientado hacia fomentar los vínculos de solidaridad y confianza entre ciudadanos y autoridades, así como hacia elevar la sensación de seguridad de la población en sitios específicos

---

<sup>18</sup> Sobre el origen y desarrollo de este programa ver Llorente (2004).



de la ciudad seleccionados por su gran actividad (comercial, educativa o recreativa) y por la alta circulación de población.<sup>19</sup> En desarrollo de este programa se han implantado zonas seguras en 12 cuadrantes de la ciudad con las características mencionadas. En cada una de ellas, se aumentó la presencia de efectivos de la policía motorizados y se montó una unidad móvil para atender denuncias de los ciudadanos. Para gestionar el programa en cada zona se organizó un Comité Local, conformado por representantes de la Alcaldía Local, de la Policía Metropolitana, de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como de las asociaciones cívicas y de los empresarios de la zona.

### Ampliación de los espacios de retención y fortalecimiento de la investigación criminal

Dentro de la concepción de la “cero tolerancia” adoptada por Peñalosa, se concentraron esfuerzos en ampliar considerablemente la capacidad de la ciudad para retener y recluir en condiciones dignas a contraventores y a infractores que cometen delitos menores. Bogotá, al igual que el resto del país presentaba hasta hace poco una crítica situación en materia de instalaciones para recluir infractores de la ley penal y contraventores. Las existentes eran absolutamente indignas, inadecuadas e insuficientes. Tanto la Cárcel Distrital, como los espacios de retención temporal de las estaciones de policía en la ciudad permanecían hacinados. Además, en la mayoría de las oportunidades las personas que cometían delitos menores y contravenciones debían ser dejadas en libertad por falta de espacio, mientras que quienes cometían infracciones mayores y eran aprehendidos en flagrancia debían esperar varias semanas para que se les resolviera su situación jurídica. Esta situación que se mantuvo por muchos años, como era de esperar, desalentaba la acción de la policía en cuanto a la captura de delincuentes y en especial, infractores que cometen faltas menores.

Frente a esta situación, el gobierno distrital realizó una gran inversión de más de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, para la readecuación de la Cárcel Distrital, así como para la construcción de una Unidad Permanente de Justicia (UPJ). La Cárcel Distrital, que es el sitio de reclusión para personas sindicadas y condenadas tanto por delitos menores, como por contravenciones cuya pena es inferior a 24 meses, se reconstruyó totalmente con lo cual se multiplicó por dos su capacidad, se pasó de tener 450 cupos a 1.028. Pese a que este número dista aún de cubrir el total de personas detenidas en la ciudad, este aumento de cupos complementa el incremento en la eficiencia policial en materia de capturar personas requeridas por la justicia.

<sup>19</sup>Al igual que en el caso de la policía comunitaria, este programa se inspiró en la estrategia de “equipos de barrio” desarrollado por la policía de proximidad en España.

La UPJ, por su parte, se puso en funcionamiento a principios de 1999 como centro de retención transitoria –máximo 36 horas-, al cual son conducidas las personas capturadas en flagrancia mientras se les define su situación jurídica, así como los infractores de normas administrativas – básicamente los códigos de policía y de tránsito. Para lograr una mayor coordinación interinstitucional y una aplicación más pronta de la justicia, esta unidad está conformada por funcionarios del distrito, la fiscalía, medicina legal y la policía, y opera 24 horas al día los siete días de la semana. Así, por ejemplo, se ha reducido a dos días el periodo en el cual se le define su situación a los aprehendidos en flagrancia, trámite que anteriormente demoraba varias semanas (Acero 2003: 110). En sus primeros dos años de funcionamiento (1999 a 2001), la UPJ permitió la retención de más de 142 mil contraventores de normas administrativas, que antes no podrían haber sido sancionados por la carencia de un espacio como el de la unidad (Ibid.). A una importante porción de estos infractores se les decomisaron armas de fuego y cortopunzantes y, de igual forma, se logró poner a órdenes de la justicia a más de 20 mil personas que eran requeridas por distintos delitos (Ibid.).

Por último, dentro de la misma línea de mejorar la capacidad de sanción del Estado, hacia finales del segundo periodo de Mockus, se empezaron a orientar recursos de la ciudad hacia el fortalecimiento de la investigación criminal, uno de los aspectos más críticos de la administración de justicia penal colombiana y, en buena medida, fuente importante de la impunidad en el país. Así, en 2002 se inició la capacitación de funcionarios de las distintas entidades que ejercen dichas labores en Bogotá – Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Instituto Nacional de Medicina Legal y SIJIN de la Policía Metropolitana- y se propició la estandarización de sus procedimientos en el manejo de la escena del crimen. De igual forma, se integró con estas instituciones y la alcaldía, un Comité de Política Criminal para diseñar de manera interinstitucional las estrategias en la materia que se aplicarían en el distrito.

### Prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil

La prevención de la violencia intrafamiliar ocupó un lugar especial dentro del marco de las acciones preventivas de las últimas administraciones distritales. Dentro de este contexto se realizaron, en primer lugar, campañas de concientización entre las que se destacan las jornadas de vacunación contra el maltrato infantil. Estas jornadas se realizaron en dos oportunidades en 1996 durante la primera alcaldía de Mockus con el apoyo de la Asociación para la Prevención del Maltrato Infantil. En estas jornadas se utilizaron diversos mecanismos simbólicos para que los maltratados expresaran sus sentimientos hacia sus abusadores y para generar

esperanza y solidaridad entre las víctimas. Pese a que la participación en estas jornadas fue masiva – en total asistieron más de 39 mil personas de las cuales el 37% eran adultos- y que se logró identificar 4 mil casos de maltrato que fueron referidos a algún tipo de tratamiento, el comité organizador concluyó que el impacto de esta intervención no fue más allá de sensibilizar a la ciudadanía acerca de la problemática del maltrato infantil (citado por Klevens 1998: 9). Precisamente, ante la participación masiva en las jornadas, fue insuficiente la capacidad para atender adecuadamente casos que requerían algún tipo de intervención, por lo cual se recomendó que en el futuro se hicieran intervenciones similares pero a menor escala (ibid.)

En este campo, el esquema que más prosperó y al cual se le dio la mayor prioridad durante las alcaldías de Mockus y Peñalosa fue al de las llamadas comisarías de familia. Las primeras comisarías fueron instaladas en Bogotá en 1991 como una contribución al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, buscando la generación de espacios de orientación a la familia para la resolución de conflictos y la prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil. Con el fin de abordar la problemática de manera integral, las comisarías cuentan con un equipo interdisciplinario integrado por un abogado, un psicólogo, un médico y un trabajador social y el tipo de mecanismos que utilizan son la conciliación, las medidas de protección y la psicoterapia.

Desde 1996 se invirtieron importantes recursos con el fin de ampliar y mejorar el servicio de las comisarías. Así, entre 1996 y 2002 se destinaron cerca de 4 millones de dólares para la construcción y dotación de nuevas comisarías con lo cual se logró pasar de 5 a 20 en igual número de localidades de la ciudad, así como capacitar al personal que labora en ellas. Con ello prácticamente se triplicó el número de casos atendidos en el mismo período al pasar de 12.736 en 1994 a 36.149 en 2002 (Alcaldía 2003: 43).

Complementando sus funciones de atención de casos, las comisarías han realizado una labor pedagógica entre las comunidades donde funcionan, destacándose la formación de multiplicadores en detección y atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil y en métodos alternativos de resolución de conflictos. Entre 1996 y 2002 se capacitaron a través de este servicio de las comisarías a más de 1.500 docentes de la ciudad.

### Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos

En consonancia con el énfasis puesto desde la primera administración de Mockus en la observancia de normas básicas de convivencia y en el tratamiento preventivo de fenómenos que afectan la seguridad ciudadana, se desarrollaron iniciativas para promover la utilización de mecanismos alternativos, como la

medicación y la conciliación, para la resolución de conflictos cotidianos y menores entre ciudadanos. Así, entre 1995 y 2003 se invirtieron cerca de 12 millones de dólares en dos tipos de entidades para promover la resolución alternativa de conflictos: unidades de mediación y conciliación e inspecciones de policía.

Las unidades de mediación y conciliación se concibieron como espacios para solucionar conflictos cotidianos que se presentan en las comunidades a través de la conciliación en equidad. Entre 1996 y 1998 se montaron 12 unidades en igual número de localidades. Estas han atendido casi 100 mil casos entre 1999 y 2002, la mitad de los cuales tienen que ver con problemas de arrendamiento, seguidos por contratos civiles y conflictos intrafamiliares y entre vecinos (Acero 2003: 101).

Las inspecciones de policía, por su parte, son entidades de la administración municipal que tradicionalmente han atendido los asuntos en materia de policía administrativa. Estas empezaron a ser reformadas desde la primera alcaldía de Mockus con el objeto de que brinden un servicio más eficiente y se conviertan también en espacios de conciliación de conflictos. Para el efecto se dedicaron importantes recursos desde 1995, destinados al arreglo de las instalaciones de las 63 inspecciones existentes en las distintas localidades de la ciudad, así como en capacitación en temas de convivencia y conciliación a los funcionarios de estas entidades.

#### Transformaciones institucionales e inversiones en seguridad ciudadana

El desarrollo de las políticas y medidas de seguridad ciudadana en Bogotá explicadas en este capítulo, habría sido imposible si no se hubiesen adelantado reformas orientadas hacia la institucionalización del manejo de estos temas dentro del gobierno local. En este sentido se crearon nuevas instancias como la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia para administrar los planes y proyectos, a la vez que se utilizaron de manera sistemática instancias de coordinación interinstitucional como los consejos de seguridad o el comité de vigilancia epidemiológica. Con ello se dotó a la administración distrital de capacidad institucional para manejar estos asuntos en la ciudad y gestionar la ejecución de importantes inversiones en la materia.

#### 5. Institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana

La institucionalización del manejo de las políticas de seguridad ciudadana por parte del gobierno distrital, está anclado, por un lado, en la organización de entes dentro de la alcaldía responsables exclusivos de dichas políticas. Dentro de este contexto se destaca la creación de la Consejería de Seguridad y Convivencia en 1995 y su transformación en 1998 en Subsecretaría de Convivencia y Seguridad

Ciudadana, responsable del desarrollo de los planes y programas.

Por otro lado, se encuentra la utilización sistemática de espacios para la evaluación de la situación de seguridad en la ciudad y la toma de decisiones coordinadas con otras instituciones. En este caso sobresale la formalización mensual desde 1995 del Consejo Distrital de Seguridad como escenario principal de toma de decisiones en la materia. A este consejo asisten, a parte del alcalde y de los funcionarios de la administración responsables del tema, los comandantes de policía y de la brigada con jurisdicción en la ciudad. Dependiendo de los temas a tratar, también se convocan representantes de otras entidades como la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Una versión ampliada de este consejo también se reúne mensualmente y en éste participan, además de los funcionarios anteriormente mencionados, alcaldes locales y comandantes de unidades de policía en la ciudad. Adicionalmente, se encuentra el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa creado en 1995, el cual se reúne semanalmente a instancias de la alcaldía para analizar el comportamiento de las muertes violentas en la ciudad y proponer acciones preventivas.

Finalmente, y como complemento esencial de lo anterior se encuentra el desarrollo de herramientas para la recolección y análisis de información pormenorizada sobre delitos y violencia en la ciudad. Estas herramientas se han ido perfeccionando a partir de 1995 cuando se creó el Observatorio de Violencia y Delincuencia el cual, luego de una importante inversión de más de un millón de dólares realizada entre 1999 y 2000, se modernizó y dio origen al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). A partir de este esfuerzo se ha unificado la información sobre crimen en la ciudad que aportan las principales fuentes – la policía metropolitana y el Instituto Nacional de Medicinal Legal para el caso de los homicidios-, a la vez que se han impulsado diversas investigaciones académicas sobre tópicos como la caracterización del homicidio en la ciudad, los delitos sexuales, el suicidio, la accidentalidad vial y la delincuencia menor, entre otros.

## 6. Asignaciones presupuestales en seguridad y convivencia

En los últimos años los recursos destinados a seguridad y convivencia por el gobierno local han aumentado de forma notable. En total, entre 1995 y 2003, la ciudad ha destinado cerca de 170 millones de dólares a los distintos planes y proyectos en la materia. Más del 70% de esta inversión se ha efectuado en programas de fortalecimiento de la policía metropolitana. Los recursos restantes se han invertido en programas de convivencia y prevención, en la ampliación de la capacidad

de retención y reclusión de la ciudad y en otros proyectos de apoyo a organismos de seguridad y a la policía judicial. Pese a que el monto de estos recursos corresponde a un porcentaje (2.33%) relativamente bajo dentro de la inversión total de la ciudad, éste contrasta notablemente con lo que destinan otras ciudades colombianas a programas en materia de seguridad ciudadana y convivencia, así como con lo que Bogotá destinaba en estas áreas antes de 1995.

La reestructuración del Fondo de Vigilancia y Seguridad realizada a partir de 1992 durante la administración de Jaime Castro, así como el incremento de los recursos de la ciudad logrados gracias a la capitalización de la empresa de energía y al acceso a fuentes de financiación externas, han sido claves para este proceso (Riveros 2002). Sobre la financiación externa, vale mencionar el préstamo para el Apoyo a la Convivencia y la Seguridad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado entre 1998 y el primer semestre de 2004. Con este préstamo que ascendió a 10 millones de dólares más 6.6 millones de dólares de contrapartida, fue posible financiar programas de gran importancia dentro de las políticas establecidas por las dos últimas administraciones como son las comisarias de familia, las campañas de promoción de la convivencia, el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), los programas de atención a jóvenes en alto riesgo y las capacitaciones realizadas a miembros de la policía metropolitana.

## 7. Resultados y Lecciones del Caso de Bogotá

El caso de Bogotá es sin duda un buen ejemplo de las múltiples posibilidades que tiene un gobierno local para manejar los problemas que afectan la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Es un ejemplo que muestra que hay medidas de diversa índole que pueden ser impulsadas desde el nivel local, aún cuando se encuentren importantes limitantes sobre todo en las relaciones entre el orden local y el nacional. La administración distrital pudo construir una base importante para coordinar acciones y ejercer el liderazgo que legalmente le compete en estos campos en la ciudad.

La reducción de los índices de criminalidad, en particular de los homicidios, y de la sensación de inseguridad de los bogotanos, observada en los últimos años, claramente muestra que hubo importantes aciertos en cuanto a la orientación de las políticas adoptadas. Desafortunadamente, no es posible hacer evaluaciones precisas del efecto de las distintas medidas sobre la caída de los indicadores de crimen, para así determinar su eficiencia en términos de costo-beneficio. Esto se debe en parte a que muchos de los grandes enfoques de política aplicados en las últimas administraciones se fundamentaron en diagnósticos sobre las causas de

la violencia que no han sido aún corroborados para el caso de Bogotá.

Esto es claro con el diagnóstico inicial planteado por la primera administración de Mockus, según el cual la violencia en Bogotá se originada en problemas generalizados de convivencia, en particular la intolerancia ciudadana potenciada por factores de riesgo como el elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil (Acero et. al. 1998).

En este caso, lejos de haberse constatado tal diagnóstico, estudios realizados con base en datos pormenorizados sobre la ubicación geográfica de los homicidios en la ciudad y sus móviles para el período 1997-1999 indican que: 1) las muertes violentas están altamente concentradas en unos pocos focos y este patrón geográfico es persistente en el tiempo, 2) la violencia producto de ajustes de cuentas y de atracos aporta un mayor número de muertes que aquella asociada a agresiones en el hogar y a riñas que al calor de los tragos culminan fatalmente, y 3) existe una importante convergencia geográfica entre los focos de intensa violencia y la presencia de estructuras criminales asociadas a mercados ilegales y a actividades ilícitas y del “bajo mundo” (Llorente et. al. 2001, Formisano 2002).

Por otra parte, hay que anotar que para el caso de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil, aún no se ha evaluado adecuadamente ni en Colombia, ni en Bogotá en particular, el supuesto comúnmente aceptado según el cual este tipo de violencia tiene una incidencia directa sobre la violencia que ocurre por fuera del hogar. Algo similar ocurre con las hipótesis de las “ventanas rotas” utilizadas por Peñalosa. En este caso no sólo no existen estudios locales que permitan determinar la incidencia de los ámbitos de desorden sobre la criminalidad, sino que incluso en los Estados Unidos donde se originaron tales tesis sigue en debate su pertinencia (Taylor 2000, Karmen 2001, Harcourt 2001, Sampson y Raudenesh 2001).

Otro aspecto que limita las posibilidades de evaluar el efecto de las distintas medidas adoptadas en la ciudad sobre la caída del crimen, es la ausencia de líneas de base y de información para construir indicadores adecuados en el tiempo. Así, por ejemplo, en el caso del control al consumo de alcohol, no sólo no se construyó una línea de base sobre consumo en la ciudad, sino que la alcaldía no cuenta con información que le permita por lo menos tener un indicador aproximado sobre las variaciones del consumo de estas bebidas en el tiempo. De este modo resulta incompleta cualquier medición que se haga sobre el posible efecto de este control sobre la reducción de las muertes violentas (homicidios y accidentes de tránsito con víctimas fatales). Algo similar ocurre con la mayoría de las medidas orientadas hacia la convivencia y que buscaban cambiar los comportamientos ciudadanos

frente a la problemática de la violencia. En esto caen muchas de las intervenciones de corte pedagógico en las que se utilizaron campañas y procesos de capacitación, así como las acciones en materia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos y de prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

No obstante, para el caso específico de las campañas relacionadas con el desarme y el consumo de alcohol, existen algunos indicadores alentadores que sugieren que hubo algún grado de impacto en la transformación de las actitudes de los bogotanos frente a estos dos temas. En lo que respecta al desarme, según mediciones hechas a través de encuestas realizadas por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, se obtuvo que mientras en 2001 el 24.8% de los bogotanos pensaban que es mejor tener un arma para protegerse, en 2003 dicho porcentaje había descendido al 11.4% (Sáenz 2003:50).

En cuanto al tema del consumo de alcohol, aunque las mediciones realizadas no cubren a la población en general como en caso de las armas y se limitan a un grupo específico de jóvenes, también parecen significativas. Así, una encuesta realizada a los poco más de 3.500 jóvenes que participaron en la Cátedra del Alcohol “Saber antes de beber” desarrollada entre 1997 y 1998, mostró que un 79% reportó tener un mayor conocimiento acerca de los peligros del consumo de alcohol y un 57% indicó que había cambiado su comportamiento frente al consumo de bebidas alcohólicas (E. Pulido citado por Klevens 1998:11).

Vale destacar por otra parte, que existen importantes coincidencias entre el descenso de ciertos delitos en determinadas zonas de la ciudad y procesos de intervención masiva del espacio público por parte de la administración distrital, así como entre la caída de las muertes violentas en accidentes de tránsito y la adopción de múltiples medidas asociadas con esta problemática. Así, se encuentra que para dos de las intervenciones al espacio público más importantes iniciadas durante la administración Peñalosa, se observaron dramáticas reducciones tanto en los atracos callejeros, como en los homicidios, inmediatamente después de las intervenciones

En lo que respecta a las muertes en accidentes de tránsito, aunque no existen estudios concretos sobre el impacto de diversas medidas adoptadas sobre su reducción, se observa una reversión importante de la tendencia ascendente entre 1996 y 1997, la cual podría asociarse con la adopción de un conjunto de medidas de prevención, control e intervención del espacio público desde 1995.

La discusión planteada en este punto acerca de las dificultades de medir el impacto de las medidas indica la importancia de que se perfeccionen los mecanismos para evaluar las políticas, más aún cuando se hacen intervenciones desde múltiples enfoques de política, como en el caso de Bogotá. Esta experiencia sugiere que hubo una combinación adecuada de estrategias, pese a que no se sepa



a ciencia cierta el peso de cada ingrediente en la mezcla. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen que acciones fueron más o menos eficaces, parece fundamental que se hubiese desarrollado un discurso alrededor de la protección de la vida que convocara y congregara a la ciudadanía. Sin ello, quizás no se habrían podido adelantar las acciones en materia de control y sanción en la magnitud que se hizo en Bogotá.

Independientemente de los énfasis dados por las distintas administraciones a uno u otro enfoque de política y a manera de conclusión, vale destacar dos ejes fundamentales en este caso, sin los cuales probablemente no se habrían obtenido los resultados que hoy vive la ciudad. Por un lado, la centralidad dada al tema de la seguridad ciudadana en la agenda de gobierno expresada en la adopción de un discurso específico, así como en la inversión de importantes recursos y en el desarrollo de espacios institucionales con capacidad para manejar las políticas. Por otro lado, la continuidad dada a lo largo de las últimas administraciones no sólo a algunas de las iniciativas, sino también a la importancia del tema de seguridad en la agenda distrital, permitió que se diera un proceso de construcción de iniciativas de una alcaldía a otra a partir de enfoques complementarios.

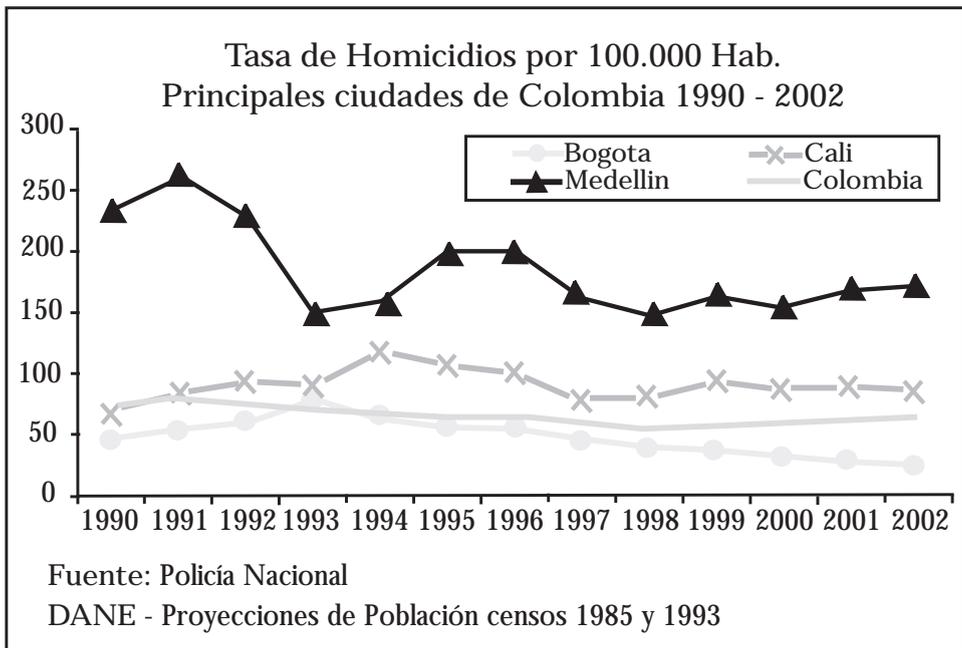
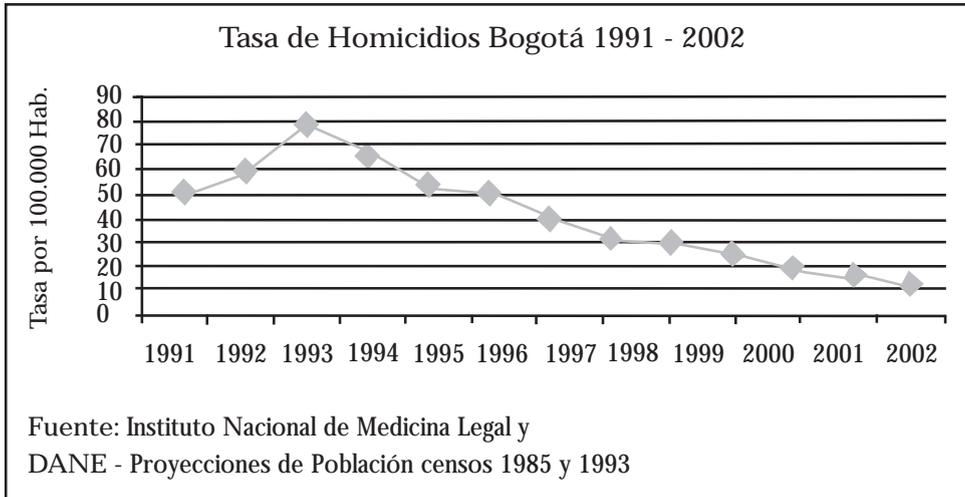
## Referencias

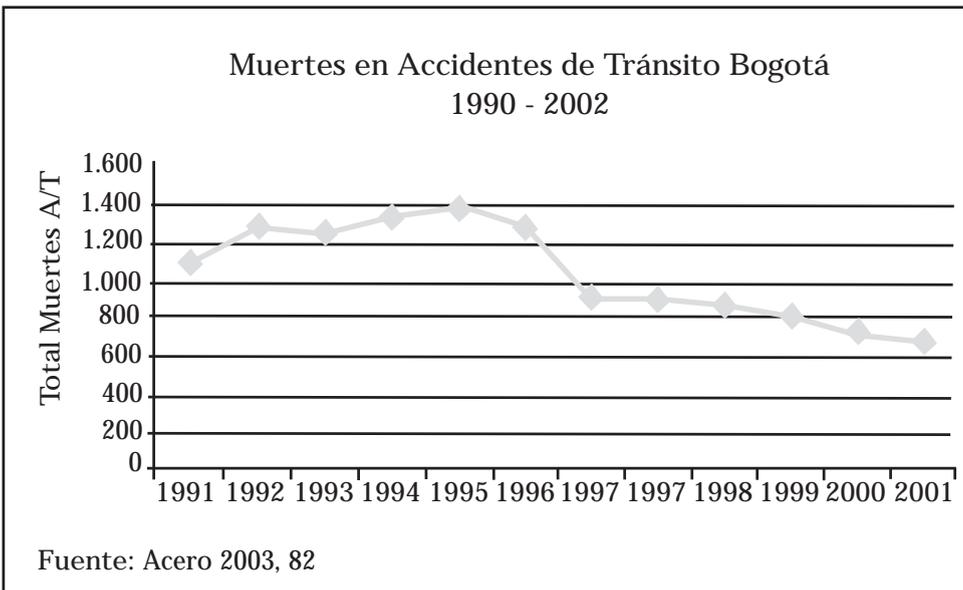
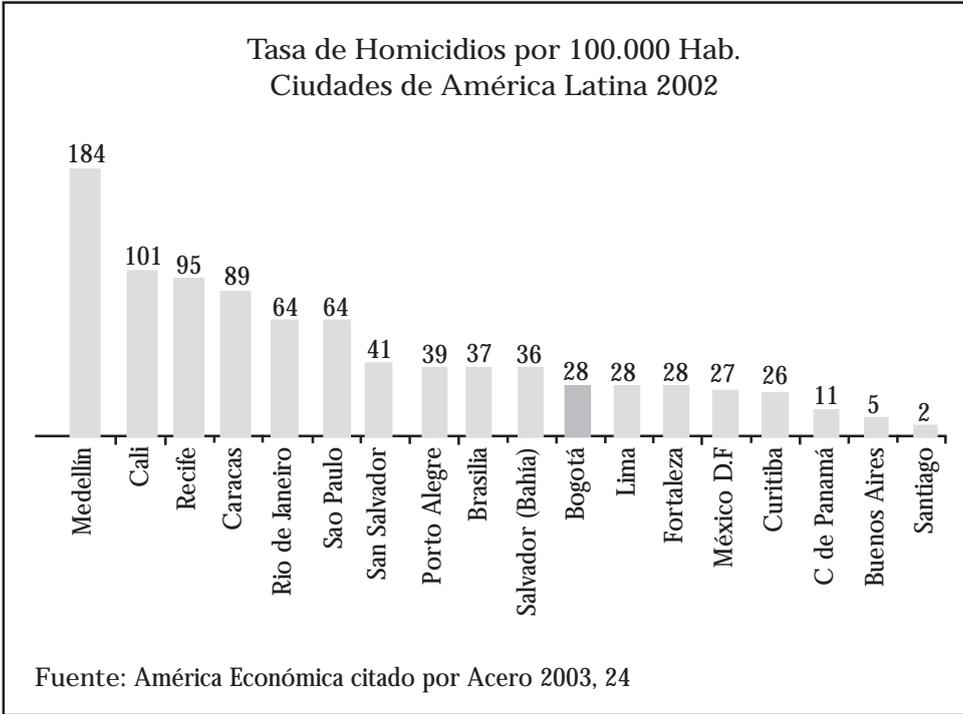
- Acero, H. (2003) *Violencia y Delincuencia en Contextos Urbanos. La Experiencia de Bogotá en la Reducción de la Criminalidad 1994 - 2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Acero, H., Vargas, D., Bulla, P. y Cardona, S (1998) *Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003) *Experiencias en seguridad y convivencia*, Bogotá, D.C. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2000) *Acciones que Recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998) *Misión Bogotá*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Echandía, C. (2000) "Geografía de la Violencia Homicida en Bogotá." Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá". Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá. Documento de Trabajo No. 2. Mimeo.
- Formisano, M. (2002) "Econometría Espacial: Características de la Violencia Homicida en Bogotá." Documento CEDE No. 2002-10 (Septiembre), Universidad de Los Andes, Bogotá.

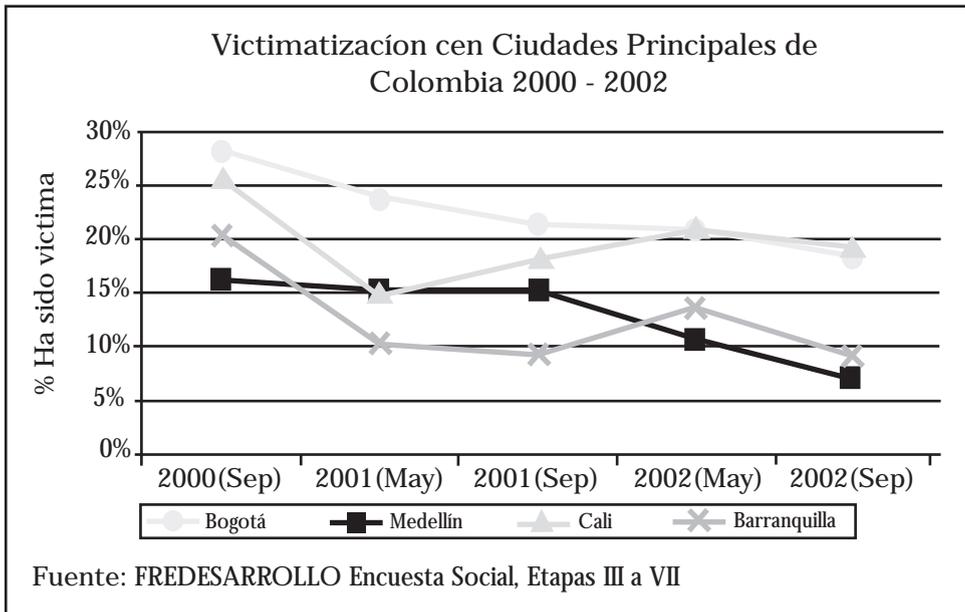
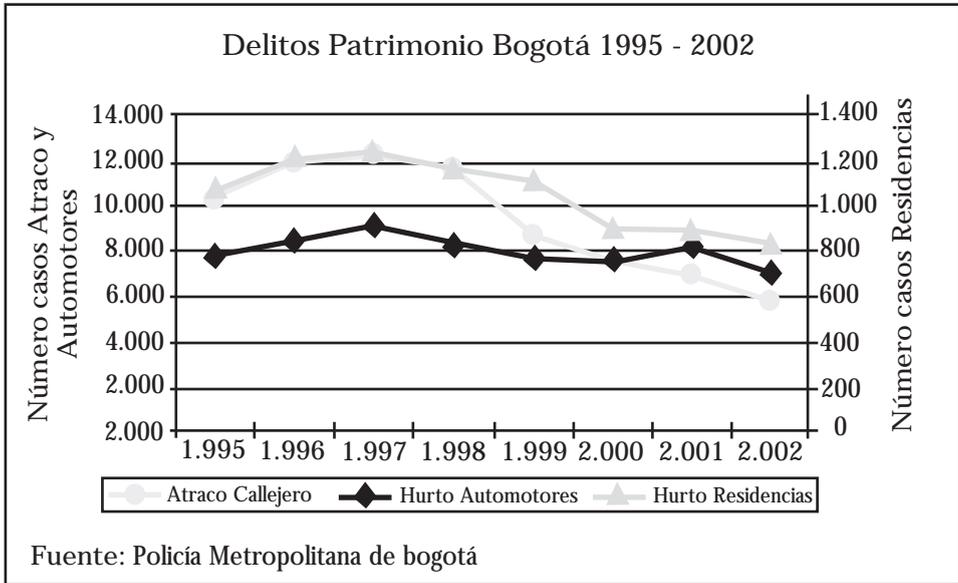
- Guerrero, R. (1999a). El control de la violencia a nivel municipal. En M. Buvinic y A. Morrison, *Notas Técnicas: Prevención de la Violencia*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo - División de Desarrollo Social del Departamento Desarrollo Sostenible. Nota Técnica No. 8.
- Guerrero, R. (1999b). "La Violencia desde la perspectiva de la Salud Pública. La Experiencia de Cali, Colombia." Cali. Mimeo.
- Guerrero, R. (1999c). "Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence / Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades." *Latina American Journal of Public Health / Revista Panamericana de Salud Pública* 5(4-5): 322-331.
- Harcourt, B. 2001. *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Karmen, A. 2001. *New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990's*. Nueva York: New York University Press.
- Kelling, G. y C. Coles (1996) *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: The Free Press.
- Klevens, J. (1998) "Evaluation of Interventions to Prevent or Reduce Violence in Bogotá, Colombia". Background Paper for Economic and Sector Work on Violence in Colombia.
- Llorente, M.V., J. Núñez y M. Rubio (2000) "Efectos de los Controles al Consumo de Alcohol y al Porte de Armas de Fuego en la Violencia Homicida". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá". Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá. Documento de Trabajo No. 6. Mimeo.
- Llorente M.V., R. Escobedo, C. Echandía y M. Rubio (2001) "Violencia Homicida en Bogotá y Estructuras Criminales". *Revista Análisis Político* 44 (Septiembre-Diciembre), IEPRI-Universidad Nacional, Bogotá.
- Llorente, M. V. (2004) "La Experiencia de la Policía Comunitaria de Bogotá. Contexto y Balance". En Fruhling, Hugo (Ed.) *Calles más Seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- Niño, S., N. Lugo, C. Rozo, y L. Vega (1998) *Los Territorios del Miedo en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.
- Mockus, A. (1994) "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura." En *Revista Análisis Político* 21(Enero - Abril): 37-48.
- Mockus, A. (2001) "Armonizar Ley, Moral y Cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997", <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.

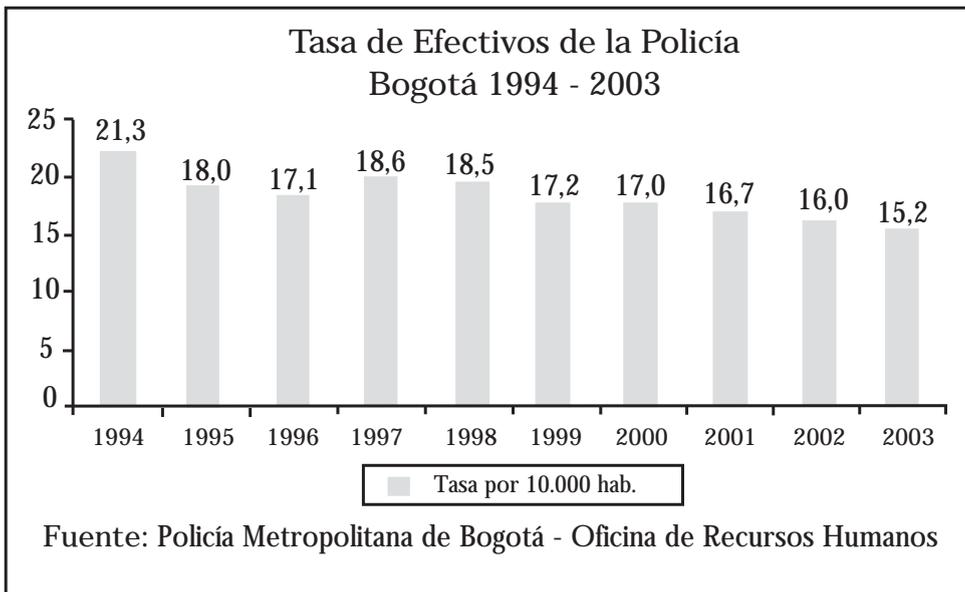
- Riveros, H. (2002). Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local. Bogotá, PNUD.
- Sáenz, J. (2003) “La Cultura Ciudadana: Una Pedagogía para la Democracia, la Civildad, la Seguridad, la Comunicación y el Disfrute” En Alcaldía de Bogotá, Bogotá para Vivir 2001 - 2003. Perspectivas sobre el Plan de Desarrollo. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Sampson R. y S. Raudenbush. (2001) “Disorder in Urban Neighborhoods, does it leads to crime?” National Institute of Justice. Research in Brief. Julio.
- Serna, Brigadier General A. (1999) “Proceso de implementación del servicio de policía comunitaria en Bogotá” En Policía Nacional, Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria realizado en Bogotá del 2 a 4 de noviembre de 1999.
- Skogan, W. (1990) Disorder and Decline. Crime and Spiral of Decay in American Neighborhoods. Berkley: University of California Press.
- Taylor R. (2000) Breaking Away from Broken Windows. Baltimore Neighborhoods and Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Wilson J. Q. y G. Kelling (1982) “Broken Windows”. The Atlantic Monthly, Vol. 249, No. 3.

### ANEXO DE GRÁFICOS









## O PODER LOCAL E A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: QUADRO GERAL E EXPERIÊNCIAS<sup>1</sup>

---

Elói Pietá<sup>2</sup>

### Localização, População, Municípios e Segurança Pública

1- O Brasil tem 175 milhões de habitantes. É uma Federação, com instituições públicas em três níveis: a União Federal, 27 estados e mais de 5.500 municípios. Todos possuem dois poderes eleitos diretamente: o Poder Executivo (presidente da República, governadores de Estado, e prefeitos de Município) e o Poder Legislativo correspondente.

2- Embora seja uma Federação, as leis penais são únicas e iguais para todo o país. A segurança pública, pela Constituição Brasileira, é tarefa do governo federal e do governo dos estados. Mas, na realidade, especialmente os municípios médios e grandes vêm atuando de alguma forma em segurança pública. Eles constituíram guardas municipais, permitidas pela Constituição para cuidar dos bens e dos serviços municipais, e aos poucos estas guardas passaram a cuidar de alguns aspectos da segurança pública ostensiva e preventiva nas cidades. Atualmente está em curso mudança na Constituição Brasileira para permitir às guardas municipais cuidar também da segurança das pessoas, legalizando o que moderadamente já fazem.

3- Quando se faz uma pesquisa de opinião pública no Brasil sobre quais são os principais problemas que os governos devem solucionar aparece em primeiro lugar o emprego e em segundo lugar a segurança. A criminalidade no Brasil nas últimas três décadas agravou-se em número, em ações com violência, e no desenvolvimento do crime organizado. Boa parte desta evolução se deve ao tráfico de drogas. Cada vez mais os roubos à mão armada substituem os furtos. Cada vez mais jovens se armam e entram no caminho do crime. O sistema prisional punitivo, para o qual não se tem solução prática à vista, tem sido fator de estímulo ao crescimento das organizações criminosas e dos métodos violentos.

---

<sup>1</sup> Pronuncimento do Prefeito Elói Pietá para o Seminário Internacional "Municipalities at the Crossroads" em Durban, novembro de 2003

<sup>2</sup> Prefecto del Municipio de Guarulhos, Estado de Sao Paulo, Brasil.



Por pressão de suas populações, os municípios têm assumido tarefas nestas duas áreas de atuação (emprego e segurança) que cabem mais propriamente ou por lei aos outros dois níveis de governo. Aí surge uma grande polêmica: “por que os municípios, que já não têm recursos financeiros suficientes para enfrentar as inúmeras tarefas que lhes cabem, irão assumir mais estas tarefas?”. O problema é que os outros dois níveis de governo não têm dado conta de sua obrigação e os problemas prosseguem sem solução, com desemprego e criminalidade alta. Ao final, as autoridades municipais terminam entrando no campo do apoio aos desempregados e da segurança pública.

A maneira como os municípios brasileiros atuam em segurança pública é semelhante entre si, embora com variações locais, alguns deles com experiência mais longa e avançada que os outros. Destas experiências está surgindo um novo tipo de força de segurança (as guardas municipais), e novas formas de prevenção social do crime. Até aqui, as forças de segurança reconhecidas na Constituição são: a Polícia Federal, e duas polícias estaduais separadas e coexistentes: a Polícia Militar (ostensiva, preventiva e repressiva) e a Polícia Civil (investigativa, judicial e repressiva).

Enquanto as polícias militares estaduais têm mais de 150 anos de existência, e as polícias civis estaduais cerca de 100 anos (embora ambas tenham tomado a sua atual forma nos últimos 50 anos), as guardas municipais mais antigas têm no máximo 15 anos. Ambas as polícias estaduais formaram-se ao longo do tempo como corporações especializadas na questão do crime, detentoras de informação sobre os grupos criminosos e sobre pessoas envolvidas, possuindo métodos sistematizados de atuação (respostas-padrão a eventos-padrão). Especificamente, as polícias militares estaduais são corporações com disciplina militar típica, hierarquia marcante, formação técnica de 4 anos para os oficiais, e de 1 ano para os soldados, com cursos posteriores de aperfeiçoamento. As polícias civis, com cerca de um terço dos efetivos se comparadas às polícias militares, com formação técnica específica de menor tempo, têm no entanto quadros de larga experiência, e são dirigidas em cada unidade por delegados de polícia formados em curso superior de Direito..

As recentes guardas municipais são formadas em cursos próprios, embora seus formadores em maior parte sejam oriundos das polícias estaduais. Até aqui, em contraste com as polícias estaduais, têm sido preservadas dos vícios que acometem historicamente as polícias, como a corrupção, a violência, a impunidade protegida pelo espírito de corpo. Essas virtudes das guardas municipais certamente

decorrem do fato de serem instituições novas, formadas em novas concepções de policiamento ostensivo civil, e, é forçoso reconhecer que indiretamente resultam de seu caráter constitucional precário, que lhes dá menos força como corporação. Se bem aproveitado este momento, ele poderá ser muito positivo para o futuro das guardas.

No campo da prevenção social, os municípios têm desenvolvido experiências diversas de inclusão social da juventude pobre, de programas sociais integrados com a família, de programas emergenciais de emprego e de formação profissional, de programas de cultura e de lazer, de esforços para recuperação de jovens delinquentes e de drogados. A sociedade organizada e as igrejas também contribuem com seus programas próprios ou em parcerias com os governos. Há, em face disso, uma forte rede de prevenção social, que certamente tem contribuído para segurar a explosão do crime, mas que não tem sido eficaz para impedir as suas taxas crescentes. Não há dúvida que, uma melhor perspectiva social para as multidões, que agora se espera com o novo governo federal do presidente Lula, poderá ser um fator decisivo para inverter a tendência de crescimento do crime, nos limites da capacidade de influência da prevenção social. O outro fator decisivo seria uma melhora sob todos os aspectos nas forças de segurança, o que ainda não se vislumbra com clareza, em face da força conservadora das corporações policiais.

Uma experiência de ação conjunta dos municípios em segurança pública:  
O Fórum Metropolitano de Segurança de São Paulo

O Fórum Metropolitano de Segurança reúne as 39 prefeituras municipais da Região Metropolitana de São Paulo (a Capital, São Paulo, com 10 milhões de habitantes, e mais 38 cidades periféricas que somam outros 7 milhões de habitantes). Ele se iniciou em março de 2001, para debater e promover programas e ações municipais, em conjunto com órgãos do Estado, do governo federal, e organizações não governamentais, visando à redução da violência e da criminalidade nos municípios da região.

Os prefeitos se reúnem a cada três meses para debater, planejar e encaminhar programas municipais de melhoria da segurança. Entre cada reunião há o funcionamento de grupos específicos de trabalho, entre eles o grupo que trata das guardas municipais, o que cuida das informações criminais, o que trata dos programas sociais de prevenção. Funciona permanentemente uma secretaria executiva a cargo da organização não governamental Instituto São Paulo Contra a Violência.

Quando o Fórum foi criado vários municípios já desenvolviam isoladamente suas ações na área de segurança. Deles, 24 municípios já tinham a sua Guarda

Municipal, alguns possuíam uma secretaria específica para cuidar de segurança, praticamente todos desenvolviam ações sociais preventivas. Mas, desde então, muitos progressos foram obtidos a partir do intercâmbio de experiências:

- 1- Os prefeitos passaram a cuidar com mais intensidade do tema segurança e a compreendê-lo melhor;
- 2- Os municípios celebraram convênio com o Governo do Estado para receber da polícia estadual as informações sobre a criminalidade em sua área territorial, através de mapas de ocorrências criminais. O sistema adequado foi instalado, com o apoio financeiro do governo federal, dez municípios já assinaram o convênio para isso e ele já funciona para dois deles (São Paulo e Guarulhos);
- 3- Aumentou o número de municípios que criaram secretarias ou órgãos especiais para cuidar da segurança pública e que criaram guardas municipais;
- 4- A cada ano foi realizado em comum um Dia Metropolitano de Prevenção à Violência;
- 5- Já foi aprovado um Plano Metropolitano de Prevenção à Violência para auxiliar a elaboração dos planos municipais;
- 6- Em vários municípios foram aprovadas leis que auxiliam na prevenção de crimes, como o fechamento de bares às 24 horas; etc.

A ação individual e integrada dos municípios é um fator que, embora não tenha ainda sido cientificamente medido, sem dúvida auxiliou na queda de vários índices de criminalidade no período na Região Metropolitana. Na região, a taxa anual de homicídios caiu de 49,29 para 43,28 por 100 mil habitantes. Caíram também as taxas de roubo e furto de veículos de 995 para 779 ao ano em cada 100 mil habitantes, e, excetuada a Capital, na Região Metropolitana caíram também os roubos em geral.

### ***Município de Guarulhos: duas experiências de ação do poder local em segurança Localização e População***

O Município de Guarulhos, Estado de São Paulo, Brasil, tem uma população de 1 milhão e 100 mil habitantes, e pertence à Região Metropolitana de São Paulo (a capital do Estado do mesmo nome). Guarulhos é uma cidade industrial e nela se situa o maior aeroporto do Brasil.

## Experiência de ação integrada dos diversos níveis de governo no município: o Conselho Municipal de Segurança Pública

### 1- Criação, composição e funcionamento:

A Prefeitura de Guarulhos, como fazem as outras prefeituras municipais no Brasil, já contribuía e continua contribuindo com recursos financeiros para suprir deficiências dos órgãos responsáveis pela segurança pública de nível estadual: pagando o aluguel dos imóveis onde funcionam todos os órgãos da Polícia Civil, alugando ou fornecendo ainda diversos imóveis da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, fornecendo funcionários seus para as polícias, conservando veículos e garantindo parte do custeio do Corpo de Bombeiros. Não se trata de uma situação normal, pois cada nível de governo deveria atender às necessidades de seu serviço e de suas competências. Trata-se de uma ação do poder local por pressão das deficiências do serviço estadual e na busca de supri-las para permitir melhor desempenho das forças de segurança.

O Conselho Municipal de Segurança, criado em 8 de maio de 2001, trouxe como grande diferença o fato de que agora a Municipalidade participa ativa e periodicamente dos debates com todos os órgãos de segurança sobre as ações de segurança pública, sobre as prioridades, a atividade nas diversas regiões da cidade, os caminhos de superação dos problemas, a avaliação do resultado das ações.

O Conselho reúne-se mensalmente sob a presidência do Prefeito Municipal, e dele ainda participam pela Prefeitura o Secretário para Assuntos de Segurança Pública e a Comandante da Guarda Civil Municipal (que tem 455 integrantes). Pelas forças estaduais de segurança participam: da Polícia Militar, o Coronel Comandante do CPAM/7 (Comando dos Batalhões da Área), os tenentes-coronéis comandantes dos dois batalhões da Polícia Militar com sede no Município (que somados têm 1.400 integrantes) e o tenente-coronel comandante do Corpo de Bombeiros da cidade; da Polícia Civil o seu chefe na região que é o Delegado Seccional de Polícia e os delegados de polícia que dirigem os quatro distritos policiais que funcionam 24 horas; da Polícia Técnico-Científica estadual participa o Perito-Chefe do Instituto de Criminalística local.

Por parte das forças federais de segurança participa o Inspetor-Chefe da Polícia Rodoviária Federal na cidade (cortada por duas importantes rodovias).

Em ocasiões especiais o Conselho recebe membros da Polícia Federal, membros do Ministério Público (promotores de Justiça) e de outras instituições ligadas à segurança pública.

A comunidade é representada por quatro membros dos Consegs (Conselhos de Segurança das diversas regiões da cidade) e, em ocasiões especiais, por outros

representantes da comunidade convidados pelo Conselho. Eles fazem parte de instituições não-governamentais.

O Conselho procura verificar em cada órgão as dificuldades de desempenhar seus papéis na cidade, sugere soluções para o bom andamento quanto à prevenção da violência e criminalidade. Os participantes mantêm a sua autonomia, mas procuram integrar-se no sentido de evitar desperdício de efetivo e meios. Por exemplo, o Conselho analisa o mapa da localização dos efetivos de segurança de todas as instituições e aconselha as novas localizações em áreas menos protegidas.

Já está em andamento uma Central de Chamadas para reunir no mesmo local e on-line as chamadas para todas as instituições de segurança e afins, de tal modo que se possa distribuir a cada instituição os eventos que lhe são mais afetos.

O Conselho Municipal de Segurança Pública e seus integrantes estiveram presentes em diversas conquistas desde 2001 até 2003. Entre elas:

- a Central de Chamadas da Guarda Civil Municipal, facilitando no atendimento ao público e a integração com a Polícia Militar e Polícia Civil;
- o Infocrim, sistema informatizado de informações criminais que dá ao Poder Municipal acesso às informações de eventos criminosos, com local, hora, frequência, colhidos pela Polícia Civil estadual;
- reformas físicas de alguns Distritos Policiais; melhor localização de outros; mais um Distrito Policial funcionando 24 horas;
- renovação de Convênio de Trânsito da Prefeitura de Guarulhos com a Polícia Militar;
- treinamento de policiais e guardas municipais para polícia comunitária;
- campanhas de combate à violência e drogas; divulgação do telefone disque-denúncia;
- aumento do efetivo da Polícia Militar e da Guarda Civil Municipal;
- melhor integração da Polícia Militar, Guarda Civil Municipal, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal e população;
- apoio à Rede de Mulheres no Combate à Violência Sexual para criação de um Instituto Médico Legal sexológico em Guarulhos para casos de estupros e outras formas de violência contra a mulher;
- melhoria do policiamento em vários bairros e regiões da cidade;
- ação comum para evitar reintegrações de posse em áreas ocupadas por moradias de pessoas pobres, buscando acordos entre as partes litigantes ou obtendo decisões judiciais favoráveis aos moradores;
- intercâmbio de informações sobre os índices de criminalidade, das ações

para diminuí-la, das áreas problemáticas, e de áreas específicas como a Infância e a Juventude; etc..

Tomando como referência o ano de 2001 em que se formou o Conselho, no ano seguinte baixaram a incidência de crimes como roubo e furto de veículos e de cargas em até 17%, mas cresceram em 12% os homicídios. Isto passou a ser tema constante de debate no Conselho sobre as ações necessárias para conter este crescimento. Em 2003, prosseguiram baixando os roubos e conseguiu-se baixar também em 11% o número de homicídios. Isto aconteceu num período em que a crise social e de desemprego cresceram. Podemos creditar parte dos resultados à atuação permanente do Conselho por ter propiciado uma maior integração entre os diversos órgãos que atuam na área de segurança pública e manter um contínuo diálogo de avaliação, propostas e expectativa de resultados entre os seus integrantes.

Experiência de ação própria do poder local em segurança: A Guarda Civil Municipal (GCM)

A Prefeitura contribui também com iniciativas próprias para a segurança pública, especialmente com a Guarda Civil Municipal, e com ações sociais em diversas áreas, com destaque para a juventude e a família.

A Guarda Civil Municipal passou a existir em abril de 1998. Até o início de 2001, a atuação da GCM era predominante voltada à segurança patrimonial, dedicando-se à guarda dos prédios municipais, concentrando-se na região central da cidade e efetuando poucas atividades voltadas à segurança da população.

A partir de 2001, em face da enorme necessidade de maior segurança pública, foi implementada pelo governo local uma mudança profunda nos objetivos e na ação da Guarda Civil Municipal: ela passou a fazer a segurança das pessoas, foi para as periferias da cidade onde os problemas de segurança são maiores e a presença do Poder Público é menor.

As profundas modificações feitas na GCM a partir de 2001 foram:

O efetivo da Guarda foi armado e formado em curso de aperfeiçoamento profissional para atender as novas diretrizes, ou seja, fazer prioritariamente a segurança da população, através do policiamento comunitário em escolas e bairros, respeitando sempre os direitos da cidadania, sem deixar as tarefas imprescindíveis de proteção aos serviços e equipamentos municipais;

A GCM foi descentralizada no território, com a criação de duas Inspetorias

da Guarda que funcionam 24 horas, com um corpo permanente de guardas e veículos, em regiões da periferia da cidade, para aproximar a Guarda da população nos locais mais desprovidas de segurança;

No processo de descentralização foram criadas as Ilhas de Policiamento, com guarnições motorizadas de dois guardas, percorrendo pontos e rotas previamente estudados e estabelecidos em regiões com problemas mais agudos de segurança, a partir de um ponto estratégico, com infra-estrutura que não necessita da permanência constante para guardá-la (cobertura para o carro da guarda, linha telefônica).

A Ronda Escolar é o principal objetivo das Ilhas de Policiamento. A Ronda Escolar procura integrar a Guarda Municipal e a comunidade, familiarizando-se nas escolas com as crianças, jovens, pais, professores, funcionários e com a rotina escolar, mantendo sempre um intercâmbio de informações e bom relacionamento com a direção das escolas e seu corpo de professores, desenvolvendo a imagem do guarda amigo da comunidade e protetor da segurança, para afastar das imediações das escolas os traficantes ou outras pessoas estranhas que pretendam cometer crimes ou prejudicar a tranquilidade da comunidade escolar. A Ronda atua em especial nos horários de entrada, saída e intervalo das aulas, ajudando as travessias dos pedestres na rua, orientando o trânsito nas imediações, evitando aglomerações e ruídos perturbadores próximo às escolas.

As Ilhas de Policiamento, embora priorizem as escolas, atendem toda a população da região no deslocamento entre as escolas, e nos deslocamentos programados ou gerados emergencialmente por necessidades de segurança em outros locais dos bairros. A mesma função preventiva e protetora da segurança nas escolas se faz nos bairros, além de representar a presença do Poder Público Municipal, informando a comunidade sobre os serviços municipais e encaminhando aos organismos de atendimento social as pessoas ou famílias necessitadas e desamparadas.

Com o objetivo de melhorar a comunicação entre o efetivo em serviço e o comando da Guarda foram comprados os equipamentos e foi instalada uma Central de Recebimento e Distribuição de Chamadas, com pessoal especializado, agilizando o atendimento.

Para liberar os GCMs da guarda patrimonial e dirigi-los às tarefas de segurança das pessoas, outros funcionários foram encarregados desta tarefa e foram instalados alarmes nos próprios municipais.

A mudança dos objetivos da Guarda para a segurança das pessoas pode ser diretamente medida pelo grande aumento no número de atendimentos ao público na cidade. Enquanto no primeiro semestre do ano de 2000, ano imediatamente anterior às mudanças, os atendimentos pela GCM de ocorrências

na cidade foram de 114, nos anos seguintes, sempre tomando como referência o primeiro semestre, os atendimentos subiram para 422 em 2001, 829 em 2002, e 2.258 em 2003.



## POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD CIUDADANA: EL CASO DE QUITO (2000-2004)

---

Daniel Pontón<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Las políticas públicas en Seguridad Ciudadana han sido una experiencia inédita en el Ecuador hasta hace unos pocos años atrás. Los esfuerzos que han hecho los gobiernos locales en el Ecuador han sido parte de la contingencia política y la coyuntura histórica de la cual vivimos y se inicia con el último periodo de los gobiernos municipales (2000-2004). De esta forma, aparecen paralelamente procesos en tres ciudades del Ecuador como Quito, Guayaquil y Cuenca, que son los modelos más importantes, pues se trata de las tres ciudades más importantes del país, y arrojan una serie de resultados interesantes que vale la pena tomar en cuenta.

Debido a la juventud de este proceso, no se han realizado avances profundos en materia de investigación y análisis de esta temática en el Ecuador, es por ello que el presente trabajo tiene por objetivo hacer un análisis descriptivo de las políticas públicas en seguridad ciudadana en Quito. Otro de los fines de esta investigación es aportar una herramienta analítica para futuros trabajos que pretendan abordar el tema de la experiencia de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito y en el Ecuador.<sup>2</sup>

Se parte de la hipótesis que el concepto de seguridad ciudadana está construido por una doble entrada; esta es: la percepción individual constructivista de los sujetos en materia de seguridad y por una entrada (visión) hegemónica que deriva del contexto internacional.<sup>3</sup> Esta doble entrada en el Ecuador se ve fomentada además por la debilidad institucional del Estado central, que teniendo

---

<sup>1</sup> Investigador, FLACSO-Sede Ecuador.

<sup>2</sup> Por ser este proceso de reciente creación, no se dispone de materiales bibliográficos que nos permitan tener un acercamiento teórico y sistemático al modelo, es por ello que hemos procedido a analizarse de fuentes primarias como: entrevistas a informantes claves, acceso a informes descriptivos y actividades, boletines informativos, leyes, proyectos de ley, estatutos y estados financieros, pretendiendo de esta forma obtener una herramienta válida para la reconstrucción del proceso.

<sup>3</sup> Se refiere a la transformación del concepto de Seguridad Nacional al concepto de Seguridad Ciudadana y a las agendas internacionales en materia de seguridad donde entra en debate la temática del desarrollo y lo local.

el monopolio legal en materia de seguridad ciudadana no ha podido abastecer las exigencias colectivas ni establecer los canales para el procesamiento adecuado de dichas demandas.

Se hizo necesario, entonces, crear acciones que promuevan prácticas democráticas de procesamiento de conflicto y de creación de ciudadanía en materia de seguridad, que garanticen el espacio público y que eviten la exclusión<sup>4</sup>. Para ello, es fundamental la labor de los gobiernos locales o representaciones colectivas que estén en más estrecha relación con la comunidad que una esfera estatal. Se puede establecer una triple relación conceptual. Por un lado, la vinculación de seguridad y ciudadanía que forman el concepto de seguridad ciudadana. Por otro lado, la relación entre ciudadanía y vida urbana (ciudad) donde se ejercen múltiples relaciones sociales, entre ellas relaciones conflictivas que se traducen en violencia, por lo que se podría establecer que la ciudad es el escenario de la violencia urbana y por lo tanto de la violencia ciudadana. Por último, la relación de los gobiernos locales como un canal institucional y legal idóneo para el procesamiento de la seguridad ciudadana,<sup>5</sup> tanto a nivel de ejecución como a nivel de coordinación interinstitucional. La importancia de los municipios en la vida política nacional y de las ciudades en el Ecuador es fundamental para que el Municipio de Quito aborde esta área, para lo cual es importante definir el rol del municipio a la hora de diseñar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

El trabajo empieza con una breve descripción histórica del modelo de seguridad ciudadana en Quito. El tema empieza analizando el marco jurídico del cual se sostiene este proceso. Luego se hace un análisis del proceso de institucionalización y el intercambio de experiencias con otras ciudades. Se hace hincapié por otro lado en la figura de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana analizando principalmente la estructura orgánica y el manejo financiero. Se termina el análisis de políticas públicas analizando la figura del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

El trabajo también expone los resultados de las políticas públicas de la seguridad ciudadana y algunos resultados estadísticos del Observatorio Metropolitano

---

<sup>4</sup> Carrión, Fernando (ed.). Seguridad Ciudadana ¿espejismo y realidad?, FLACSO-Sede Ecuador: Quito, 2002.

<sup>5</sup> No se quiere decir que exista una mecánica relación entre municipio y seguridad ciudadana. Dependiendo de la población puede haber otras instituciones como los ministerios o la Policía Nacional que pueden coordinar este proceso. Considero que por ser la seguridad ciudadana un aspecto importante del desarrollo humano es por ende un pilar del desarrollo local que debe ser promovido y coordinado por la instancia estatal de más estrecha relación con el fenómeno urbano como lo es un municipio. Hay personas que no aceptarían esta relación sobre todo cuando no hay una identificación fuerte entre la comunidad y el gobierno local (peso institucional), por ser esta relación de creación reciente. Sin embargo, todo proceso de seguridad ciudadana necesita de la estructura jurídica, institucional, física y administrativa que coordine y ejecute interinstitucionalmente este proyecto. Las asociaciones privadas sea por cuestiones institucionales, económicas, legales y de infraestructura, carecen en mucho de los casos de los elementos que puedan favorecer eficazmente a una política nacional de seguridad ciudadana.

de Seguridad Ciudadana para terminar con algunas observaciones y recomendaciones.

## 2. La configuración de la experiencia en el Distrito Metropolitano de Quito<sup>6</sup>

Breve historia de la experiencia.

El problema del incremento de la violencia en las ciudades latinoamericanas ha hecho que los gobiernos locales asuman nuevos roles en lo que se refiere a esta competencia; roles que anteriormente eran competencia del gobierno central a cargo de la Seguridad Nacional. Ante este antecedente, con la llegada del Gral. Paco Moncayo a la alcaldía de Quito en el año 2000 y cumpliendo el ofrecimiento que había sido un puntal en el triunfo de su campaña política comienza una experiencia que hasta el momento había sido inédita en el Ecuador.

A finales del 2002 el Municipio Metropolitana del Quito firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la OPS para facilitar el intercambio de experiencias entre los municipios de Quito y Bogotá, con la finalidad de lograr transferencias de conocimientos que permitan la reconstrucción de la política pública relativa a seguridad y convivencia ciudadana. Producto de este proceso se formó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y se conocieron los programas y proyectos de seguridad en las 2 ciudades.

En el año 2003, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su proyecto de Gobernabilidad Local se firmó una asistencia preparatoria con la finalidad de continuar el proceso iniciado con la cooperación de la OPS<sup>7</sup> y consolidar la política pública de seguridad en el distrito, así como fortalecer el Plan de Seguridad del DMQ con la participación de actores del Sistema de Seguridad. En el segundo semestre del 2003 se realizó el taller de Análisis de la Situación de la Seguridad Ciudadana en el DMQ con la participación de funcionarios de las diferentes áreas y administraciones del propio municipio y funcionarios de diversas

---

<sup>6</sup> El DMQ posee 1'842.201 habitantes, con una población urbana que alcanza el 1'460.308 habitantes aproximadamente. La población de hombres es de 892.570 y la de mujeres es de 947.283; posee un analfabetismo de 4.4% de la población frente al 5.5 % promedio provincial y al 9% promedio en el país. El analfabetismo en hombres (3.1 %) es menor que el de las mujeres (5.5%). El nivel de escolaridad es de 9.6 años de estudio promedio, frente a 7.3 años de estudio promedio de todo el país. La escolaridad en hombres es mayor a la de las mujeres, 10 años frente a 9.1 años promedio. La población en edad de trabajar (PET) es de 1'407.526 y la población económicamente activa (PEA) es de 785.054 aproximadamente. El déficit de servicios residenciales básicos es de 30.1% frente al 63.1% del promedio del país. El porcentaje de población bajo la línea de pobreza alcanza el 40.1%, frente al 60.6% de la incidencia de pobreza a nivel nacional.

<sup>7</sup> Organización Panamericana de Salud Pública.

instituciones públicas (como Ministerio de Gobierno, Intendencia de la Provincia de Pichincha, Policía Nacional, Ministerio Público, Defensa Civil, Ministerio de Salud y Ministerio de Bienestar Social) y organizaciones de la sociedad civil (como AVISE y Marcha Blanca).

En este evento se manifestó el interés por participar en este pacto de las distintas instituciones y con los proyectos que son inherentes a su misión organizacional. Además, se dejó planteada la necesidad de continuar trabajando en coordinación para formular los proyectos que permitan fortalecer y consolidar el Sistema de Seguridad, donde la ciudadanía es el eslabón que cierra este círculo. Esto quiere decir, que el proceso no es algo acabado, pues es una construcción dinámica y permanente.<sup>8</sup>

### 3. Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana

#### Marco legal

En el Ecuador no existe una ley Nacional de Seguridad Ciudadana, ni una ley que faculte a los municipios a tomar atribuciones en tema de seguridad. Esta competencia ha estado a cargo, monopolísticamente, de la Policía Nacional en el orden interno y de las Fuerzas Armadas en el orden externo. Sin embargo, el juego político y las demandas sociales han hecho que muchos alcaldes por iniciativa y voluntad política tomen atribuciones en esta materia. Se apoya con la normativa legal que lo faculta la Constitución política del Estado.

Art 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los concejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determinen la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de sus facultades legislativas podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Art 230.- Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana<sup>9</sup>. Aparte de ello el Municipio de Quito se ampara en la ley de régimen

---

<sup>8</sup> Pacto por la Seguridad Ciudadana en el DMQ, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Abril, 2004.

<sup>9</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano en lo que respecta a la ley del régimen seccional autónomo.

municipal en el Capítulo III Sección 1ª artículo 64 numeral 35, que faculta a los municipios a coordinar acciones con otras instituciones.

35.- Dictar las medidas que faciliten la coordinación y complementación de la acción municipal en los campos de higiene y salubridad y en la prestación de servicios sociales y asistenciales, con la que realiza el gobierno central y demás entidades del Estado.<sup>10</sup>

Bajo este esquema legal y con la potestad de crear ordenanzas para tales fines el Municipio de Quito creo las siguientes ordenanzas:

- Crea la tasa de seguridad
- Fomenta la participación ciudadana.
- Se promueven las veedurías ciudadanas.
- Establece las políticas tendentes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género.
- Profesionalización de la Policía
- Resolución de “Regulación de horarios de funcionamiento de actividades comerciales y turísticas que expenden bebidas alcohólicas. Ordenanzas inherentes al tema de Seguridad Ciudadana en Pacto Por la Seguridad Ciudadana.

### El Pacto por la Seguridad Ciudadana

Ante la inexistencia de una ley Nacional de Seguridad Ciudadana, frente a la normativa legal arriba descrita y dada la voluntad política del alcalde para iniciar este proceso, se inicia el denominado “Pacto por la Seguridad Ciudadana en el MDMQ”. El rol del municipio frente a la seguridad es un tema complejo, ya que la percepción colectiva del pacto es asumir que las partes que entran a formarlo tengan una condición de iguales, tarea difícil de asumir, tomando en cuenta la estructura jerárquica legal de las instituciones que forman parte de este acuerdo.

En este sentido, el papel de municipio ha sido el de coordinar y facilitar esta voluntad institucional para lograr un acuerdo y un objetivo común, partiendo de las herramientas existentes en cada una de las instituciones para generar, en base a sus competencias y fortalezas, acciones integradas para la mejora de la seguridad.

---

<sup>10</sup>Ley del Régimen Municipal del Ecuador.

El Pacto por la Seguridad Ciudadana forma el Sistema Metropolitano de Seguridad que lo conforman las siguientes instituciones: El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la Corte Superior de Justicia de Pichincha, y la Organización Ciudadana.

Existe un total respeto por la autonomía de las instituciones en su competencia. En el caso del municipio, tiene autonomía en el tema de prevención de la violencia y en el tema de recuperación de espacios públicos. En otros aspectos que son competencia de otras instituciones se sugiere y se facilita el proceso. En muchos casos se facilitan recursos para fortalecer los proyectos, como en el caso de las Policías Comunitarias que son iniciativa de la Policía Nacional, donde el municipio ha invertido recursos (por lo que se vigila el proceso y se exige rendición de cuentas). De esta manera, existe una elevada voluntad de cooperación institucional.

Todas las instituciones que forman parte del pacto tienen que rendir cuentas al Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Así mismo, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana tiene que presentar informes periódicos sobre las actividades realizadas.

Hay que resaltar la gran coordinación con la Policía Nacional. Se han firmado convenios para la documentación del Observatorio, equipamiento e infraestructura. También se está por firmar un convenio para la capacitación de mil policías comunitarios en temas como resolución de conflictos, manejo de violencia intrafamiliar y manejo de proyectos comunitarios.

La propuesta de Seguridad Ciudadana del Municipio está circunscrita dentro del Plan Estratégico Siglo XXI que es la directriz macro de toda la gestión municipal de los últimos 4 años. La inseguridad es vista por parte del municipio como un problema estructural en una sociedad inequitativa y excluyente. Por tal motivo, está ubicado en el área social de dicho plan y está regido por los principios de equidad, justicia y corresponsabilidad que son los lineamientos básicos para la formulación de políticas públicas del municipio, fomentando el desarrollo humano sustentable a través de las distintas Direcciones Metropolitanas del Municipio<sup>11</sup>.

### Institucionalización del proceso

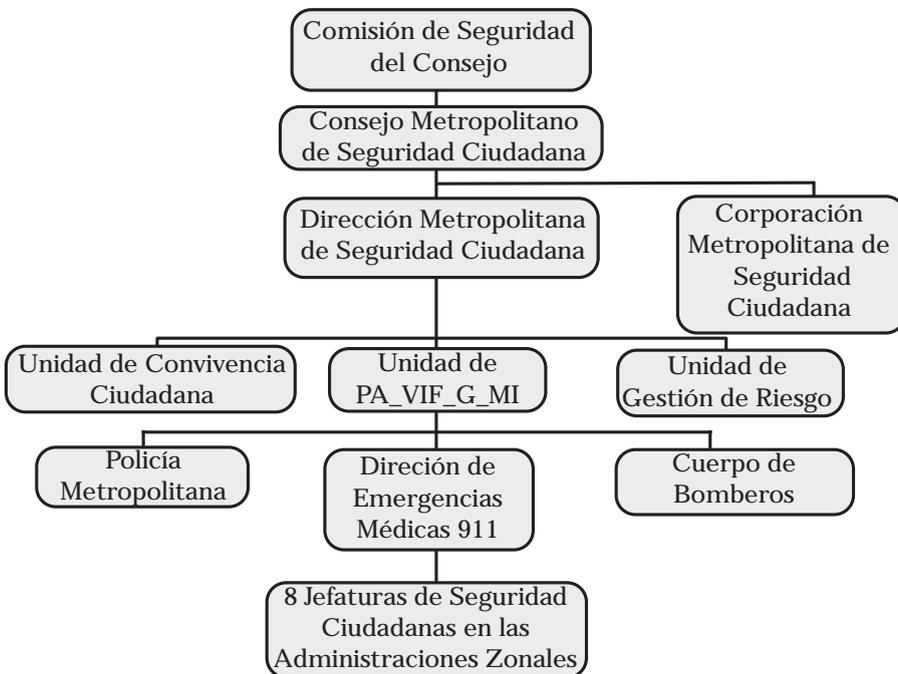
La seguridad ciudadana ha sido un proyecto nuevo en América Latina e inédito en el Ecuador. Es por eso que se deben sentar las bases y esfuerzos para

---

<sup>11</sup> Entrevista realizada a Lorena Vinuesa, Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana del MDMQ el 10/07/2004.

lograr consolidar esta experiencia a través de objetivos de largo espectro como la institucionalización del proceso. Se han tomado acciones para lograr esta meta, partiendo del manejo de la seguridad desde una perspectiva integral. Para ello se creó la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana cuya misión es la de definir políticas para la elaboración de planes, monitoreo y evaluación. También se creó la Comisión de Seguridad que es precedida por un concejal, la Comisión de Equidad y de Género y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que es la encargada de manejar la tasa de seguridad y ha trabajado en proyectos grandes que son difíciles de manejar por el municipio, como los sistemas de video vigilancia, el equipamiento de la Policía Nacional e la creación de infraestructura física.

**Organigrama Estructural de la Seguridad Ciudadana en el Quito**



La Comisión de Seguridad del Concejo es un ente del más alto nivel dentro del gobierno local y está integrada por concejales a cargo de legislar y dar las directrices del tema conjuntamente con el alcalde. El Concejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana es una instancia que evalúa y dicta políticas para mejorar el desempeño de los organismos ejecutores encargados de la seguridad. Está integrado por representantes de las instituciones afines al tema: Policía Nacional, Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional, Intendencia de la Policía de Pichincha, representantes de los medios de comunicación, Cámara de Comercio, Captur, y un representante de la comunidad organizada. Este concejo está presidido por el alcalde y la Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana actúa como secretaria.

La Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana con sus tres unidades es la encargada de proponer y definir políticas; planificar, monitorear y evaluar planes, programas y proyectos; y dirigir, organizar, facilitar y coordinar intra e interinstitucionalmente. Las Administraciones Zonales ejecutan los diferentes programas y proyectos tendentes a reducir los índices de violencia en la ciudad, adaptándolos a sus realidades.

La Corporación Metropolitana de Seguridad es una entidad de derecho privado que administra los recursos recaudados por concepto de la tasa de seguridad, brinda asistencia técnica y vela por el buen uso de los recursos evaluando los proyectos que financia en diferentes entes de la seguridad.

Las 8 Jefaturas Zonales de seguridad, son los organismos ejecutores de los proyectos que diseña la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, y son quienes los operativizan directamente en la comunidad.

Todo esto era inexistente en administraciones anteriores, por lo que se puede decir que nunca se ha hecho tanto en materia de seguridad en el DMQ como hasta ahora. Sin embargo, es necesario prolongar esta práctica por muchos años, por encima de administraciones y posiciones políticas, para que sea un verdadero proceso y brinde los resultados esperados. Es por ello que la institucionalización formal del proceso a través de una ley Nacional de Seguridad Ciudadana es urgente pues hasta ahora como los hechos lo indican, se ha logrado mucho aunque el camino es largo y falta mucho por recorrer y aprender.

En cuanto a la estructura interna del municipio, después del alcalde está la Dirección General de Gestión de Desarrollo de la que dependen todas las



Direcciones Metropolitanas. Las Direcciones Metropolitanas tienen autonomía para elaborar políticas y evaluar planes, pero sin salirse de las direcciones del Plan Estratégico siglo XXI que da las directrices macros para las Direcciones Metropolitanas, ya que se puede hacer seguridad sin equidad, con exclusión, y sin corresponsabilidad y esto estaría fuera de toda lógica. Las Administraciones Zonales están a cargo de la coordinación territorial y no gozan de la autonomía que tienen las Direcciones.

El intercambio con otras ciudades.

La seguridad ciudadana en Quito debido a la emergencia de la temática de la violencia tiene 4 años de haber sido establecida y es un proyecto de relativa reciente creación. Para su implantación fue necesaria la transferencia de conocimientos desde otras ciudades como Lima, Bogotá, Buenos Aires, y algunas ciudades del Brasil.

En el año 2002 se firmó un convenio con la OPS para el intercambio con Bogotá de experiencias de políticas públicas en salud pública y seguridad ciudadana. El modelo de esta ciudad fue de mucha validez y de ingerencia en el modelo del DMQ por tener cerca de 10 años de implementación y por sus grandes logros en materia de seguridad.<sup>13</sup>

Por otro lado, han existido intercambios de experiencias con otras ciudades como el caso de Bello Horizonte (Brasil), de donde se tomaron algunos elementos interesantes para el observatorio de violencia del MDMQ. Se ha hecho intercambios con España en materia de asesoramiento para la Policía Comunitaria; con Chile, se ha hecho intercambios sobre convivencia ciudadana, por ejemplo la Policía Nacional ha recogido el plan cuadrante de la Policía de Chile para implementarlo en el Ecuador.

Han existido una gran cantidad encuentros donde se han intercambiado experiencias y se han comparado las realidades de cada ciudad, estableciendo así un sistema de feed back (retroalimentación) en materia de seguridad ciudadana. El aporte de Quito a otras ciudades viene del lado del trabajo que se está haciendo en temas como la violencia intrafamiliar, donde existe un proceso muy fuerte de organización y presencia de los movimientos de mujeres que se legitiman en la Unidad de Prevención, Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Género, que ha implementado el municipio, a través de la ordenanza 042, donde se establece el compromiso por erradicar esta violencia.

---

<sup>13</sup> El enfoque de la OPS de la salud pública es el enfoque epidemiológico que siguen tanto el Municipio de Quito como el de Bogotá en las estrategias para la erradicación de la violencia.

## El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Producto de esta experiencia el municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con el apoyo técnico y financiero de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Ecuador (FLACSO), fundación ESQUEL y OPS/OMS crearon el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. El observatorio recopila, analiza, intercambia y difunde información sistemática y actualizada sobre las diferentes formas de muerte violenta, la incidencia de los delitos contra las personas y los domicilios, la violencia intrafamiliar y de género entre los principales problemas que afectan la seguridad y los derechos de la ciudadanía en Quito.<sup>14</sup> En cuanto a su estructura institucional dentro del Municipio, el observatorio es parte de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

Como el manejo de la seguridad ciudadana por parte del Municipio es un proceso integral, con el Observatorio colaboran varias instituciones que aportan a la recopilación de la información, ente ellas: la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Género, los Hospitales Públicos, FLACSO y algunas más. La información de registros está a cargo de las instituciones arriba mencionadas y FLACSO apoya con la encuesta de victimización que se hace cada 6 meses.

La vigilancia del material informativo está a cargo del Comité Técnico Interinstitucional que se realiza periódicamente y lo integran todas aquellas instituciones que tienen competencia en el área de la seguridad como la Policía Nacional (911, Dirección Nacional de Tránsito, Medicina Legal), la Dirección Nacional de Género, INEC, Hospitales Públicos, Fiscalía, y otras más.

## La Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana

La Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana es una figura jurídica de derecho privado con finalidad social creada el 11 de marzo del 2002<sup>15</sup> cuyos fines principales son la de implementar las políticas de seguridad impartidas por el Concejo Metropolitano y la Comisión Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana; administrar el fondo especial de prevención de la violencia e inseguridad ciudadana; coordinar el sistema integrado de seguridad, la asistencia técnica y el fortalecimiento organizacional; y el desempeño de otras funciones que reciba por

---

<sup>14</sup>Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Informe, No. 2, Quito, 2003.

<sup>15</sup>Creado mediante acuerdo ministerial Oficio No. DAJ-LUC-2002/0380 y bajo la aprobación de la respectiva asesoría jurídica suscrita al Ministro de Gobierno de ese entonces Marcelo Merlo Jaramillo quien resuelve la creación de la Corporación y la aprobación de sus estatutos.

delegación del gobierno local y las que se requieran para el cumplimiento de sus objetivos.

Los miembros de la Corporación la componen tres categorías: miembros fundadores integrados por el Municipio y la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico; miembros adherentes que son personas naturales o jurídicas que habiendo realizado aportaciones económicas o prestado servicios a favor de la Corporación sean aceptados por la Asamblea; y miembros honorarios que son personas naturales o jurídicas designadas por el Directorio y que por sus méritos hayan sido aceptados como tales en la Asamblea.

El órgano principal de la Corporación es la Asamblea que es el ente supremo. Está conformada por los miembros fundadores y por los que se incorporen en el futuro y será presidida por el presidente de la Corporación. De los miembros fundadores tendrán el 99% de los votos el MDMQ mientras que la empresa de Desarrollo del Centro Histórico tendrá el 1%. Los miembros adherentes tendrán el 20% de los votos en la Asamblea, lo que reducirá los votos del municipio en la medida en que se asigne el derecho a los miembros adherentes. Los miembros honorarios solo tendrán voz en la Asamblea. Las atribuciones de la Asamblea son las de determinar la política institucional para el cumplimiento de los objetivos de la Corporación; aprobar reformas e interpretaciones obligatorias del estatuto y reglamentos; conocer y aprobar los estados financieros; y resolver sobre la liquidación de la Corporación. La Asamblea se reunirá ordinariamente una vez al año y de manera extraordinaria por convocatoria del Director o alguno de los miembros de ella.

El Directorio es la segunda instancia de la estructura orgánica de la Corporación y está presidida por el alcalde o un representante, un concejal principal y un concejal suplente designados por el Consejo Metropolitano de Quito, el Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana, el comandante de la Policía Nacional del Distrito Metropolitano, el representante de las brigadas barriales y un representante de las cámaras de la producción. El Directorio se reunirá ordinariamente cada dos meses previa convocatoria del Presidente o Director Ejecutivo o extraordinariamente bajo convocatoria del mismo Director o por petición escrita de al menos cuatro de sus miembros.

Las atribuciones del Directorio son las de resolver todo lo concerniente a los fines y actividades de la Corporación; convocar y aprobar los informes que presentará el Director Ejecutivo y el Tesorero; conocer y aprobar los estados financieros y conocer la pro forma presupuestaria para el próximo ejercicio; cumplir y hacer cumplir los estatutos de la Corporación; velar por la buen a marcha

de la Corporación y del cumplimiento de sus fines; promover, obtener y aceptar inversiones, ayudas, donaciones y servicios de personas naturales o entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras; designar y remover al Director Ejecutivo y al Secretario de la Corporación; designar a los auditores de la Corporación; y aprobar los gastos extraordinarios que estén previstos en la pro forma presupuestaria.

Las atribuciones del presidente de la Corporación son las de presidir las reuniones del Directorio y convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de dicho órgano; suscribir conjuntamente con el secretario las actas de las sesiones del Directorio; y velar por que se cumplan los fines de la corporación. El Director Ejecutivo por otro lado, durará cuatro años en sus funciones y será nombrado por el Directorio. Sus atribuciones son: ser el representante legal, judicial y extrajudicial de la Corporación; asistir a las sesiones del Directorio con voz informativa y sin voto; designar a los funcionarios y empleados de la Corporación cuyo nombramiento no compete al Directorio; elaborar un informe anual de actividades y ponerlo en consideración del Directorio; y realizar todo acto y contrato, dentro de los, límites de sus facultades, entre otras cosas más. Las otras dos instancias en la escala jerárquica de la estructura orgánica de la Corporación son el Secretario y el Tesorero cuyas actividades no vamos a citar pero que cumplen un papel muy importante dentro del funcionamiento de la Corporación<sup>16</sup>.

Estas figuras de las corporaciones han sido algo característico en la administración del alcalde Paco Moncayo. Su figura de persona jurídica de derecho privado es una herramienta eficaz para la gestión y agilidad en el manejo de recursos y toma de decisiones. Es por ello que la Corporación maneja directamente proyectos en torno a la seguridad y que son de difícil manejo para la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana del Municipio por su estructura burocrática de derecho público, la cual retardaría el proceso. Los proyectos de más alta inversión están destinados al fortalecimiento de la Policía a través del equipamiento y capacitación de la misma así como a la coordinación con otras instituciones.

---

<sup>16</sup> Estatuto de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

## Aspectos Financieros.

Durante el período económico 2003 se han transferido a la Corporación casi 4 millones de dólares, por concepto de la tasa de seguridad y adicionalmente 2 millones de parte de Petroecuador gestionados por el alcalde. Estos rubros son los más importantes dentro de los ingresos. Al mismo tiempo, se han suscrito contratos y convenios obligando el pago durante el primer trimestre del año siguiente por \$ 1'706.648,36.<sup>17</sup>

Como se puede observar en el siguiente cuadro, los egresos corresponden mayoritariamente al fortalecimiento policial con un 40% del presupuesto, le sigue la construcción de cuarteles con un 32%. Los proyectos de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana ascienden al 10.33% del total del presupuesto.

EGRESOS		
PROYECTO	EGRESOS USD.	%
Sistema de Video Vigilancia	731270.43	15.74%
Central Metropolitana de Atención Ciudadana 101	1023713.66	22.03%
Vigilancia Aérea	7990	0.17%
Construcción de cuarteles	1504692	32.38%
Organización Barrial y alarmas comunitarias	479890.28	10.33%
Campaña de educación y prevención	168547.41	3.63%
Seguridad Centro Histórico	67791.13	1.46%
Dirección metropolitana / Observatorio del delito	41745.92	0.90%
Convenio Universidad Salesiana	7500	0.16%
Policía Montada	110.000	2.37%
Administración	283104.93	0.69%
Fortalesimiento Bomberos	21.000	0.45%
Fortalesimiento Policía Metropolitana	33824	0.73%
Impuestos Pagados al SRI	166078.74	3.57%
Total	4647148.50	100%

Fuente: Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Enero 2004.

<sup>17</sup> Informe de actividades de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Enero 2004.

#### 4. Resultados

Como se ha dicho hasta ahora, el pacto por la seguridad ciudadana es un proceso que involucra varios protagonistas. Es un esfuerzo por articular los esfuerzos de todos aquellos actores (instituciones, organizaciones sociales, comités barriales y temáticos) que de alguna u otra forma tienen que ver con el tema de la seguridad. Por un lado, es importante entender la mutación del concepto de seguridad nacional al concepto de seguridad ciudadana y por otro lado es necesario reconocer que el compromiso de los gobiernos locales en el tema de la seguridad requiere nuevos esfuerzos y nuevas estrategias para enfrentar la violencia de las comunidades, ciudades o localidades.

Una de estas estrategias, en el caso del Municipio fue la de compartir experiencias, como la de Bogotá, que sirvió de modelo para diseñar la agenda de participación de los diversos actores en este proceso. Se buscó la fortaleza institucional, proceso en el cual participaron instituciones como la Policía Nacional y sus diferentes ramas o actividades, la Corte Superior de Justicia de Pichincha y la Dirección de Rehabilitación Social. Por otro lado el municipio trabaja, a través del proyecto de Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana auspiciado por FLACSO-ESQUEL, en la formulación de la ley de la Seguridad Ciudadana y en difundir las experiencias del Municipio de Quito en el proceso de construcción de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana la cooperación institucional también es clave para la obtención de resultados. El aporte económico nace de parte del Municipio de Quito, Fundación ESQUEL, FLACSO y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana y participan en el comité técnico interinstitucional la Policía, la Fiscalía, FLACSO, INEC, Dirección de Registro Civil, Dirección Nacional de Género, Dirección Provincial de Salud y Hospitales del DMQ. En la recolección de la información participan el Departamento de Medicina Legal de la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Policía Judicial, la Comisaría de la Mujer y la Familia, el Ministerio de Gobierno y Policía. FLACSO participa en el observatorio con las encuestas de victimización y la realización de 48 grupos focales que servirán de mucho en la información cualitativa sobre violencia.

En la prevención y atención de Violencia intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil (VIF-G-MI) existe capacitación a personal como a jefes de Seguridad, personal de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ), coordinadores de VIF-G-MI, 30 líderes comunitarias y 1503 personas de la comunidad sensibilizadas. En proyectos socioeducativos se han formado a 500 jóvenes como facilitadores en temas de prevención de violencia y desarrollo humano. También se han firmado

convenios entre el INNFA, MDSC, la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, patronato San José, Administración Zonal Norte y la Delicia para el sostenimiento del Centro. En lo que se refiere a redes, se han formado 8 redes de Prevención y Atención de la VIF-G-MI, una red distrital conformada y en funcionamiento, además hay facilitadoras comunitarias en proceso de formación. En los CEMEJ, en la Delicia, participan organizaciones como la Policía Judicial, Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), OMU, Fiscalía, Comisaría de la Mujer y Resolución Alternativa de Conflictos que han atendido 375 casos en esta administración y 167 casos en la administración Quitumbe. Además se han capacitado a 400 personas en la ley 103.

El programa MI Barrio Seguro y Solidario, fomenta la organización y participación ciudadana a través de 2000 personas capacitadas en el DMQ y 654 comités de Seguridad. Con la Politécnica Salesiana existe un convenio de 15 facilitadores para el tema de la seguridad ciudadana, además existe un convenio destinado a formar material didáctico para la capacitación de niños y jóvenes. Con el club de Leones existe un convenio para la prevención del uso del alcohol en los centros educativos, un convenio con el ICAM, para seguridad integral, y 500 maestros informados sobre VIF-G-MI, riesgos naturales y organización comunitaria.

En el plan de riesgos, existe el plan Cotopaxi, el plan de prevención de Incendios Forestales, el Plan de lluvia, y el ODEPLAN PREANDINO que es la propuesta del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias en proceso de formación. Este plan de riesgos funciona en coordinación con la Dirección de Emergencias 911 que atiende el 60% de las emergencias médicas del DMQ, el Cuerpo de Bomberos que en el 2003 atendió 1.375 incendios y 1.828 auxilios.

Resultados del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana  
Muerte por causas externas.

Estos datos están dentro de la línea de registros oficiales que el Observatorio produce conjuntamente con la Policía Nacional a través del Departamento Médico Legal, la Dirección Nacional de Tránsito, y otras instituciones más<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del MDMQ. 3er Informe Enero- Mayo 2004.

## Mortalidad por causas externas

Tipo de Muerte	Enero M a y o (2003)	Enero M a y o (2004)	Porcentaje 2003	Porcentaje 2004
Accidente de tránsito	191	169	40,38	37,14
Accidental	94	107	19,87	23,52
Homicidio	94	102	19,87	22,42
Suicidio	33	59	6,98	12,97
Indeterminada	22	13	4,65	2,86
Violencia por determinar	39	5	8,25	1,1
Total	473	455	100	100

Fuente: Departamento Médico Legal Policía Nacional del Ecuador

Elaboración: Observatorio Metropolitano de Seguridad Cuidadana

Se puede observar que se ha producido una mejoría en la claridad de los datos como lo demuestra el cuadro anterior. En el 2003 la violencia por determinar era de 39 casos según el Departamento Médico Legal de la Policía Nacional, para el 2004 esto se ha reducido a 5 casos. También ha existido una reducción significativa en accidentes de tránsito, sin embargo, ésta sigue siendo la primera causa de muerte en el DMQ. La tasa de accidentalidad, homicidio y suicidio han crecido especialmente durante los primeros meses del año 2004.

Si los accidentes de tránsito son la mayor causa de muerte por razones externas, los estrellamientos o choques son los que más aportan a esta tasa por tipo de accidente y si cruzamos con las causas de accidentes vemos que la impericia del conductor cruzado con el estrellamiento son los que más incidencia tienen. El atropellamiento también tiene una gran incidencia cruzada con la impericia del conductor. La embriaguez también tiene un aporte significativo en los estrellamientos o choques.

## Maltrato Infantil, Violencia Intrafamiliar y de Género

Estos datos estadísticos también son construidos por registros oficiales y participan conjuntamente con el Observatorio la DINAPEN y la Dirección Nacional de Género Comisarías de Género y la Familia. En la relación víctima-agresor la madre es la más implicada en el porcentaje del maltrato (39.1%). La



combinación de maltrato físico y psicológico, es el tipo de maltrato que más se denuncia. No hay diferencias por sexo, tanto los niños como las niñas son maltratados. Los menores de 5 años reciben la mayor agresión física y psicológica.

#### Inseguridad Ciudadana a causa de los Delitos

Para la construcción de estos datos se tomó como referencia la línea base en el Informe No. 2 del Observatorio, en donde se muestran los datos correspondientes al año 2003 obtenidos de la Dirección Nacional de Policía Judicial. Se puede establecer la comparación del número de denuncias realizadas y los detenidos mostrando que existe una asimetría total entre estas dos categorías a excepción de los asaltos en las carreteras. Participan también de este registro oficial, la Fiscalía que legalmente es la que define y clasifica los delitos y la Dirección Nacional de Operaciones de la Policía Nacional.

#### Principales Denuncias por delitos

Delito	Denuncias	Detenidos	% de Detenidos por Delito
Asalto encarreteras	13	12	92,31
Asalto y robo de personas	887	217	24,46
Asalto a bancos	16	4	25
Estafa	1 207	91	7,54
Estorsión	44	7	15,91
Homicidios	90	20	22,22
Robo a domicilios	1 085	107	9,86
Robo a vehículos	666	60	9,01
Secuestro	12	0	0
Violación	60	29	48,33
Total	4 080	547	13,41

Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial, 2004

Elaboración: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Estos datos demuestran la incidencia de delitos en la provincia de Pichincha, no sólo del Distrito Metropolitano de Quito. El 65% del total de los delitos son en la modalidad de robo el cual es cometido en un 39% en las casas, en un 20% en locales, en un 17% en lugares privados y en un 15% en la calle. Los delitos de asalto representan el 24,36% del total de delitos y ocurren en un 51% en la calle.

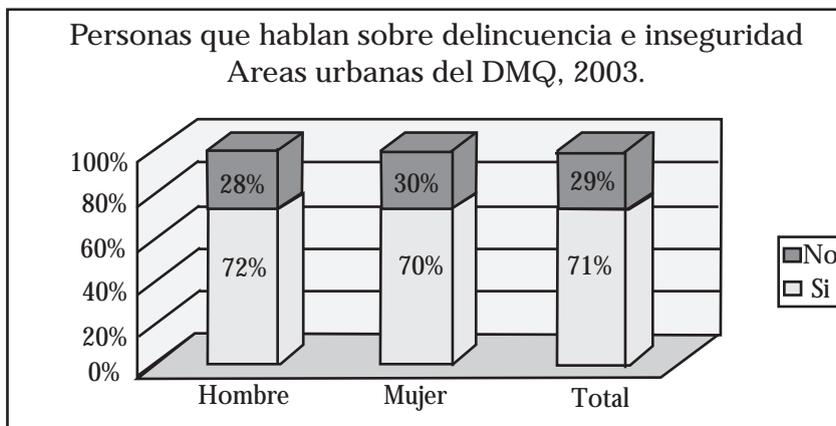
Hay una disminución de denuncias por robo a los domicilio en los cinco primeros meses del 2004, con excepción del mes de abril. El engaño es otra modalidad frecuente con el 7% del total de delitos y su espacio de mayor frecuencia es la calle.

### Encuestas de victimización

Dentro del convenio MDMQ- FLACSO- ESQUEL, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales aporta con la denominada encuesta de victimización y otras actividades, aportando información complementaria al Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y que los registros oficiales no pueden medir. Esta encuesta está organizada en tres ejes: el primero es el de victimización propiamente dicha, el segundo es el de la percepción ciudadana de la violencia y el último es el de denuncias de delitos. Esta encuesta posee un tamaño de muestra de 1920 hogares y un nivel de significancia del 95%<sup>19</sup>.

Estos índices expresan el porcentaje de personas (mayores de 15 años) que fueron víctimas de por lo menos algún delito (robo con y sin fuerza, ofensas sexuales, ataques y amenazas). Con la información recolectada se ha calculado que el índice de victimización a individuos relacionada con el grupo de delitos a individuos es del 16,7%, es decir, uno de cada seis personas es víctima de algún tipo de delito en el DMQ en el año 2003.

Gráfico 2



Fuente: Encuesta de victimización. FLASCO, Junio - Diciembre 2003.

<sup>19</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Informe, No. 2, Quito, 2003.

El porcentaje de la población estudiada que habla sobre delincuencia e inseguridad en el área urbana del DMQ es del 70.8%. Significa que siete de cada diez personas habla de delincuencia e inseguridad en el DMQ, lo que hace pensar que la violencia y la inseguridad son problemas centrales en la vida de los ciudadanos. Si relacionamos esta percepción con la victimización real (16,7%) significa que es aproximadamente 4 veces mayor, lo que denota la importancia de esta problemática en la población.

## 5. A modo de conclusión

El objetivo de este trabajo ha sido el de hacer un estudio descriptivo sobre Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en Quito, no ha pretendido bajo ningún punto de vista entrar a un análisis valorativo ni crítico de esta experiencia. Esto debido a la inexistencia de material bibliográfico y herramientas metodológicas que permita evaluar de una forma seria este proceso. Nos hemos valido primero de fuentes de información primaria para la construcción del modelo en el DMQ, tratando de esta forma, ser una herramienta útil para futuros análisis e investigaciones. También pretende servir como material informativo que pueda ser comparado a futuro con otras ciudades dentro y fuera del país y con el mismo proceso en diferentes temporalidades.

Como se puede observar, la lista de actores es amplia y las responsabilidades en las acciones, tomas de decisiones, financiamiento, diseño de políticas, entre otras nunca pasan por la exclusividad de un actor u otro. Es decir, todo proceso requiere actores que de alguna u otra forma estén involucrados o participen en alguna actividad afín al tema de la seguridad ciudadana y que actúen cooperativamente e integralmente con otras instituciones en el manejo de algún problema. El rol protagónico del Municipio es fundamental pues funciona como eje central en la coordinación o facilitación de este proceso que es responsabilidad de la colectividad en general.

Sin embargo, como no todo lo que brilla es oro, los puntos negativos de este proceso pueden repercutir ampliamente en los resultados esperados. Por un lado tenemos los intereses institucionales concretos, pues como se dijo, la relativa autonomía de las instituciones hacía que anteriormente cada una trabajara por su cuenta. El plan del municipio fue el de articular dichas acciones en un sólo objetivo, que aunque la propuesta en un primer momento es buena y digna de alabar, al momento de su aplicación o práctica no resulta tan fácil. Las instituciones tienen

intereses y objetivos distintos que muchas veces van más allá de simplemente reducir los niveles de violencia e inseguridad ciudadana.<sup>19</sup>

La calidad de la información se ve opacada por la obstrucción de instituciones que se resisten a ceder en algún punto del cual podrían verse afectados, como en el caso de la Policía Nacional para la cual su imagen institucional tiene que ver mucho con la legitimidad y confianza en el cuerpo policial tan venido a menos en los últimos años.

Por otro lado, el acceso voluntario a talleres, seminarios y otras actividades de las organizaciones, asociaciones de la sociedad civil, hacen que éste sea un interesante lugar para entrar a debatir políticas sobre seguridad. Sin embargo, muchas de ellas son personas que han sufrido algún tipo de acto violento, por lo que concentran su mirada en soluciones que poco tiene que ver por una solución integral a la seguridad ciudadana.

Estos problemas no merecen ser un justificativo fuerte para no creer en la cooperación interinstitucional y de otros actores. Estos problemas, sin duda, son altamente solucionables pero es menester señalarlos. Además la capacidad técnica y logística de cada actor es el mejor esfuerzo posible en la lucha colectiva contra la violencia.

Otro aspecto novedoso de esta experiencia es el financiamiento de recursos por parte del Municipio. La más novedosa es la creación de una tasa que aporta la ciudadanía al tema de la seguridad. Lo que llama la atención de este proceso es que se está validando vía impuestos la participación ciudadana en materia de seguridad cosa que es digna de resaltar. Sin embargo, la mayoría de recursos se invierten en la capacitación de la policía y sólo un porcentaje mínimo en otras campañas. No se quiere desmerecer bajo ningún motivo la labor de la policía, pero sí se recomienda que se invierta recursos en prevención, educación y capacitación de ciudadanos, profesionales y académicos, así como también en investigaciones que pueden aportar muchísimo y bajo lógicas distintas al problema de la inseguridad.

Se deja abierto el desafío para futuras investigaciones analizar las figuras de la Corporación que es un ente clave en este proceso y de novedosa creación. Por otro lado, aunque no se lo ha citado aquí es importante analizar el crecimiento indiscriminado de la seguridad privada y sus implicaciones al tema de la seguridad.

Existe la necesidad imperiosa de una ley Nacional de Seguridad Ciudadana. Hasta el momento existen algunos proyectos de ley que se están debatiendo en

---

<sup>19</sup> Existen discrepancias en el comité técnico interinstitucional cuando no se está de acuerdo en alguna información que se va a publicar en el boletín del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Esta práctica muchas veces, a más de retrasar el trabajo, puede incidir en la claridad y veracidad de la información a publicar.

el Congreso Nacional; sin embargo, por un lado, las acciones tomadas por los gobiernos seccionales son pura voluntad política, corriendo el peligro de desvanecerse en el tiempo por la fragilidad institucional del proceso y por los juegos políticos que se ponen en escena cuando se pasa de una administración a otra, cosa que no favorece en nada todos los esfuerzos realizados hasta el momento y que son únicamente valorados por la ciudadanía cuando se la ha dado la continuidad debida como en el caso de las experiencias en otras ciudades, por otro lado, no existe aún reglas claras sobre la delimitación de funciones de las instituciones. En el Ecuador legalmente, el monopolio de la seguridad esta exclusivamente a cargo de las Fuerzas Armadas en el orden externo y de la policía Nacional en el orden interno, oscureciendo y complejizando la estructura jurídica los roles de otras instituciones.

### Bibliografía

- Carrión, Fernando (ed.). Seguridad Ciudadana ¿espejismo y realidad?, FLACSO-Sede Ecuador: Quito, 2002.
- Pacto por la Seguridad Ciudadana en el DMQ, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Abril, 2004.
- Constitución Política del Estado Ecuatoriano.
- Entrevista realizada a Lorena Vinueza Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana del MDMQ el 10/07/2004.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Informe, No. 2, Quito, 2003.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Informe, No. 3, Quito, 2004.
- Estatuto de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana.
- Informe de actividades de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana. Enero 2004.
- Ley de Régimen Municipal del Ecuador.

## SOBRE LOS AUTORES

Elena Azaola. Doctora en antropología social y psicoanalista, actualmente se desempeña como investigadora del CIESAS, México. Durante 25 años se ha desempeñado fundamentalmente como investigadora realizando diversos proyectos sobre instituciones penitenciarias y policiales, jóvenes y mujeres delincuentes, violencia y explotación sexual infantil. Ha publicado numerosos trabajos y ha obtenido diversos premios y reconocimientos.

Marcelo Bergman. Doctor en Sociología Jurídica es investigador en sociología del derecho en América Latina; y realiza estudios empíricos sobre instituciones de seguridad pública y crimen. Fue profesor de Criminología en la Universidad de Oregon, y miembro de la Academia Internacional de Criminología. Ha conducido un gran número de investigaciones en los campos de instituciones de administración de justicia y en administración tributaria. Actualmente es profesor investigador del CIDE, México.

Jordi Borja. Geógrafo-urbanista, director del Master Gestión de la Ciudad, de la Universidad Abierta de Catalunya, ha trabajado en los últimos 10 años en diversos países latinoamericanos y europeos. Entre 1980 y 1995 ocupó cargos políticos en especial en el gobierno de la ciudad de Barcelona. Además de “La ciudad Conquistada” ha publicado recientemente “Espacio público y ciudadanía” (Electa 2003), “El urbanismo de las grandes ciudades españolas” (UPC 2003) y “Local y global” (con Manuel Castells, reedición Taurus 2004)

Fernando Carrión. Arquitecto y Planificador Urbano, Director de la Corporación de Desarrollo Local (CODEL) e investigador de FLACSO Sede Ecuador. Especialista en temas urbanos del Ecuador y América Latina, se ha desempeñado como consultor de diversas organizaciones nacionales e internacionales. Entre sus múltiples libros se destacan “Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad?” (2002), “La ciudad escenario de comunicación” (con Dorte Wollad, 1999) y “El regreso a la ciudad construida” (1996).

Gino Costa Santolalla. Abogado, y Doctor en Historia. Actualmente es miembro del Instituto de Defensa Legal, Perú. Ha sido Ministro y Vice Ministro del Interior (2001-2003), Presidente del Instituto Nacional Penitenciario (2001) y Defensor Adjunto para Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo del Perú (1996-2000). Trabajó en Naciones Unidas (1988-1994) en el Centro de Derechos Humanos de Ginebra y en misiones de paz en Nicaragua, Honduras y El Salvador,

donde participó en la creación de la nueva policía salvadoreña. Es coautor con Carlos Basombrio de "Liderazgo Civil en el Ministerio del Interior" y "Activistas de Derechos Humanos a cargo de la Seguridad y el Orden" (2004).

Lucía Dammert. Socióloga y Master en Desarrollo Urbano y Regional. Es investigadora del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales. Entre los más recientes se encuentran "La prevención comunitaria del delito. Una visión de la comunidad" (con Alejandra Lunecke, 2004); y "Fear of crime or fear of live? Public insecurities in Chile" (con Mary Malone, 2003). En gestión pública se ha desempeñado como asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

Hugo Frühling. Doctor en Derecho, actualmente es Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Académico del Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como profesor visitante en el Woodrow Wilson School de la Universidad de Princeton y en las Universidades de Harvard y Ottawa. Fue asesor del Ministro del Interior de Chile.

Alejandro Isla. Doctor en Antropología, es miembro de carrera de Investigador del CONICET, con Sede de trabajo en FLACSO- Argentina. Desde principios de los '90 estudia temas de "cultura política y violencia" publicando artículos y libros; el último, en coautoría con Daniel Míguez: "Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa".

Mario Lungo. Arquitecto y urbanista de las universidades de El Salvador y París, Francia. Es profesor/investigador de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y profesor asociado del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Fue Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, 1998/2003.

María Victoria Llorente. Investigadora del Programa Paz Pública del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de Los Andes en Bogotá, en el cual realiza estudios sobre crimen y violencia, y consultorías en materia de políticas de seguridad ciudadana y de policía. Tiene diversas publicaciones nacionales e internacionales entre las que se destacan: Elementos

para una Criminología Local. Políticas de Prevención del Crimen y la Violencia en Ámbitos Urbanos (con Mauricio Rubio, 2003) y Reconocer la Guerra para Construir la Paz (con Malcolm Deas, 1998).

Roxana Martel. Comunicadora Social es docente e investigadora de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador.

Carlos Mario Perea Restrepo. Historiador. En la actualidad se desempeña como profesor invitado de la Universidad de la Ciudad de México y como profesor asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Sus temas de trabajo son cultura política y violencia. Es autor de diversos artículos entre los que se destaca “Porque la Sangre es Espíritu”. Aguilar-Iepri.

Eloi Pieta. Abogado, es prefecto del Municipio de Guarulhos desde el año 2000. También fue Consejal de la ciudad entre 1983 y 1990. Electo diputado Estadual en 1990 y reelecto dos veces en 1994 y 1998. En todas estas labores se ha destacado por su interés y desempeño en temas ligados a la seguridad ciudadana, la criminalidad y la policía. Participó de múltiples iniciativas y comisiones de investigación del crimen organizado y la corrupción en el sector público.

Daniel Portón. Sociólogo y Cientista Político. Actualmente es becario del Programa de Políticas Públicas y Gestión (2003-2005) de FLACSO- Ecuador. Ha realizado investigaciones sobre espacio público y trabaja como investigador en el tema sobre Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana.

Angela Rivas, Doctora<sup>©</sup> en Antropología Social y Cultural. Es investigadora del Programa Paz Pública del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de Los Andes en Bogotá. Ha participado en investigaciones sobre prevención y control del crimen y la violencia, así como sobre programas de seguridad y convivencia en Colombia. Autora de varios artículos en revistas nacionales y capítulos en libros nacionales e internacionales sobre temas relacionados con la seguridad y el gobierno urbano.



Máximo Sozzo. Abogado, es docente e investigador en sociología y criminología en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Ha publicado numerosos artículos sobre seguridad urbana, policía, prevención del delito, teoría criminológica y relación entre psiquiatría y sistema penal. Como editor ha publicado "Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques" (1999), y "Reconstruyendo las Criminologías Críticas" (2001).