

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Ciudades seguras

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2016 - No. 19

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 19, diciembre de 2016  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>  
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Comité Asesor Internacional**

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makowski (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

**Comité Editorial**

- Dr. Fredy Patricio Rivera Vélez (FLACSO, sede Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (Universidad Católica del Ecuador)
- Dr. Marco Córdova (FLACSO, sede Ecuador)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

**Director de FLACSO, sede Ecuador**

- Dr. Juan Ponce Jarrín

**Director de URVIO**

- Dr. Fredy Rivera

**Editor General de URVIO**

- Mtr. Liosday Landaburo
- Mtr. Daniel Pontón

**Fotografías**

- Ireri Ceja Cárdenas
- Martín Scarpacci

**Diagramación**

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

**Envío de artículos**

[revistaurvio@flacso.org.ec](mailto:revistaurvio@flacso.org.ec)

**FLACSO, sede Ecuador**

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2016 - No. 19

Presentación: ¿Ciudades seguras? ..... 7-15  
*Martín Scarpacci*

Crónica de un ingreso a Hábitat III ..... 17-19  
*Luis Fernando González Escobar*

## Tema central

---

Acoso sexual en lugares públicos de Quito: retos para una “ciudad segura” ..... 21-36  
*Liudmila Morales Alfonso, Nathalia Quiroz del Pozo y Graciela Ramírez Iglesias*

Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano ..... 37-52  
*Sofía Vizcarra y Diana Bonilla*

Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá y Medellín ..... 53-69  
*Juan Carlos Ruiz-Vásquez y Katerin Páez*

Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe ..... 70-89  
*Pedro Campoy-Torrente, Ariel Andrés Chelini y Carles Soto-Urpina*

Incidencia de la seguridad comunitaria en el capital social  
de barrios urbanos en San José, Costa Rica ..... 90-110  
*Julio Solís Moreira*

Violencia cotidiana, marginación, limpieza social y pandillas en Guatemala ..... 111-127  
*Nelly Erandy Reséndiz Rivera*

## Misceláneo

---

Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México . . . . . 129-145  
*Arturo Alvarado Mendoza*

Topología del miedo: impactos en la percepción espacial  
de la seguridad en América Latina . . . . . 146-161  
*Alfonso Valenzuela-Aguilera*

¿Son efectivas las cámaras de video vigilancia para reducirlos delitos? . . . . . 162-178  
*Victor Manuel Sánchez Valdés*

## Entrevista

---

Desafíos para el futuro urbano en América Latina  
Entrevista a Augusto Barrera . . . . . 180-189  
*Por Martín Scarpacci*

## Reseñas

---

*El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre  
Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Red de Política de Seguridad, . . . . . 191-194*  
*Nicolás Álvarez Rosas*

*Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de  
Estados Unidos hacia Colombia, de Winifred Tate . . . . . 195-197*  
*Aurora Inés Moreno Torres*

**Política editorial. . . . . 198-199**

# URVivo

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - diciembre 2016 - No. 19

Presentation: Illegal economies and their trajectories . . . . . 7-15  
*Martín Scarpacci*

Chronicle of an entry to Habitat III. . . . . 17-19  
*Luis Fernando González Escobar*

## Central topic

---

Sexual harassment in public places of Quito: challenges for a “safe city” . . . . . 21-36  
*Liudmila Morales Alfonso, Nathalia Quiroz del Pozo y Graciela Ramírez Iglesias*

Insecurity and neighborhood protection mechanisms in the urban Peru . . . . . 37-52  
*Sofía Vizcarra y Diana Bonilla*

Assessing the practice of hot spots policing in Bogotá and Medellín . . . . . 53-69  
*Juan Carlos Ruiz-Vásquez y Katerin Páez*

Proximity Police evaluation in Santa Fe city . . . . . 70-89  
*Pedro Campoy-Torrente, Ariel Andrés Chelini y Carles Soto-Urpina*

Incidence of community security in the social capital of  
urban neighborhoods in San José, Costa Rica . . . . . 90-110  
*Julio Solís Moreira*

Daily violence, marginalization, social cleansing and gangs in Guatemala . . . . . 111-127  
*Nelly Erandy Reséndiz Rivera*

## Miscellaneous

---

- Organized Crime in Latin American Cities. The Case of Mexico City . . . . . 129-145  
*Arturo Alvarado Mendoza*
- Topology of fear: impacts on the spatial perception of safety in Latin America . . . . . 146-161  
*Alfonso Valenzuela-Aguilera*
- How effective are surveillance video cameras to reduce crime? . . . . . 162-178  
*Víctor Manuel Sánchez Valdés*

## Interview

---

- Challenges for the urban future in Latin America  
Interview to Augusto Barrera . . . . . 180-189  
*By Martín Scarpacci*

## Books reviews

---

- El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Red de Política de Seguridad, . . . . . 191-194*  
*Nicolás Álvarez Rosas*
- Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia, de Winifred Tate . . . . . 195-197*  
*Aurora Inés Moreno Torres*
- Política editorial. . . . . 198-199**

# Presentación ¿Ciudades seguras?

## *Presentation Safe Cities?*

Martín Scarpacci

En la ciudad de Quito, Ecuador, acaba de realizarse Hábitat III, encuentro máximo de las Naciones Unidas en materia de políticas públicas aplicadas a lo urbano. Este evento, que se realiza cada veinte años, sirve de excusa para preguntarnos si realmente el paso de los siglos en la era moderna ha cambiado la base material de las sociedades, y por lo tanto, sus problemáticas; o si por el contrario, los equívocos urbanos de fondo no se han modificado demasiado hasta el presente.

Es claro que el paso del tiempo y las geografías diversas plantean realidades múltiples, sin embargo, lo que aquí intentamos encontrar es un punto de referencia. En este caso, sobre la seguridad urbana en amplio espectro, dialogando así, con el medio material y simbólico de las clases populares en el contexto urbano, y a partir de ello evidenciar avances y retrocesos. Como punto de referencia inicial tomamos el trabajo de Friedrich Engels de 1845, *La condición de la clase obrera en Inglaterra*.

En aquel entonces Engels reconoce frente a sí poderosos contrastes en las ciudades inglesas, y describe un escenario urbano contradictorio de abundancia e indigencia. Así advierte sobre la desigualdad extrema que se presenta ante sus ojos, acumulación y miseria. La riqueza creada surge como fruto de la explotación brutal a las clases extirpadas de la ruralidad inglesa, que recién llegadas al mercado de trabajo como mano de obra libre pretenden ser empleadas en la ciudad industrial, aunque esto solo suceda cuando la industria lo requiera.

La situación que aquí se describe define lo que Engels denomina “crimen social” (Engels [1845] 2007, 69), donde los recién llegados están expuestos y vulnerables a condiciones de vida lamentables. El modo de producción de la Revolución Industrial produce su propio espacio urbano, el mismo que encierra contradicciones de origen: la fatalidad y esplendor surgen de modo simultáneo producto del mismo proceso. Pero lo particular e interesante es que de modo casi natural, la opulencia y la miseria se reproducen por separado. La segregación por grupos de una misma clase fragmenta el espacio urbano, de modo que un ciudadano que habita los barrios burgueses no transita los mismos que el proletario; de esta manera, la desigualdad se esconde en fragmentos urbanos. En sus palabras “los barrios obreros, por un acuerdo inconsciente y tácito, tanto como por intuición consciente y confesada, se separan con el mayor rigor de las partes de la ciudad reservadas a la clase media” (Engels [1845] 2007, 94).

Para las clases populares, el sistema es una trampa casi sin salida: “si uno de esos hombres excedentes tiene bastante valor y pasión para entrar en conflicto abierto con la sociedad, para responder a la guerra camuflada que le hace la burguesía por una guerra abierta, ¿qué hace? Va a robar, a saquear, a asesinar” (Engels [1845] 2007, 145). Pero esto no es sencillo, la burguesía domina los medios de control y represión. Es por ello que las fuerzas policiales se vuelven fundamentales en el escenario urbano para mantener el orden social afín a los intereses de la burguesía. En este contexto, cualquier persona que habite un medio tan terrible y hostil, tiene mayores probabilidades de verse de cerca con el alcoholismo, la prostitución, el crimen y otras dificultades que acechan detrás de la pobreza material y espiritual.

Más adelante Engels se concentra en describir la vida urbana del “ejército de reserva” de la clase obrera, y describe la dramática situación del espacio que habitan y las actividades que realizan. El autor narra cómo la población excedente realiza un sinfín de actividades, de diferentes oficios, ventas ambulantes, trabajos indignos y cómo también ejercen la caridad y el robo. Pero no se detiene allí, y continúa su relato, afirmando que las habitaciones de los obreros están mal agrupadas, mal construidas, mal conservadas, mal ventiladas, húmedas e insalubres. Además confinados a un espacio mínimo. En la mayoría de los casos, una familia entera duerme en una sola habitación. Y por si esto fuera poco, la instalación interior es miserable. Después de este relato del siglo XIX surge la pregunta del por qué es hoy, en pleno siglo XXI, ciento setenta y un años después, tan fácilmente imaginable el cuadro urbano descrito por Engels.

En 1973, Henry Lefebvre analiza a Engels para escribir el libro *El pensamiento marxista y la ciudad*. En un determinado pasaje se

detiene en el siguiente comentario, el caso dramático descrito en 1845 era en 1973 más real que nunca. Específicamente se refería a los sufrimientos del “proletariado negro y puertorriqueño de las grandes ciudades norteamericanas” (Lefebvre [1973] 2014, 20). Tal vez las cosas no hayan cambiado demasiado a través del tiempo y las Ciudades Seguras del nuevo milenio aun no resuelven aquel problema original que lleva dos siglos lacerando sociedades. Nos referimos específicamente al problema de la estructura, que produce y reproduce sociedades desiguales, y que además, es muy posible que el *establishment* tampoco esté dispuesto a alentar algún cambio, pues para hacerlo debe cuestionar su propio *status quo*. Por el contrario, se crean definiciones y conceptos sofisticados que esconden verdaderos problemas de hoy y siempre. Desde la perspectiva marxista que no se enfrenten los desequilibrios es lógico, ya que el modo de producción capitalista si bien se ha complejizado, sigue siendo estructuralmente el mismo; inclusive agravado por el aumento de la escala, por el impacto de la financiarización de la economía, por su virtualización, por el poder de represión, por el control de los medios de comunicación, por su hegemonía y por varias otras razones que se escapan a este análisis.

El trabajo de Engels es contundente, y afirma que desde el mismo origen de la ciudad industrial las clases dominantes conocían las causas del problema de la seguridad urbana y también cómo suprimirla. No afrontar estructuralmente el problema de la seguridad y la desigualdad es una cuestión de economía política burguesa, una cuestión económica y política de beneficios. Finalmente, el autor sentencia, refiriéndose a las clases dominantes: “dicen que la miseria, la inseguridad, el engaño y el trabajo obligatorio son las causas esenciales [del crimen y la degradación social], que cada uno respon-

da, y ellos mismos se verán obligados a responder: bien, demos a los pobres la propiedad, garanticemos su existencia” (Engels [1845] 2007, 145). Por último Lefebvre al respecto concluye: “es mucho más fácil incriminar a la ciudad, o a la inmoralidad general, o a las fuerzas del mal, que llevar el ataque a su verdadero plan: la política” (Lefebvre [1973] 2014, 21).

\* \* \*

Poco tiempo después de que Francis Fukuyama en 1992 decretara mediante su teoría el fin de las luchas ideológicas y el advenimiento de la democracia liberal con su provocador artículo “El fin de la Historia” se realizaba Hábitat II. Fukuyama ilustra el inicio de una nueva era, en la que ya sin obstáculos, tras el estallido de la Unión Soviética, la hegemonía neoliberal no tendría límites ni rival. El espacio no iba a escapar a esta nueva realidad.

Desde Hábitat II realizado en 1996, en la ciudad de Estambul hasta el Hábitat III de Quito, transcurrieron veinte años. Durante ese periodo de tiempo, teóricos influyentes han orientado el *quehacer* con respecto al espacio urbano. Una de las novedades sería la del espacio del consenso y la asociación entre el sector público y el sector privado. Por su parte, Manuel Delgado tiempo después, irónicamente afirmaría que este espacio público del consenso es un espacio altamente ideologizado (Delgado 2011). Pero ya no sería una ideología de lucha y emancipación, sino por el contrario, de sumisión y dependencia, pero... bajo un discurso amigable. El espacio público como arena de la política donde debaten los diversos se esfumaba y surgía y se difundía la gestación de un espacio cívico como un todo armónico y políticamente correcto, no obstante sometido a las lógicas del mercado. Tal vez sea redundante afirmar que este espacio no sería para todos.

En este contexto, con el repliegue del Estado de Bienestar y el exterminio de la planificación central, el neoliberalismo desde los espacios de la oficialidad global produjo su modo de intervenir las ciudades: se llamó Planificación Estratégica. Según Carlos Vainer, este modelo de Planeamiento Urbano está comprometido con las agencias de cooperación y las instituciones multilaterales en la difusión y en la implementación de sus conceptos básicos. De modo específico Vainer utiliza dos ejemplos relevantes, el primero, la publicación que anima la experiencia de Barcelona, por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Gestión Urbana, constituido y financiado por la Agencia Hábitat de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (Borja, 1995). En el segundo ejemplo se remite a las recomendaciones realizadas en la publicación de la Agencia Hábitat de las Naciones Unidas de la que Jordi Borja y Manuel Castells mediante el libro *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Crean un documento donde realizan un detallado análisis de propuestas con eje en lo expuesto en la conferencia de Hábitat II. Allí, los autores presentan sus análisis y propuestas, según Vainer, verdaderas recetas de Planificación Estratégica para aplicar en las ciudades de todo el globo (Vainer 2000, 77).

Este tipo de espacio, el espacio público del consenso elimina o estigmatiza la posibilidad de disentir, de debatir, de confrontar, de reclamar, de pensar y actuar diferente a lo que el consenso de los actores privilegiados determine. Disentir no es posible, porque disentir socaba intereses y revela otras realidades, el espacio público del consenso es por sobre todas las cosas un espacio de las burguesías, y por lo tanto, un espacio fragmentado que no les corresponde a todos los habitantes. Sin embargo,

como corresponde a un discurso correcto, será el tiempo de la Participación Ciudadana, una participación pasteurizada, descremada e inocua. Este tipo de participación decora el espacio del consenso e instrumentaliza al excluido. Así se logra el consenso de la ciudad neoliberal, y se habla en nombre de él, en nombre del acuerdo entre “todos” los ciudadanos.

El discurso técnico construido y puesto en práctica mediante la asociación público privada define un urbanismo y una arquitectura aséptica y pura, un *espacio concebido* para consumidores, para el valor de cambio, más no para su uso. Estos espacios en general en América Latina no se corresponden con las realidades y necesidades de la población local, sino que son espacios globales, para ciudadanos globales, espacios hegemónicos. Según Lefebvre, para que funcione un espacio impuesto (e importado) existe una “violencia inherente” (Lefebvre 1974, 370), se refiere a la violencia del espacio que margina al ciudadano que no encaja en lo políticamente correcto ni con el modelo “consensuado”. Pero si por alguna razón de descuido, por falta de comprensión del ciudadano “extranjero al consenso”, ya sea por desafío de lo establecido o por ignorar, o desconocer la semiótica espacial traspasa los límites territoriales de la segregación a la que este pertenece, aparece la “violencia expresa” que se encargará de devolverlo a su confin de exclusión. Esta compleja herramienta de control social, subjetiva y objetiva de ser necesario, por un lado termina por consolidar a un ciudadano modelo, mientras que por el otro criminaliza a todo ciudadano por fuera de él. La criminalización de la lucha social y de la pobreza, la anulación de la protesta y el diseño consolida la segregación socioespacial de las ciudades latinoamericanas en fragmentos altamente definidos para diferentes clases sociales.

Una de las formas de lucha y antídoto con-

tra este espacio regulado está en la reapropiación del espacio mediante el arte y la filosofía entendiendo a la ciudad como obra construida socialmente, por todos, asumiendo y practicando un espacio creado de modo colectivo y dinámico, un *espacio de lo vivido*. Para que esto suceda no existe otra manera que no sea mediante la politización del espacio, usado y vivido por los más diversos grupos o movimientos sociales, y que por lo tanto, demuela el artificio neoliberal del consenso. El espacio público urbano es un espacio de contradicciones y confrontaciones, eliminar o suprimir la esencia del desacuerdo democrático transforma el espacio público en *espacio concebido*, primero para el consumo, y segundo, para el orden, el control y la represión, si esta última fuese necesaria.

En este sentido, el espacio del valor de cambio es el espacio de la sociedad del consumo, y por lo tanto de la desigualdad. La sociedad del consumo de manera necesaria viene con ese “residuo”. Rescatar el espacio del valor de uso se vuelve elemental a la hora de revertir y recrear una sociedad asentada, valga la redundancia, en otros valores. Para que esto suceda, el cambio debe ser de fondo, desplazar la lógica capitalista, específicamente, el modo utilitario rentista se vuelve fundamental si queremos construir ciudades más equitativas.

Sin embargo, veinte años después que Hábitat II instalara aquellos conceptos, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (HIII) de octubre de 2016 plantea en su punto 133 estos nuevos. Que no son nuevos. En realidad insisten con lo mismo con otro orden y con otras palabras.

Instamos a las empresas a que dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas que plantea el desarrollo sostenible en las zonas urbanas, reconociendo que las actividades, la inversión y la innovación de la empresa privada son los principales motores de la productividad, el crecimiento

inclusivo y la creación de empleo, y que la inversión privada, en particular las inversiones extranjeras directas, junto con un sistema financiero internacional estable, son un elemento esencial de los esfuerzos de desarrollo (ONU 2016, 20).

Además, en el punto 77 de la Nueva Agenda Urbana, Naciones Unidas se compromete a fortalecer la resiliencia<sup>1</sup> en las ciudades. Se plantea que estos contextos estructurales, riesgosos y adversos ya sean sociales, naturales o económicos pueden ser revertidos “mediante la incorporación de una perspectiva holística”. Además agrega que es necesario “reducir la vulnerabilidad, especialmente en las zonas propensas a los riesgos de los asentamientos formales e informales, incluidos los barrios marginales, y para permitir que las familias, las comunidades, las instituciones y los servicios se preparen para las repercusiones de los peligros, reaccionen a ellas, se adapten y se recuperen con rapidez, incluidos los peligros de crisis súbitas y los derivados de las tensiones latentes” (ONU 2016, 13).

La pregunta que surge es: -cómo hacemos para que la familia que “vive entre el descuido y el desprecio” (Lefebvre [1973] 2014, 21), debido a las condiciones materiales con que vive, cambie espontáneamente su “actitud” y que además, ante la crisis y el riesgo “se adapte y se recupere con rapidez”. ¿Cómo esperan que esto suceda?, ¿qué tipo de magia debe operar?, si no se plantea ningún cambio al modelo socioeconómico que lo ha llevado hasta allí. Por el con-

trario, se afirma por un lado que “la inversión y la innovación de la empresa privada son los principales motores de la productividad [y] en particular las inversiones extranjeras” mientras que por el otro, se le dice a la familia que ante la crisis esté preparado, se adapte y se recupere, que resista, eso sí, sin rebelarse. Me pregunto si estas tenazas institucionales que constriñen la vida material de las poblaciones populares logran además eliminar el deseo de otra realidad posible. La respuesta es que sí. En cierta manera lo logran: a las clases populares les extirpan hasta el grito y los sueños.

\* \* \*

En *Delitos violentos en ciudades de América Latina* (Vilalta *et al.*, 2016), el Banco Interamericano de Desarrollo señala cuatro factores estructurales que contribuyen a la violencia en las ciudades latinoamericanas. Los mismos son: i) penurias económicas; ii) inestabilidad residencial; iii) desintegración familiar y; iv) consumo de alcohol. Otro tiempo, otro lugar, pero mismos factores de degradación social que describía Engels en 1845 para las ciudades inglesas. Los investigadores de este trabajo exponen una realidad que ya no se puede ocultar, donde una de las formas estructurales para revertir esta situación, como ya hemos visto, la expresaba Engels cuando decía “demo a los pobres la propiedad, garanticemos su existencia”. Acaso no es eso lo que hacen los países escandinavos donde las Ciudades son Seguras. Será por eso que el documento advierte en su inicio que “las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo” (Vilalta *et al.*, 2016, 3).

Factores similares se advierten en las urbes inglesas de Engels en 1845, en las norteamer-

1 La resiliencia, según la definición oficial, “se refiere a la habilidad de un sistema de volver a un Estado igual o mejorado luego un impacto que haya sufrido. También se refiere al potencial de los individuos, comunidades y ecosistemas de prevenir, absorber, acomodar, y recuperarse de una serie de impactos y amenazas. En el ámbito urbano, la resiliencia es una cualidad del desarrollo sostenible y a la vez es un motor del desarrollo mismo”. En esta presentación cuestionamos el concepto. Tomado de: Vive HABITAT III.

ricanas que describe Lefebvre en 1973 y en las latinoamericanas que narra la investigación publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2016. La coincidencia de estos puntos corresponde con la necesidad de un cambio estructural que no se enfrenta, como ya hemos dicho, ni con políticas superficiales ni con espacios del consenso. Sino que por el contrario, se vuelve necesaria una arremetida de fondo contra el sistema en su conjunto, disputando a las nuevas derechas las instituciones del Estado, chocando de frente contra intereses empresariales que mercantilizan la vivienda. Creando políticas que se expresen en contra del poderoso poder inmobiliario que posee o representa a quienes tienen la propiedad de la tierra, y por sobre todo surge la necesidad de crear un “sentido común de los afectos” (Castro-Gómez 2016) alternativo al “sentido común hegemónico capitalista”. Hegemonía que consolida una sociedad montada sobre el consumo y la superficialidad y que encuentra en la justicia social del derecho a la vivienda digna y más lejos aun, en el derecho a la ciudad para todos, una estridencia de las clases oprimidas.

Estas verdades son tan evidentes a esta altura que ni el conservadurismo religioso lo esconde. Más claro y más radical que las Naciones Unidas, que encuentra en la inyección de dinero la salvación, el día dos de noviembre de 2016, el Papa Francisco ante un grupo de personas de diferentes movimientos sociales se expresaba en sentido contrario:

En este nuestro tercer encuentro expresamos la misma sed, la sed de justicia, el mismo clamor: tierra, techo y trabajo para todos. Agradezco a los delegados, que han llegado desde las periferias urbanas, rurales y laborales de los cinco continentes, de más de 60 países, a debatir una vez más cómo defender estos derechos que nos convocan

[...] ¿Quién gobierna entonces? El dinero. ¿Cómo gobierna? Con el látigo del miedo, de la inequidad, de la violencia económica, social, cultural y militar que engendra más y más violencia en una espiral descendente que parece no acabar jamás. ¿Cuánto dolor, cuánto miedo! Hay -lo dije hace poco-, hay un terrorismo de base que emana del control global del dinero sobre la tierra y atenta contra la humanidad entera. De ese terrorismo básico se alimentan los terroristas derivados como el narcoterrorismo, el terrorismo de Estado y lo que erróneamente algunos llaman terrorismo étnico o religioso (Papa Francisco 2016).

De igual manera, a pesar de la claridad del reclamo y lucha que se realiza desde los más diversos ámbitos, el neoliberalismo crece de la mano de un neofascismo (Chomsky 2016). Los resultados electorales y plebiscitos de la región así lo demuestran. El *status quo* en su conjunto protege un modelo económico y político que produce desigualdad, y no importa demasiado a costa de qué. Por el contrario, se vuelve a instalar un discurso distractor que orienta el *quehacer* urbano para los próximos veinte años, y que conjuntamente fragmenta la ciudad y al territorio como objeto de análisis en un sin fin de definiciones. La ciudad como espacio de la sociedad urbana se disgrega en conceptos como: Ciudades Sostenibles<sup>2</sup>, Ciudades Seguras, Ciudades Resilientes, Ciudades Inclusivas y muchas otras múltiples definiciones que resuenan novedosas e igualmente superficiales si es que pensamos a cada una de estas de modo aislado. Por su parte, los veinte años anteriores fueron orientados por conceptos como gobernanza urbana, *marketing*, competencia de ciudades, asociación público-privada, ciudadanías y es-

<sup>2</sup> Estos nombres se corresponden con algunos de los ejes de Hábitat III.

pacios del consenso y varias otras que de fondo siempre perseguían la mercantilización de lo público, o al menos eso lograron. Después de lo señalado me pregunto si será por esa razón que *La situación de la clase obrera en Inglaterra* continúa siendo un texto tan vigente.

En realidad, el debate de HIII se centra en sostener un modelo económico rentista que utiliza a la ciudad como motor de la economía. Los miembros partes, Estados, Naciones Unidas y diversos bancos concentraron el debate sobre la inversión, es decir, sobre cómo reproducir el sistema que nos ha llevado a los latinoamericanos a estos nefastos niveles de desigualdad y violencia. Por ejemplo, un comunicado de prensa del BID del 18 de octubre de 2016 en su titular expresa: “Hábitat III: Bancos Multilaterales de Desarrollo se unen para apoyar la Nueva Agenda Urbana”. Mientras que otro publicado en octubre de 2015 reza en su título: “Banco Mundial y ONU-Hábitat: Intensificando la alianza para la Transformación del Desarrollo Urbano Sostenible”. A partir de estos titulares, es evidente que los Bancos y las Naciones Unidas poseen un alto interés en financiar el desarrollo urbano de las ciudades, y aquí surge la pregunta de por qué el altruismo de estas empresas financieras que viven, como es lógico, del lucro y del interés (en doble sentido). Será que allí, en la urbe, existen monstruosas rentabilidades que no se quieren perder.

Pero hasta dónde el problema de la seguridad es un problema económico y por qué se obliga a los ciudadanos de lo local a la dependencia de las decisiones de actores de organismos multilaterales y de Estados nacionales. Si estas instancias de gobierno no viven la ciudad en el día cotidiano, y además, subordinan lo local mediante la deuda a futuro, mercantilizan el espacio urbano y los recursos naturales para la devastación y alimento de un sistema

que jamás los beneficia. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sometido durante décadas a los Estados latinoamericanos a seguir sus recetas, a privatizar, a desregularizar; en fin, a disminuir el gasto público en educación, salud, vivienda en favor de la apertura a la economía mundial.

El gran beneficio que estas estrategias han generado mediante inversiones nacionales y extranjeras es para la economía de mercado, mas nunca para la ciudadanía. Organismos internacionales como Naciones Unidas, Estados, el sistema bancario y financiero en su conjunto, sumado a los medios oligopólicos de la información y especialistas, poseen intereses en común. Aquí, nos preguntamos nuevamente, ¿cuánto realmente ha cambiado la realidad de la vida cotidiana para las clases trabajadoras urbanas desde 1845? Pareciera que las problemáticas, aunque profundizadas se mantienen. En ese sentido, el investigador uruguayo Raúl Zibechi nos dice:

[Hoy] tenemos una mayor violencia estatal pero focalizada en los sectores populares de la población, los de abajo. ¿Responde esto a una política directa de los gobiernos? Yo no diría eso, pero veamos qué interesante: aquí existe un modelo extractivo que genera polarización social, que no genera empleo digno; el modelo extractivo –soja, especulación urbana, mineral de hierro, megaobras de infraestructura- casi no genera empleo pero sí grandes bolsas de pobreza –favelas, cinturones de pobreza de Sao Paulo, Río y las ciudades argentinas- donde la policía es la que manda, la policía es el orden, la policía tiene una legitimidad social para matar porque esa población es sobrante desde el punto de vista del modelo [se refiere a matar a los mismos ciudadanos excedentes de Engels]. Si tuviera que hacer una síntesis en una frase, diría: la crisis de los gobiernos progresistas se debe a la incapacidad de salir

del modelo extractivo y en haber profundizado este, que no es solo un modelo económico, es un modelo de sociedad, como lo fue la sociedad industrial: son las relaciones sociales, la cultura, la vida; este es un modelo de muerte que margina a un 30 o 40% de la población, condenada a permanecer en sus periferias, recibir políticas sociales y no poder ni siquiera organizarse, ya que cuando se mueve un poquito, cuando salen de sus barrios, son criminalizados solo por el aspecto; es, como decimos allá, “por portación de cara” (Zibechi 2016).

En sentido contrario a lo que reclama Zibechi, el *status quo* antes definido defiende la continuidad del modelo que subordina a lo urbano y a la naturaleza a la economía de mercado, específicamente a la lógica rentista, es decir, valorización del valor. Si no cambian las correlaciones de fuerzas junto con un reclamo y participación multisectorial y activo de la ciudadanía en su conjunto, veremos aumentar a ritmos cada vez más acelerados la desigualdad y la violencia. De manera simultánea a la reunión de los Estados partes realizada por Naciones Unidas en HIII, sucedieron un sin fin de eventos paralelos, todos sumamente valiosos. “Todas las voces” se expresaron en múltiples espacios públicos sin necesidad de consenso, evadiendo el espacio oficial del *pensamiento único*.

La larga lista de “voces” fue integrada por la Universidad Central del Ecuador, por distintos conglomerados de movimientos sociales bajo lo que se denominó Resistencia a Hábitat III; por su parte, en la FLACSO Sede-Ecuador sucedieron tres eventos por esos días, el Seminario Internacional de Hábitat 3 Alternativo, el Encuentro Internacional Ciudades del futuro, y el Encuentro Regional Alternativas Urbanas y Sujetos de la transformación. Además, en la Escuela Politécnica Nacional se realizó el Encuentro que se denominó Ciuda-

des Sostenibles, y un sin fin de eventos paralelos en otras Universidades, museos, expresiones sociales, presentaciones de libros,<sup>3</sup> foros, conferencias, exposiciones, festivales y conversatorios que hicieron ruido a espacio público: es decir, a voces diversas de actores diversos, no siempre de acuerdo, pero que debaten un destino y un espacio en común.

Uno de estos eventos, de los más significativos, se llevó adelante en el Mercado San Roque de Quito, cuando el día 19 de octubre se tuvo la oportunidad de escuchar al investigador David Harvey que comenzaba diciendo: “Creo que esta es la cuarta vez que he hablado en este mercado. San Roque es un lugar muy especial. Especial por muchos aspectos, no solamente por la variedad de productos que se encuentran, sino también por su carácter popular y por su gente. Siempre me siento cómodo y confortable”. La presentación de Harvey continuó articulando frase con frase de manera sencilla pero potente, se refería a los temas de las políticas urbanas, a la inversión, al crédito, a la especulación inmobiliaria, a los medios de comunicación, a la conferencia de HIII y lo resumía del siguiente modo:

Estamos construyendo ciudades para que las personas inviertan en ellas y no para que las personas vivan en ellas. Lo que lleva a la paradoja de una ciudad con una gran crisis de vivienda asequible porque se construye de manera continuada vivienda de lujo. El capital necesita invertir en supermercados, porque el capital no sabe cómo invertir en agricultura campesina. Si lo hace, la única manera que sabe hacerlo es a través de micro créditos para la población empobrecida. ¿Qué implica esto? extracción de riqueza de las poblaciones empobrecidas. Cuando uno se pregunta el por qué, se da

3 El día 19 de octubre se presentó en la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador la Colección “Ciudades de la Gente en América Latina y el Caribe”.

cuenta, en definitiva, que esa es la naturaleza del capital. De eso se trata el capital. Si queremos cambiar esto, tenemos que cambiar al capital. ¿Dónde demonios en el foro de Hábitat se oye discutir sobre esto? Solamente te dicen que seas resiliente a lo que dice el capital. Y además, esperan que sea sostenible, pero lo que realmente necesitan que sea sostenible es la acumulación del capital. Una de las cosas que me gusta del mercado de San Roque es que se puede hablar abiertamente sobre este tipo de cosas. No se puede hablar de esto en la prensa ni en la televisión. No se puede hablar de esto en Hábitat III, aunque esto sea lo más importante de lo que se debería hablar. La pregunta entonces es, ¿por qué no estamos hablando de esto? (Harvey 2016).

Así presentamos esta edición de *URVIO* N°19 Ciudades Seguras, como debate amplio y complejo, siempre centrado en su carácter democrático. En este sentido *URVIO* se compone por voces diversas, de manera análoga al espacio público que anhelamos, el espacio del debate, de las posiciones definidas y las luchas comprometidas con las ideas y los hechos. Es por ello que en cada artículo, cada sección, como cada una de las personas que tan amablemente participa de esta realización colectiva lo hace desde su posición y perspectiva de análisis, de modo libre y respetuoso. Agradecemos del modo más sincero a cada uno de ellos.

## Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial United Nations for Human Taurus.
- Borja, Jordi. 1995. Barcelona: Un modelo de transformación urbana. Quito: Programa de gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe.
- Castro-Gómez, Santiago. 2016. Palabras de cierre de las “Jornadas Filosóficas: El Pensamiento crítico hoy”. FLACSO Ecuador, 18 de Noviembre 2016.
- Chomsky, Noam. 2016. “Trump es resultado del miedo y de una sociedad quebrada por el neoliberalismo”, <http://annurvtv.com/sitio/noam-chomsky-trump-es-resultado-del-miedo-y-de-una-sociedad-quebrada-por-el-neoliberalismo/>.
- Delgado, Manuel. 2011. *El espacio público como ideología*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Engels, Friedrich. [1845] 2007. La condición de la clase obrera en Inglaterra. Santiago de Chile: CEME. [http://www.archivochile.com/Ideas\\_Autores/engelsf/engelsde00008.pdf](http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/engelsf/engelsde00008.pdf).
- Lefebvre, Henry. 1974. *La production de l'espace social*. Barcelona: Anthropos.
- \_\_\_\_\_ (1973) 2014. *El pensamiento marxista y la ciudad*. México: Editorial Coyoacán.
- Papa Francisco. 2016. “Tercer encuentro mundial de los movimientos populares. Miércoles 2 de noviembre en Roma, en las estructuras del Colegio pontificio internacional Mater Ecclesiae”, <https://es.zenit.org/articles/el-papa-a-los-movimientos-populares-texto-completo/>.
- Vainer, Carlos. 2000. “Patria, empresa y mercadería”. En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, editado por Otilia Arantes, Carlos Vainer y Ermínia Maricato, 75-104. Petrópolis: Editora Vozes Ltda. [http://www.ub.edu/escult/doctortat/html/lecturas/a\\_ciudad\\_de\\_do\\_pensamento\\_unico.pdf](http://www.ub.edu/escult/doctortat/html/lecturas/a_ciudad_de_do_pensamento_unico.pdf).
- Vilalta, Carlos, José Castillo y Juan Torres. 2016. “Delitos violentos en ciudades de América Latina”, DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0000428>.
- Vive HABITAT III. 2016. “Fortalecimiento de la Resiliencia Urbana”, <http://rumboahabitat3.ec/es/noticias/noticias/261-resiliencia-urbana.html>.
- Zibechi, Raul. 2016. “La crisis de los gobiernos progresistas se debe a su incapacidad para salir del modelo extractivo”, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=211751>.



Crónica

# Crónica de un ingreso a Hábitat III

## *Chronicle of an entry to Habitat III*

Luis Fernando González Escobar<sup>1</sup>

Quito, 17 de octubre de 2016

Un recorrido matinal desde la estación central La Marín hasta la estación Eugenio Espejo en la ecovía. Un desvío obligado de la ruta. Todo el Parque del Ejido ha sido cerrado. Las vallas igual cierran y bloquean las vías. Quito es un caos vial desde temprano. Sí, pero es Hábitat III. Eso de lo de hábitat es importante dice la gente.

Caminar. Solo queda caminar. Buscar un acceso próximo que no se sabe dónde está. Primer bloqueo y control para acceder. Desvíos continuos. Rutas imprevisas, raramente pensadas: calle, andén, jardín, camino peatonal, sendero improvisado sobre la hierba. A pleno sol, una fila continua. No, una no, son dos, tres y cuatro que aparecen a medida que se dimensiona lo que ocurre. Pero todas como un monstruo inmovil convergen al mismo punto. Es un sitio de control, con rayos X y policías y guardas de la ONU. Una hora. Dos horas. El monstruo de colas largas se mueve lento.

Hace rato las redes sociales hablan del avance de la plenaria de Hábitat III. Ban Ki-Moon, Secretario de las Naciones Unidas, ya habló. Siguen las lentas filas. El sol cae pleno y vertical en el ecuador del Ecuador. Sombrillas, sombreros y gorras son el negocio informal más exitoso del momento. Una contribución de Hábitat III a la economía local. Tal vez mueva el PIB local.

Una vez más Roberto Moris, el chileno de la fila, dice que en *twitter* se comenta y discute lo exitoso que avanza el evento. Pero aún miles de los asistentes no hemos entrado. Quiénes serán los afortunados asistentes que han evadido las rutas inverosímiles, los controles rígidos, las filas asfixiantes, y logran estar a tiempo, mientras la mayoría forcejamos por entrar al paraíso del hábitat.

Aparentemente ya estamos próximos. Aunque estamos bajo una carpa todavía se necesita paciencia. Tres horas desde que iniciamos el recorrido. Ahora vamos alineados por vallas metálicas y separados por rejas de la puerta de control. Parecemos en el campo de prisioneros del hábitat. Llegamos al puesto de control. El único habilitado para los que

<sup>1</sup> Profesor Asociado, Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.



no somos delegaciones oficiales, burocratas, diplomáticos y demás. Las bandas que pasan nuestros morrales, portátiles, cámaras, y demás posesiones por las maquinas de rayos X. Las órdenes y miradas inquisidoras de los policías locales. Los guardas de la ONU que miran, controlan y preservan la autonomía territorial que esta entidad exige.

Increíble. Tres horas veinte minutos exactos para pasar. Un ejercicio de paciencia y, también, de discriminación. Devolvieron algunos latinos por que la preferencia eran los europeos. Todas las delegaciones oficiales adentro llegaron a tiempo, por la entrada oficial. Pero aún allí algunos son detenidos, como el caso de Claudia quien, siendo francesa de origen colombiana, no le es permitido seguir con una delegación de ese país. Su color de piel es mo-

tivo de sospecha. Los demás siguen, ella no. No hay motivos esgrimidos, solo su piel, su fenotipo. Tal vez la discusión, el anuncio de aviso a la embajada, el escándalo, el interceder y luego de hablar entre policías, guardas y demás aparatos de “seguridad”, se le autoriza el ingreso. La encontramos llorando. Su indignación no tiene consuelo. Muchos otros quedaron afuera, tras las rejas, frustrados por no poder ingresar a tiempo a los eventos de su agenda.

Tampoco nos dejan entrar a la plenaria. Solo tenemos escarapela de participantes, ¿participantes de qué? Afuera, al lado derecho, hay una sala acondicionada para los gobiernos locales. En ese momento transmiten en directo lo que sucede en la plenaria. Habla el presidente Nicolás Maduro de Venezuela. De los sentados



en las sillas, uno solo intenta atender el discurso en medio del murmullo. No se escucha bien el sonido que sale de la pantalla. Los demás leen en las pantallas de sus celulares, conversan entre sí, miran para otro lado o, sencillamente, dormitan su cansancio de burócratas.

Filas y filas en los diversos escenarios de la Casa de la Cultura que sirve de sede. Mareadas humanas que llegan, buscan, entran y salen. Por fin en un salón, un evento. Gente juiciosa acomodada en sus sillas. Los que no alcanzaron de pie, a los lados o en la parte de atrás. El lenguaje oficial es el inglés. Habla el *speaker*. El mayor porcentaje de asistentes son jóvenes. También veo líderes comunitarios. Voluntarios de Endred “construyendo la ciudad que soñamos”; acaso, ¿hablarán inglés? ¿Cuántos entienden lo que se dice? Luego, muchos expresaron su desaliento y frustración por no poder estar en charlas que les hubiera gustado comprender. Entre la distracción, entra y sale gente. Es más la que sale. Ya se ven sillas vacías.

Es Hábitat III, ¡bienvenidos a la Nueva Agenda Urbana!



Tema central

# Acoso sexual en lugares públicos de Quito: retos para una “ciudad segura”

## *Sexual harassment in public places of Quito: challenges for a “safe city”*

Liudmila Morales Alfonso<sup>1</sup>, Nathalia Quiroz del Pozo<sup>2</sup>  
y Graciela Ramírez Iglesias<sup>3</sup>

Fecha de recepción: 5 de septiembre de 2016

Fecha de aceptación: 27 de octubre de 2016

### Resumen

Las reflexiones sobre ciudad, mujeres y seguridad trazan ejes reflexivos para la academia, el diseño y la implementación de políticas públicas. Prevenir y atender las manifestaciones de la violencia, tan variadas como las propias relaciones de poder que encarnan, ha probado ser una tarea desafiante. El artículo analiza cómo los aspectos subjetivos del acoso sexual en lugares públicos plantean retos para la integralidad de las políticas públicas para erradicarlo. Se basa en las experiencias de acoso de tres mujeres, durante su tránsito por el espacio público, en Quito, una de las cinco ciudades escogidas para la iniciativa piloto de ONU Mujeres “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros”. Examina el papel de dichos aspectos subjetivos en la interacción entre el *Protocolo de actuación en casos de violencia sexual en el sistema integrado de transporte de pasajeros de Quito* y la legislación nacional, con énfasis en el Código Orgánico Integral Penal. Interacciones que generan debates sobre las representaciones de género en el diseño y la ejecución de las políticas, la intersección de responsabilidades nacionales y locales, el rol del Estado ante la violencia de género y el valor simbólico de delitos y contravenciones para el reconocimiento de sus manifestaciones.

**Palabras clave:** acoso sexual en lugares públicos, Ciudades Seguras, derecho a la ciudad, políticas públicas, seguridad.

### Abstract

Reflections about city, women and security draw reflexive axes for academia, and for the design and implementation of public politics. To prevent and address the manifestations of violence, as varied as the power relations that they embody, has proven to be a difficult and challenging task. This article analyzes how the subjective aspects of sexual harassment pose challenges for the integrity of public politics to eradicate it. It is based on the experiences of harassment during their transit through the public space of three women, in Quito, one of the five cities chosen for the pilot initiative of UN Women “Safe Cities and Safe Public Spaces”. Also, it examines the role of such subjective aspects in the interaction of the *Protocol for action in cases of sexual violence in the integrated passenger system of Quito* and the *Integral Penal Code*, which raises debates about the role of gender representations in the design and implementation of public politics, the intersection between national and local responsibilities, the role of the State facing gender violence and the symbolic value of crimes and contraventions, for the recognition of its manifestations.

**Key words:** public politics, Safe Cities, security, sexual harassment in public places, right to the city.

1 Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, en España. Máster en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo por FLACSO Ecuador. Docente de escritura académica y editora en FLACSO Ecuador. Correo: [liudmorales87@gmail.com](mailto:liudmorales87@gmail.com).

2 Máster en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo por FLACSO Ecuador, psicoterapeuta e investigadora. Docente agregada de la Facultad de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Correo: [naquiroz@puce.edu.ec](mailto:naquiroz@puce.edu.ec).

3 Candidata Doctoral por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo por FLACSO Ecuador. Docente agregada de la Facultad de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Psicoanalista en formación e investigadora. Correo: [graciela.ramirez@gmail.com](mailto:graciela.ramirez@gmail.com).

## Introducción: ¿Quito, ciudad segura para mujeres y niñas?

Era un día común en la vida de Tania: luego de otras actividades habituales, viajaba en bus a sus clases de música.<sup>4</sup>

Me sentaba delante, como había dicho mi mamá. Me quedé dormida; estaba cansada de la escuela. Agarré bien la maleta, con los cuadernos y la flauta. Cuando desperté, un hombre que estaba sentado al lado me estaba tocando. Su mano estaba metida entre mis piernas, debajo de mi mochila. Me sentí confundida, no entendía qué estaba haciendo. Me moví más hacia la ventana, tratando de alejarme, y él seguía... Empecé a llorar bajito, y él seguía. Empujaba su mano con mi mochila y no cambiaba nada... hasta que se bajó. No supe qué hacer, qué decir, no tenía herramientas para gritar, insultar, para describir lo que pasaba, para pedir ayuda. Tenía diez años y nunca más volví al conservatorio (Tania 2016, entrevista).

Quince años después, Tania revive y resignifica su experiencia, para ayudar a que “las niñas no abandonen sus sueños por dolores causados por violencia machista y patriarcal”. El acoso sexual en un bus de Quito marcó su trayectoria de vida, en formas imposibles de medir o valorar en su entera dimensión. Confirma, además, el impacto de la problemática, en términos de seguridad y derecho a la ciudad, latente en el programa “Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres y las Niñas”, iniciado por ONU Mujeres en 2010.

Las prácticas de acoso sexual en medios de transporte generan inseguridad en mujeres y niñas, “lo cual tiene, a su vez, repercusiones negativas en su movilidad, independencia

y autonomía” (Zermeño y Plácido 2009, 58). Precisamente, entre las líneas que guiaron las reflexiones conducentes a Hábitat III se posicionaron los temas de género y ciudad, como expresión de que las diversidades se traducen en una vivencia diferenciada de los espacios urbanos y, en general, de los espacios públicos; lo cual incluye la violencia.

Como Tania, Quito tampoco es la misma de hace quince años. Nuevas legislaciones e incluso enfoques más “progresistas” sobre la violencia de género la distinguen en la región y el mundo. En marzo de 2015, la Fiscalía General del Estado anunciaba la condena a un agresor, que obligó a una niña de once años a tocarle sus partes íntimas. Era “la primera vez que la Fiscalía tipifica[ba], adecúa[ba] y sanciona[ba] al ‘acoso callejero’ en medios de transporte público como delito de abuso sexual” (Fiscalía General del Estado 2015, en línea). Como discutiremos más adelante, esa distinción entre ambas formas de violencia y la relación entre ellas tiene profundas implicaciones.

Sin embargo, algunas situaciones continúan recordando a la ciudad donde ocurrió la escena del comienzo. El *Protocolo de actuación en casos de violencia sexual en el sistema de transporte de pasajeros de Quito*<sup>5</sup> (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres 2014, 21) admite que “generalmente las percepciones de los riesgos e inseguridad de las mujeres son más altas”. La violencia de género es un problema estructural que involucra estereotipos construidos culturalmente y cabría preguntarse hasta qué punto el miedo integra el estereotipo femenino. Las percepciones de inseguridad involucran la vivencia de un cuerpo sexuado, como narra Mercedes (2016, entrevista): “Aparte del acoso físico,

<sup>4</sup> Mantenemos la confidencialidad de las entrevistas mediante seudónimos. También, las expresiones coloquiales.

<sup>5</sup> Documento central para este artículo, en lo sucesivo, *Protocolo*.

siento el miedo de que me van a robar. Lo primero que uno cuida es el bolso, pero ya no cuida lo demás: el cuerpo”. En este contexto, autoras como Ramírez (2012) sostienen que en la cotidianidad de Quito la violencia sexual en el transporte público está altamente reproducida y naturalizada, como ejercicio de poder de un grupo humano sobre otro.

Desde 2010 la ciudad fue escogida como piloto para la iniciativa “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros”, junto con El Cairo (Egipto), Nueva Delhi (India), Port Moresby (Papua Nueva Guinea) y Kigali (Ruanda). Con ella se pretende “prevenir y responder al acoso y otras formas de violencia sexual en el espacio público, de manera que se construyan ciudades inclusivas, democráticas y diversas” (ONU Mujeres 2012, en línea). María Alejandra Guerrón Montero (2016, entrevista) funcionaria de ONU Mujeres Ecuador, destaca las características de Quito. “Comparada con otras ciudades del programa, tenía fortalezas: Centros de Equidad y Justicia (CEJ) y Comisarías de la Mujer, por ejemplo”. El proyecto planteó la oportunidad de superar el “discurso genéricamente correcto”, con acciones concretas y coherentes que promovieran el diseño de una ciudad, en clave de género. Cabe resaltar el rol de las políticas públicas en las dinámicas de poder que afectan a las mujeres, como forma privilegiada de las relaciones entre las instituciones del Estado y la sociedad (Segovia 2012).

En 2012 una investigación al sur de Quito encuestó a más de 800 mujeres. Determinó que 3 de cada 4 habían sido agredidas verbalmente en el espacio público, con frases o palabras ofensivas y 7 de cada 10 habían sufrido agresiones físicas, con empujones o tocamientos no consentidos. Para evitar esas agresiones, un 26 % modificó su forma de vestir, buscan-

do mayor cubrimiento. El 45% manifestó que las personas no reaccionaron ante las agresiones físicas en el transporte. Entre los datos más relevantes para este artículo está que solo el 5 % de las mujeres presentó una denuncia formal por agresiones en el espacio público (Viteri *et al.* 2012).

La Ordenanza Metropolitana 0235 (de 2012) delineó las políticas para erradicar la violencia de género en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), estableciendo en su artículo primero una protección integral de las mujeres. Incluye reflexiones sobre otras formas de violencia, además de la ejercida por la pareja en el espacio privado, principal preocupación de la ciudad en décadas anteriores. Uno de los principios estructuradores del Plan Metropolitano de Desarrollo 2012-2022 planteaba como principios básicos del Gobierno local la equidad territorial, la promoción de la equidad de género, étnica y generacional (Municipio del DMQ 2012). Este documento incluye al programa en el presupuesto municipal, apunta como brazo ejecutor a la Unidad Patronato Municipal San José y a la Secretaría de Inclusión Social del DMQ como rectora de las políticas en la capital. Se considera a la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, que regía los Centros de Equidad y Justicia, una instancia especializada en la gestión de programas para erradicar la violencia de género, mediante la “promoción de derechos, facilidades de acceso oportuno y eficiente a la justicia y atención especializada a víctimas” (Municipio del DMQ 2012, 25).

Ahora bien, a seis años de la implementación del programa Ciudades Seguras y en el marco de la normativa local vigente, ¿Quito se ha desarrollado como una urbe de encuentro y copresencia? ¿Las percepciones de inseguridad de las mujeres en el espacio público

han disminuido? ¿Qué repercusiones ha tenido esto en la forma en que las mujeres transitan por la ciudad? Proponemos reflexionar sobre estas preguntas, a partir de entrevistas semiestructuradas a tres mujeres que sufrieron acoso sexual durante su tránsito por el espacio público de Quito. Analizar sus discursos a la luz de literatura reciente sobre el acoso sexual en lugares públicos (ACSLP) permite evidenciar cómo este concepto incorpora un entendimiento de la desigualdad de género ausente de la ruta operativa para estos casos en Quito. Una ruta que, como una de las entrevistas muestra, puede incluir el cambio de “acoso” por “abuso”, en busca de que el caso rompa ciertas barreras del sistema de justicia y se logre sancionar al agresor.

Dado la intención de esbozar un análisis sobre la integralidad de las políticas públicas, dos de las experiencias tuvieron lugar en el medio de transporte conocido como Ecovía y una en un área concurrida de la ciudad. A partir de ellas, analizamos cómo los aspectos subjetivos del acoso sexual configuran las relaciones de poder que encarna, las reacciones de la sociedad ante él y la actuación de las autoridades competentes. El Código Orgánico Integral Penal (COIP, promulgado en 2014) tipifica y diferencia (con una pena mayor para la segunda) las figuras jurídicas de acoso y abuso sexual, en sus artículos 166 y 170, respectivamente. Mientras, el DMQ considera al *Protocolo* un “instrumento indispensable para contribuir a un transporte seguro libre de violencia sexual y que permitirá una dar una respuesta integrada, interinstitucional e integral” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres 2014, 6). Esto, al observar los vacíos, “donde debe plantearse el trabajo” (Guerrón 2016, entrevista). Entonces, los retos para la integralidad resultan

apreciables en la intersección de las políticas locales con la legislación nacional, ante casos concretos que requieren un claro entendimiento de la violencia de género y, en particular, del acoso sexual en lugares públicos,

### **Precisando los términos: violencia, acoso y acoso sexual en lugares públicos**

Históricamente el Ecuador ha presentado algunas carencias en el diseño de políticas públicas multisectoriales y a largo plazo para enfrentar a la violencia contra las mujeres. El tema ha estado en la agenda del país desde mediados de la década de los 90. En 1995 se expide la Ley 103, Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia y una de las primeras medidas derivadas fue crear las Comisarías de la Mujer y la Familia, actuales Unidades Judiciales contra la Violencia a la Mujer y la Familia. La Constitución de la República, de 2008, reconoce en su artículo 66 el derecho a la integridad personal, que incluye una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. Aunque la violencia doméstica es la que prevalece en las estadísticas, eso no quiere decir que la que ocurre en espacios públicos tenga menor magnitud o no requiera políticas para erradicarla. Sin embargo, debió esperar 15 años, luego de la Ley 103, para ocupar un lugar privilegiado en la agenda de actuación, mediante la iniciativa de ONU Mujeres.

La página web de la Organización Mundial de la Salud reconoce la siguiente definición de violencia: “Uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicoló-

gicos, problemas de desarrollo o la muerte”. Es importante renunciar a entenderla como problema patológico individual y no como “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 1994, 515). Además, constituye un proceso multicausal y multifactorial; con historia, transformado en el tiempo. Por tanto, involucra componentes estructurales, institucionales y situacionales.

Para Massolo, (2005) confundir la violencia de género con la doméstica o intrafamiliar muchas veces oculta el carácter público y político del problema. De ahí que un entendimiento sociológico demande una perspectiva de género, basada en las relaciones de poder entre hombres, mujeres y otras diversidades. A menudo se identifica como violencia de género solo a aquellas formas límite de violencia física visible, como heridas, marcas o atentados contra la vida de las mujeres. Sin embargo, esta se ejerce de múltiples formas, incluidas la violencia psicológica y emocional (Massolo 2005). Como ahondaremos más adelante –y como las entrevistas en la introducción permiten entrever– ese énfasis en la violencia que deja huellas visibles, junto a las percepciones sociales dominantes sobre la inseguridad, desempeñan un rol relevante en el acoso sexual.

Dicho rol se relaciona con la diseminación masiva y la naturalización de lo que Segato (2003,115) denomina “violencia moral”, que incluye “todo aquello que envuelve agresión emocional, aunque no sea ni consciente ni deliberada. Entran aquí la ridiculización, la coacción moral, la sospecha, la intimidación, la condenación de la sexualidad, la desvalorización cotidiana de la mujer como persona, de su personalidad y trazos psicológicos, de su cuerpo, de sus capacidades intelectuales, de su tra-

bajo y de su valor moral”. Así, muchos comportamientos violentos y desiguales se representan como “normales” y el arraigo de esa violencia en valores morales, religiosos y familiares permite que se justifiquen desde estas perspectivas.

En el Ecuador el maltrato dentro de la pareja y en el núcleo familiar, por golpes, insultos, acoso y abuso sexual, así como las humillaciones, tienen sanciones penales y están considerados delitos. El COIP, en el artículo 155, define a la violencia contra la mujer y la familia, mientras que los que le suceden (156 al 158) tipifican como delitos tres tipos de violencia: la física, la psicológica y la sexual. Sin embargo, el recorrido de la violencia en el espacio público ha sido más lento.

En el ámbito conceptual, un término que progresivamente incorporó una discusión sobre lo público es el de acoso sexual. Se considera que surgió en Estados Unidos en 1978, en el contexto de las primeras acciones promovidas por feministas para visibilizar y denunciar los abusos sufridos por las mujeres en sus centros de trabajo (Gaytan 2009). Con el fin de influir en una tipificación jurídica, entre las primeras definiciones de acoso sexual en la literatura se incluyen las siguientes:

Conductas masculinas que no son solicitadas ni recíprocas, que reafirman el rol sexual de la mujer por encima de su función como trabajadora. Estas conductas pueden ser alguna o todas las siguientes: miradas insistentes, comentarios o tocamientos en el cuerpo de una mujer; solicitar el consentimiento de alguien para comprometerse en una conducta sexual; proposiciones de citas que no son bienvenidas; peticiones de tener relaciones sexuales; y violación (Lyn Farley 1978 en Bedolla y García 1989, 50).

Una imposición no deseada de requerimientos sexuales en el contexto de una

relación desigual de poder, este último derivado de la posibilidad de dar beneficios e imponer privaciones, además de la carencia de reciprocidad de quien recibe los acercamientos sexuales (Mackinnon 1979, 5).

Tales definiciones, sin embargo, se limitan a ciertas formas y ámbitos en los que ocurre el acoso sexual, contemplando solo determinadas relaciones de poder. Las reflexiones orientadas a un entendimiento sociológico de la violencia y el acoso sexual pretenden abarcar la variedad de situaciones en que se dan. Ejemplo de ello es el espacio laboral, uno de los más estudiados, incluso mediante el término “hostigamiento sexual” (García y Bedolla 2002; Bedolla y García 1989).

Entre los escenarios donde se han problematizado estas particularidades figura, justamente, el espacio público. Así surgen las reflexiones sobre el acoso sexual en lugares públicos (ACSLP). Zermeño y Plácido (2009, 23) lo definen como “un conjunto de prácticas cotidianas, como frases, gestos, silbidos, sonidos de besos, tocamientos, masturbación pública, exhibicionismo, seguimientos (a pie o en auto), entre otras, con un manifiesto carácter sexual”. Tales comportamientos evidencian las relaciones de poder entre géneros a las que antes nos referíamos. En su mayoría son ejecutados por hombres y afectan a mujeres. Se trata de una violencia institucionalizada y marcada por las representaciones tradicionales de la cultura, cometida tanto por hombres solos como por grupos. No en vano ONU Mujeres (2014, 2) considera al acoso sexual en espacios públicos “una pandemia mundial” y denuncia que no está “suficientemente reconocida”.

De esta forma, ha ganado interés en la investigación académica la profundización sobre las subjetividades, representaciones y

significados expresados en actos de violencia sexual ocurridos en diferentes espacios públicos (Rozas y Salazar 2015) o lugares públicos, terminología que varía en las diferentes fuentes bibliográficas. La discusión sobre esa diferencia carece de interés para los términos en que planteamos este análisis; privilegamos un punto donde existe consenso entre los autores: se trata de una “forma de interacción institucionalizada y por lo tanto, socialmente tolerada” (Gaytan 2009, 23).

Dicha tolerancia se palpa en el caso de María (2016, entrevista), que se volvió mediático en Ecuador, por culminar en sentencia judicial para el agresor.

Todos estaban en la calle porque jugaba fútbol el Ecuador. Me abordaron dos hombres, me levantaron el vestido y me tocaron mi parte trasera de una manera terrible. Uno me “amarcó”,<sup>6</sup> quiso llevarme y yo empecé a gritar. Pedía ayuda a la gente, pero nadie me ayudó. Uno me dijo “¿para qué te vestiste así?”. Los dos se me reían y me gritaban “puta callejera, ¿para qué andas en minifalda!”.

Rozas y Salazar (2015, 13) expresan un punto de vista similar al de Gaytan y ahondan sobre las consecuencias de estas acciones “toleradas”: “Pese a tener impactos en la libertad sexual y el derecho al libre tránsito, estas prácticas han sido consideradas normales y hasta justificadas en nuestra sociedad. De esta forma, en ciertos ámbitos de los espacios públicos se expresa la discriminación de género, que restringe la movilidad de las niñas y las mujeres en la ciudad”. De ahí la importancia de enfocar los análisis desde los procesos y sus causas, no solo a partir de los sujetos individuales, sino también de sus interacciones (Rosaldo 1980, 391).

<sup>6</sup> Término popular usado en Ecuador para designar el acto de sostener por la parte baja del cuerpo a una persona y levantarla en el aire.

## Mujeres y espacio público. Transgrediendo fronteras

Hemos visto cómo la violencia orientada a los cuerpos de las mujeres, con contenido sexual, moldea sus percepciones de inseguridad. En esa lógica, el temor actúa como una forma de confinarlas al ámbito doméstico, limitando sus posibilidades de realización personal (Morey 2007). Sin duda, existe un riesgo real: la violencia hacia las mujeres en el espacio público, pero está sobredimensionado por razones psicológicas y sociales, y atravesado por una discusión fundamental: la división sexogenérica del mundo y, a partir de ella, su ordenamiento social, que tiene reflejo en la organización de los espacios.

Que el reconocimiento de esta división aporte un asidero reflexivo exige más que considerar las diferencias atribuidas (por vía de la construcción y la legitimación social) a hombres y mujeres. Demanda tomar en cuenta la “variedad de formas de interpretación, simbolización y organización de las diferencias sexuales en las relaciones sociales” (Lamas 1997, 148). Y demanda, en consecuencia, examinar las condiciones sociales o culturales a partir de las cuales “se transforma al ser humano de sexo femenino en sujeto subordinado” (Riquer Fernández y Castro 2008, 22). De esta forma, subrayamos que orientar un análisis desde la categoría “género” implica más que cuestionar las supuestas esencias femenina y masculina; es tomar como base la organización social de las relaciones entre sexos y la naturalización de las desigualdades que se establecen entre ellos (Camacho 2014).

Pese a sus limitaciones, una reflexión guía sobre tal naturalización es la existencia de lo que Pateman (1995) denomina “contrato sexual”. Así nombra la autora al “pacto” que

permite la supresión del subtexto de género del contrato social, con el cual se sustituye a la hasta entonces imperante ley del padre por una sociedad civil conformada por “iguales”. El resultado de ello es, precisamente, una separación antagónica de lo público y lo privado, mediante la cual sobrevive el patriarcado. Así, se produce la reclusión de la mujer a la esfera privada, entendida como espacio opuesto a lo público, donde se concentran los asuntos de importancia política.

Pateman (2009, 40) sostiene que el antagonismo público/privado “oculta la sujeción de las mujeres a los hombres dentro de un orden aparentemente universal, igualitario e individualista”. Dicho razonamiento tiene evidentes limitaciones, como matriz analítica para una opresión universal. La división entre esferas varía, cultural, geográfica y temporalmente (Scott 2005), al igual que las relaciones de poder resultantes del sistema de opresión sexogenérica al que antes nos referíamos; sin embargo, este último se mantiene y adapta a nuevos escenarios y modos de producción. Pero, en esencia, la autora apunta a un modo de organización (división) de lo social que confina a las mujeres a ciertos roles y espacios preasignados por un *corpus* ideológico-moral basado en la degradación de lo femenino, a partir de relaciones de oposición. Y esta es una idea fundacional de los estudios de género y feministas, con lecturas particulares: léase, por ejemplo, naturaleza/cultura (Ortner 1979) o producción/reproducción (Nash 1988).

Las manifestaciones históricas de este fenómeno y la progresiva transgresión de la rígida división entre esferas han sido ampliamente criticadas y documentadas. Un ejemplo, cercano al tema del presente artículo por referirse al transporte público, es el texto de Elisabet Prudent (2009) sobre las cobradoras del ferrocarril

rril urbano en Chile, durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Prudent expone las reacciones suscitadas por el desempeño de mujeres en un oficio ejercido tradicionalmente por hombres: su presencia en la esfera pública representaba un visible desafío a las concepciones de feminidad preponderantes en la época. De ahí que, aunque el ejercicio de actividades productivas por las mujeres fuera un hecho cada vez más común, las cobradoras devinieran fuente de escarnio en la prensa. Esto, por una razón fundamental que expone Prudent (2009,1): “Si una cosa era tener que trabajar por ‘necesidad’, otra distinta era ‘optar’ por un oficio ‘de calle’”.

El interés del tema para las ciencias sociales se traduce en la multiplicidad de líneas investigativas que contempla. Así, encontramos toda una línea de estudios sobre el trabajo y la inserción de las mujeres en la esfera pública, y otras sobre su vivencia particular de los espacios públicos o las implicaciones de seguridad de la violencia contra las mujeres en el ámbito público, por solo mencionar algunas.

La adopción de la política de “vagonos rosa” en diferentes países latinoamericanos (Brasil y México, como ejemplos emblemáticos) reavivó las discusiones sobre el acoso en el transporte (véanse Rozas y Salazar 2015; Dunckel-Graglia 2013; Zermeño y Plácido 2009), divididas entre las ventajas de una estrategia preventiva y las críticas a una presunta reproducción de las desigualdades o una segregación de los espacios. Para las reflexiones que aquí proponemos interesa que, comparadas con las políticas de Quito, estas demuestran mayor énfasis en la prevención, pero menor entendimiento del carácter relacional de la categoría “género”, un desafío que, sin lugar a dudas sí asume el *Protocolo*.

## Representaciones del acoso: de la imagen al hecho

Más allá de esta innegable virtud, proponemos una reflexión conceptual en torno a tres críticas a la definición de acoso sexual de la que parte el *Protocolo*. Este busca una concordancia con la legislación nacional, y en específico con el COIP, lo cual conlleva tres problemáticas, para un entendimiento sociológico de la violencia sexual y, específicamente, del acoso. Dichas críticas adquieren relevancia al confrontarlas con la metodología propuesta por Gaytan (2009, 62) para analizar los aspectos subjetivos del acoso sexual. Con base en la Teoría Fundamentada, la autora destaca, entre otros principios básicos, la necesidad de partir de que “las personas son actores que toman un rol activo para responder a situaciones problemáticas”. Esto cuestiona la definición de “víctima”, término reiterado en el *Protocolo* y, de manera general, representación que incide tanto en la autoconciencia del acoso como en la forma en que las personas perciben y responden a la denuncia de este. Lorena, joven quiteña de unos 20 años (2016, entrevista) vivió una experiencia así a principios de este año, en la Ecovía, cuando un hombre intentó “mandarle mano”.<sup>7</sup>

Soy socióloga y desde chiquita he estado muy vinculada a los movimientos sociales y feministas. Yo creo en la autodefensa, así que ese día andaba con un *teaser*, que no usé porque el señor era demasiado viejo. Me di la vuelta, le reclamé, tomando distancia (...) él se hizo el loco. Se levantó para bajarse y me quiso agarrar las manos. Lo tuve que empujar. Aunque fuera de edad avanzada, era más grande que yo. La gente no hizo

<sup>7</sup> Expresión popular usada en Ecuador para designar tocamientos de carácter sexual, generalmente en partes íntimas.

nada. Una señora me dijo que me calmara, que yo era abusiva, por empujar al señor, porque era de la tercera edad.

María (2016, entrevista) también destaca que, como no entró llorando a la Fiscalía, “nadie me dio agua, me dijeron que no me veían golpeada ni tenía moretones (...) me dijeron que había casos más graves”. El cuestionamiento a las representaciones de víctima/victimario se relaciona también con la segunda crítica al *Protocolo*: el reduccionismo de las múltiples relaciones de poder, en especial de la centralidad de la categoría “género” y, específicamente, de la condición de “mujer”, como fuente de violencia y acoso. Gaytan (2009, 62) subraya la importancia de entender que los actores sociales “actúan con base en significados” y que estos son “definido(s) y redefinido(s) a través de la interacción”. Es vital entender los significados socialmente construidos sobre el género, las categorías y roles binarios que involucra cualquier manifestación de acoso sexual. No en vano Scott (2008, 21) considera elementos constitutivos del género a los “símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples (y a menudo contradictorias)” y “conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos”.

Al no partir de la centralidad del género como categoría de exclusión se soslaya el principio de que la organización social del mundo con base en una división sexogenérica es, de por sí, excluyente y discriminatoria. En otras palabras, que el acoso sexual se da por la condición de género como fuente principal de opresión, que esta no es transversal a otra relación de poder en espacios laborales, docentes o de prácticas religiosas.

Tanto el *Protocolo* (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres

2014, 24) como el COIP aluden a “situaciones de autoridad” docentes o religiosas, como ejemplos emblemáticos de lo que Gaytan (2009, 35) denomina “soborno sexual y relación jerárquica formal de poder”. Aunque el tipo penal al que se acoge el *Protocolo* se refiere a “cualquier relación que implique subordinación de la víctima” (COIP, art.166), las complicaciones se dan por los matices subjetivos del acoso sexual. A juicio de Gaytan (2009, 35), las relaciones formales de poder “no son necesariamente compartidas” por todas sus formas; léase, en este caso, el ACSLP y, específicamente, en un medio de transporte público. Que este último tenga lugar se relaciona con una lectura de la transgresión entre esferas por parte de un cuerpo femenino, que en ese contexto se percibe como público y disponible, lo cual tiene matices particulares y diferenciados de otras relaciones de poder, en los entornos que menciona el *Protocolo*. De ahí el carácter estructural e institucionalizado del ACSLP. Aunque en la página 22 el documento admite en sus enfoques que “el orden patriarcal define el espacio público como masculino, restringiendo [su] uso por parte de las mujeres”, dicha consideración está ausente del concepto de acoso sexual y de sus manifestaciones.

De lo anterior se desprende la tercera crítica: minimizar el rol del factor espacial en las relaciones de poder sexogenéricas. Más que hablar de acoso sexual, se necesita hablar de acoso sexual en lugares públicos (ACSLP) y, en concreto, en medios de transporte de pasajeros; no hacerlo conlleva la ausencia de “una sensibilidad hacia el entorno y hacia encontrar la naturaleza de los eventos (procesos)” (Gaytan 2009, 62). Una definición descontextualizada del debate sobre lo público y lo privado, al que antes nos referíamos tiende a “exportar”

modos de actuación ante situaciones motivadas por diferentes condiciones del entorno.

En esencia, se intenta tratar la violencia pública mediante lógicas históricamente diseñadas para visibilizarla y erradicarla en el entorno privado. Como sostienen Zermeño y Plácido (2009, 55), “bajo la idea dicotómica de reproducción-producción pareciera tácito que las mujeres estén cerca de sus casas y en actividades ligadas a la reproducción y cuidado de los/las integrantes de la familia, sin embargo, la vida en la Ciudad se ha complejizado, como resultado también de las complejidades en las relaciones y roles de género”. Tal complejidad incluye una creciente movilidad de las mujeres por la ciudad; múltiples rutas, incluido el transporte de pasajeros, en las que se experimenta la violencia y, en específico, el acoso sexual en condiciones particulares.

Coincidiendo con la definición de Zermeño y Plácido (2009), las formas más comunes de acoso sexual en el transporte público en el DMQ, identificadas por Guarderas (2012) son:

- Piropos obscenos u ofensivos, de carácter sexual
- Palabras ofensivas o despectivas respecto de las mujeres
- Miradas morbosas
- Toques o manoseos de carácter sexual
- Cuando a una mujer algún o algunos hombres le muestran los genitales
- Roces o cuando alguien se recarga con el cuerpo, con intenciones de carácter sexual
- Fotos del cuerpo de una mujer, tomadas sin su consentimiento.

En la narración de Mercedes (2016, entrevista) cobran importancia las características socioespaciales de un medio de transporte público en Quito.

Yo voy siempre en la Ecovía porque es muy rápida, no tengo otra forma de transportarme y es económica. Ha habido ocasiones en que, en horas pico (las 8 a.m. o las 6 p.m.) se llena demasiado. Me he sentido muy presionada porque, para empezar, es muy incómodo que a una la estén apretando. Siempre hay hombres morbosos que aprovechan esa situación y se pegan mucho, aprovechando que el bus está muy apretado. Se siente la respiración tan cerca... eso no es tan normal. Yo creo que eso es aprovecharse de las circunstancias; horrible.

Para valorar las implicaciones de estas deficiencias en el *Protocolo*, es necesario acudir a otro principio para el entendimiento del ACSL y sus aspectos subjetivos: “la interrelación entre condiciones (estructura), acción (procesos) y consecuencias” (Gaytan 2009, 62) en sus manifestaciones. Esto involucra tanto las definiciones de conceptos y enfoques como las secuencias de actuación y sus resultados, todos atravesados por lecturas sobre género, mujeres, violencia sexual y espacios públicos.

### Hacia una política integral: discusiones pendientes

El *Protocolo* señala varias instancias responsables de su ejecución, en el DMQ: la Secretaría de Movilidad, la Unidad Patronato Municipal San José, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros. Para una coherencia en los enfoques, cada una de estas entidades necesitaría contar con un departamento de género o con profesionales que hayan recibido formación específica en el tema, con énfasis en violencia sexual. Esta dificultad fue señalada por una de las personas encargadas de su ejecución, quien reconoció las dificultades

que entraña tal carencia (2016, entrevista). Y aunque la incorporación de un enfoque de género no dependa de manera exclusiva de la existencia de estas unidades, sí requiere una conciencia o sensibilidad de los involucrados. La misma persona encargada (2016, entrevista) contó que, durante capacitaciones a choferes sobre el acoso sexual, se hicieron latentes sus propios prejuicios, relacionados con dimensiones de género, pero también de edad o clase, por ejemplo.

Eso demuestra la complejidad de las relaciones de poder, su carácter multidireccional y las subjetividades que en ellas se expresan. Daniela Chacón (2016a), exvicealcaldesa de Quito, considera que el hecho de que los hombres no experimenten el acoso en los medios de transporte incide en su percepción sobre la importancia del tema. Durante su gestión se impulsó la creación de cinco cabinas, llamadas *Cuéntame*, en las que las mujeres pueden denunciar el acoso. Chacón (2016b, 52) sostiene que esas denuncias, “dependiendo del caso, se remiten a las entidades competentes: Fiscalía de Flagrancia, Unidades y Juzgados de Contravenciones, Juzgados de la Niñez y Centros

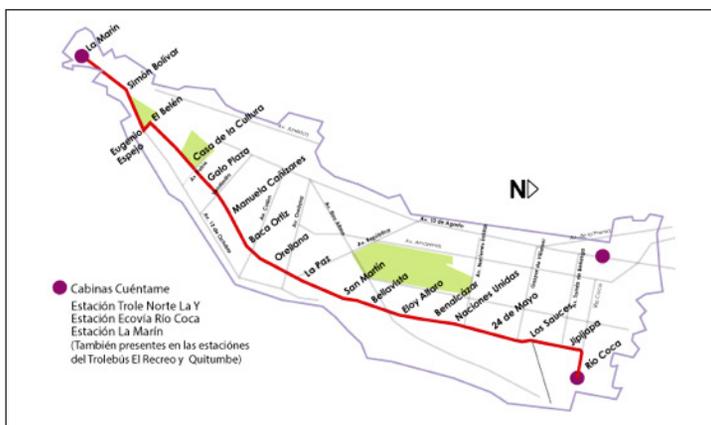
de Equidad y Justicia (...) También se reciben denuncias que no se remiten a entidades competentes por decisión de la víctima y tan solo se brinda el apoyo psicológico”. El número de denuncias receptadas por las cabinas, desde su creación en 2014 hasta febrero de 2016, ascendía a 500; los casos sentenciados, a 11 (Chacón 2016b, 52; Pacheco 2016).

La función de estas cabinas y la ejecución del *Protocolo* se reflejan en el relato de Lorena (2016, entrevista), quien confrontó a su acosador.

Llegando a la parada del Estadio [Olímpico Atahualpa], como el señor no se bajaba, le dije al guardia. “Este tipo intentó mandarme mano. Haga algo”. No hizo nada. Se dio la vuelta y le dijo al de la Ecovía que avanzara. En la siguiente parada, como yo estaba muy alterada y había sacado el *teaser*, el señor se bajó. Llegué a la parada final, busqué ayuda, había unos policías metropolitanos y me dijeron: “Ah no, tienes que buscar a un policía nacional y denunciarlo”. Le dije, “pero usted puede llamar a uno”. “No, eso no nos corresponde a nosotros”. Me fui a administración, allí una señora, como que no le importaba, [me dijo] “no, eso no tiene nada que ver con nosotros. Vaya a las carpas [se refiere a las cabinas]”. Le dije: “Fue al primer lugar al que fui, pero no hay nadie”. Me dijo: “Bueno, tal vez se fueron a dar una vuelta, ya han de regresar”. De todo lo que te joden en la calle, cuando intentas buscar ayuda, no hay.

El mapa 1 muestra el recorrido de la Ecovía por la zona centro norte, que describe Lorena.

Mapa 1. Estaciones de Ecovía, en el centro norte de Quito



Fuente: Elaboración propia.

La cabina mencionada se encuentra en la estación de Río Coca, la última del mapa. Si, como indica el relato, el acoso tuvo lugar antes de la parada de Naciones Unidas (mencionada como Estadio Olímpico), Lorena debió recorrer al menos cinco paradas en el mismo medio de transporte que su agresor, antes de llegar al lugar legitimado para procesar su denuncia, donde tampoco tuvo a su disposición los mecanismos necesarios.

La Ordenanza Metropolitana 0235 recoge en su artículo 5 que la autoridad facilitará el acceso a los procedimientos sancionatorios que establece la autoridad jurisdiccional, en los casos de violencia sexual callejera en medios de transporte públicos. El artículo 8 señala que todos los servidores metropolitanos, particularmente quienes presten servicios en las áreas de salud, seguridad, movilidad y otros que tengan relación directa con la comunidad, que tuvieren conocimiento de actos de violencia basada en género, en los ámbitos públicos o privados, estarán obligados a aplicar los protocolos de atención inmediata a la víctima. El *Protocolo* (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres 2014, 27) incluye entre sus principios básicos los de “atención oportuna y adecuada”, “eficacia y eficiencia” y calidad y calidez”.

Yo me fui a casa y ese día lo “posteeé” porque mi prima y yo habíamos dicho que sería buena idea tomarle fotos a los morbosos. Si ellos no tienen Facebook, tendrán sus hijas o sus mamás. Por lo menos, algún conocido los verá y van a sentir vergüenza o algo así. Como tenía la foto del señor, subí la historia a Facebook y a Twitter (Lorena 2016, entrevista).

La publicación de Lorena en *Facebook* dice lo siguiente: “(...) Les dejo la foto del tipo,

compartan y difundan! Para que nos cuide-mos entre nosotras y para que algún día esta miseria de humanos llegue a tener aunque sea vergüenza de ser lo que son!!”<sup>8</sup>

Llegó a oídos de la vicealcaldesa [Daniela Chacón]. Ella me pidió, por mensaje directo de *Twitter*, que le diera mi correo o un número de teléfono. Me contactó una señora del Municipio, que era como la encargada de esto. Me dijo: “¿Estarías dispuesta a hacer la denuncia?”. Le dije que sí. Me dijo: “Yo te llamo la siguiente semana”. Me llamó y primero se disculpó porque no hubo nadie en la cabina, que las chicas que trabajan ahí a veces salen a dar vueltas en la Ecovía (...) Que creían que era un señor del que había varias denuncias y al que le estaban dando seguimiento. Cuando lo encontraron (...) me dijo: “No podemos hacer nada”. Le digo: “¿Por qué? Yo pongo la denuncia, como me dijiste”. Y me dice: “No servirá de nada porque el señor es de la tercera edad y no lo pueden meter a la cárcel. De gana nos vamos a gastar”. No volví a saber nada del Municipio ni del señor.

Quito se perfilaba como el territorio ideal donde las ONG, el Gobierno local y la sociedad civil trabajarían de la mano para disminuir la violencia en el espacio público, mediante la creciente sanción social hacia aquellos actos contrarios a la idea de ciudad para las mujeres y las niñas, ciudad libre y diversa. Pese a los esfuerzos, un engranaje se traba: la relación de las políticas locales con las nacionales y los operadores de justicia. Por ello, el ACSLP no siempre es reconocido y denunciado, ni tipificado como delito, ni sancionado debidamente.

A partir de julio de 2011, con la posesión del Consejo de la Judicatura Transitorio, el Gobierno nacional reestructuró el aparato de

<sup>8</sup> Se respetó la ortografía original.

justicia. El hecho de que la entidad asumiera competencias dispersas entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados inyectó 600 millones de dólares, distribuidos entre infraestructura y personal altamente capacitado (*El Comercio* 2012). Pero el verdadero objetivo, agilizar el procesamiento de causas, no se alcanzó a cabalidad. En los casos de ACSLP, las mujeres todavía deben recorrer una ruta crítica, sobre todo si ocurren en “territorio de nadie”.

[Para que me prestaran atención], tuve que gritar “me robaron, ladrones”. La Policía no llegaba, vi a un agente de tránsito metropolitano, que se frenó y dijo “pero no le robaron”. Tuve que llamar tres veces al 911. El agente de tránsito me dijo “de gana va a denunciar, mejor ya discúlpele”. El tipo [se refiere a uno de los agresores porque el otro se dio a la fuga] decía: “Ecuador metió un gol, perdóneme, más se va a demorar en denunciar que yo en salir”. [Cuando lo detuvieron] estaba junto a mí y al policía y todo el tiempo me decía que no perdiera el tiempo, que solo fue una cogidita, “su marido le ha de hacer lo mismo”. En la unidad de flagrancia no me quisieron tomar la versión, diciendo que es contravención, por ser manoseo. De manoseo a abuso sexual hay un giro enorme; si los violentadores empiezan a entender que es abuso y cárcel, lo piensan. Yo no necesito que me penetren para sentirme abusada (...) se debe denunciar este tipo de violencia, también porque se ha naturalizado el manoseo. Queda a vista de todo el mundo y, si tú misma no denuncias, nadie lo hará (María 2016, entrevista).

El testimonio muestra la naturalización de una conducta violenta asociada con el acoso sexual, considerada “menos grave que el abuso”, aunque no quepa duda de las relaciones de poder sexogenéricas que encierra: el derecho de los hombres sobre un cuerpo femenino “disponible”. El caso de María tuvo mayor re-

sonancia por lograr que se reconociera una de las formas del acoso como abuso sexual. Por ello, aunque constituya un avance para sancionar las formas de violencia, plantea deudas con la visibilidad y el reconocimiento de las formas más naturalizadas del acoso sexual.

El *quid* de la cuestión, no obstante, trasciende el debate sobre el tipo penal, la transgresión de la ley o la constitución de un delito. El bienestar de las afectadas podrá depender de la agilidad de sancionar una contravención o del mayor grado de reparación asociado con un delito. Después de todo, la norma penal debe sancionar a los presuntos agresores y reparar a las víctimas, en el menor tiempo posible y con las menores afectaciones. Pero, en términos de una política integral y efectiva a largo plazo, no se puede soslayar ni el valor simbólico de un caso sancionado y visibilizado, que contribuya a la prevención, ni el de un mecanismo eficiente y accesible, que permita un mayor número de denuncias. Por ende, más que modificar el contenido de las leyes, “hay que incidir en sus mecanismos, en las instancias asociadas con su aplicación, y en la actividad y comportamiento de la gente respecto a ellas” (García y Bedolla 2002, 9).

## Conclusiones

Las violencias de género expresan el dominio histórico de los hombres sobre las mujeres en diversos espacios, incluidos los públicos. El programa Ciudades Seguras proyecta una intervención integral, lo cual marca un camino donde ninguna expresión de esas violencias puede ser tolerada, a riesgo de tolerarlas todas. Esto requiere coordinar distintos campos. En primer lugar, el legal, tipificando las formas de violencia en el espacio público, que tienen su

propias lógicas y complejidades, atravesadas por una naturalización relacionada con la presencia de los cuerpos de las mujeres en ese ámbito. En segundo lugar, la atención directa a la ciudadanía, fortaleciendo los espacios de recepción y seguimiento a estas problemáticas, con protocolos ajustados a las manifestaciones concretas de la violencia y formación especializada a quienes participan en su ejecución. Y en tercer lugar, en la prevención, diseñando e implementando módulos de trabajo dirigidos a funcionario(a)s y ciudadanía. De esa forma, los esfuerzos dejan de ser puramente declarativos y conforman un frente común.

Un mérito de las políticas para erradicar el ACSLP en la región es su aporte al debate académico sobre ciudades seguras para mujeres, niñas y adolescentes. En el caso del DMQ, esto se enriquece con entendimiento del género como categoría relacional, que deslinda un área de incidencia más allá de los actores de las relaciones de poder, hacia las lógicas que las motivan. Como ciudad piloto de una iniciativa global, Quito cuenta con mecanismos y espacios de discusión impensados en otros puntos geográficos, donde el ACSLP es opacado por otras formas de violencia. Nueve de los 11 casos sentenciados desde que se crearon las cabinas *Cuéntame* tuvieron lugar en 2016 (Pacheco 2016) lo cual muestra un avance en la visibilización de algunas de sus manifestaciones. Sin embargo, el hecho de que continúe la percepción selectiva sobre la “gravedad” de estas, reforzada por las condenas por tocamientos indebidos o masturbaciones como “abuso sexual” (artículo 170 del COIP) permite observar cómo los aspectos subjetivos del ACSLP aún plantean retos para la integralidad de las políticas públicas.

Retos condicionados por la centralidad de la categoría “género” en las relaciones de po-

der expresadas en el ACSLP y por discusiones (abiertas y en evolución) sobre lo público y lo privado, el rol de las representaciones de género, las responsabilidades nacionales y locales en el diseño y la ejecución de las políticas y el valor simbólico de las sanciones para el reconocimiento de la violencia. Lejos de intentar resolver tales cuestiones, en este artículo propusimos una reflexión articulada en su entorno, que permita evidenciar cómo erradicar el ACSLP demanda responsabilidades de la sociedad en su conjunto, identificando y “desnaturalizando” las relaciones de poder que permiten reproducir la violencia de género, que reconocen y sancionan solo algunas de sus formas y fomentan un ejercicio desigual del derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- Bedolla, Patricia y Blanca García. 1989. *Consideraciones conceptuales en torno al hostigamiento sexual*. México: UNAM/Fontamara.
- Chacón, Daniela. 2016a. Intervención en Mesa Redonda “Femicity: la ciudad en femenino”. Universidad San Francisco de Quito, 31 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2016b. “Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en lugares públicos”. En *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 5, 43-54.
- Dunckel-Graglia, Amy. 2013. “Rosa, el nuevo color del feminismo: un análisis del transporte exclusivo para mujeres”. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, 37: 148-176. <http://www.redalyc.org/pdf/884/88428978007.pdf>.
- El Comercio*. 2012. “El Consejo de Transición de la Judicatura cumple 1 año”. 26 de ju-

- lio de 2012. <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consejo-de-transicion-de-judicatura.html>.
- Fiscalía General del Estado. 2015. "Ciudadano fue sentenciado a seis años y ocho meses por abuso sexual". 26 de marzo, <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/15-fiscalias-provinciales/3339-ciudadano-fue-sentenciado-a-seis-a%C3%B1os-y-ocho-meses-por-abuso-sexual.html>.
- García, Blanca y Patricia Bedolla. 2002. "Las relaciones de poder vinculadas al hostigamiento sexual". Archivo en pdf. <https://derechoshumanosrrhh.files.wordpress.com/2011/10/las-relaciones-de-poder-y-violencia-vinculadas-al-hostigamiento-sexual.pdf>.
- Gaytan, Patricia. 2009. *Del piropo al desencanto. Un estudio sociológico*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Guarderas, María de la Paz. 2012. Protocolo de atención al acoso en el transporte público. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Guzmán, Laura. 1994. "Familia, relaciones de género y estructuras familiares: reflexiones a propósito del año internacional de la familia". Archivo en pdf. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000114.pdf>.
- Lamas, Marta. 1999. "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género". *Papeles de Población* 21: 147-178.
- Mackinnon, Catherine. 1979. *Sexual harassment of working women. A case of sex discrimination*. New Haven: Yale University Press.
- Massolo, Alejandra. 2005. "Género y Seguridad Ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales". Ponencia presentada en el Programa "Hacia la construcción de una sociedad sin violencia". Seminario Permanente sobre Violencia. San Salvador, junio. [http://www.redmujer.org.ar/articulos/art\\_12.pdf](http://www.redmujer.org.ar/articulos/art_12.pdf).
- ONU Mujeres. 2010. "Quito se compromete con el programa de Ciudades Seguras de UNIFEM, parte de ONU Mujeres". 25 de noviembre. [http://www.onumujeres-ecuador.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=379:quito-se-compromete-con-el-programa-de-ciudades-seguras-de-unifem-parte-de-onumujeres&Itemid=29](http://www.onumujeres-ecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=379:quito-se-compromete-con-el-programa-de-ciudades-seguras-de-unifem-parte-de-onumujeres&Itemid=29).
- \_\_\_\_\_. 2012. "Programa Ciudades Seguras". <http://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/programa-ciudades-seguras>.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Iniciativa mundial Ciudades Seguras". Versión en pdf. [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/es-unw-safecities-brief-2014\\_us-web.pdf](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/es-unw-safecities-brief-2014_us-web.pdf).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres. 2014. *Protocolo de actuación en casos de violencia sexual en el sistema de transporte de pasajeros de Quito*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito/ONU Mujeres.
- Pateman, Carole. 1995. *El contrato sexual*. México. ANTHROPOS/UAM.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, compilado por Ramiro Ávila, Judith Salgado y Lola Valladares. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Unifem/Naciones Unidas.
- Prudent, Elizabet. 2009. "Entre la infamia y el deleite. Las cobradoras de tranvías en Santiago de Chile y Valparaíso, 1880-1920". *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (mayo).

- DOI: 10.4000/nuevomundo.56152.
- Ramírez, Graciela. 2012. Informe técnico sobre transporte público. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Riquer Fernández, Florinda y Roberto Castro. 2008. "Una reflexión teórico-metodológica para el análisis de la ENDIREH 2006". En *Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*, coordinado por Roberto Castro e Irene Casique. México: Instituto Nacional de las Mujeres/ Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Rosaldo, Michelle. 1980. "The Uses and Abuses of Anthropology: reflections on Feminism and Cross-Cultural Understanding". En *Signs* 5: 389-417.
- Scott, Joan. 2005. *Going public: feminism and the shifting boundaries of private sphere*. Chicago: University of Illinois Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Género e historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Segato, Rita. 2003. *Las estructuras elementales de la violencia*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pacheco, Mayra. 2016. "Sentenciados hombres que acosaron sexualmente a dos mujeres en Ecovía". En *El Comercio*, 10 de noviembre. <http://www.elcomercio.com/actualidad/sentenciados-hombres-acoso-sexual-mujeres.html>.
- Viteri, María Amelia, Michelle Artieda López, Katalina Barreiro, Juan Pineda y Alicia de la Torre Rojas. 2012. *Percepciones de seguridad en el sur de Quito*. Quito: Patronato Municipal San José.
- Zermeño, Marta y Elizabeth Plácido. 2009. *La discriminación y violencia contra las mujeres en el transporte público de la ciudad de México*. México D.F.: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

# Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano<sup>1</sup>

## *Insecurity and neighborhood protection mechanisms in the urban Peru*

Sofía Vizcarra<sup>2</sup> y Diana Bonilla<sup>3</sup>

*Fecha de recepción: 29 de agosto de 2016*  
*Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2016.*

### Resumen

Este trabajo explora y compara, a través del empleo de técnicas cualitativas, las actuales percepciones de inseguridad que se han generado en los últimos años en los vecinos de dos barrios urbanos del Perú y los respectivos mecanismos barriales de protección que han implementado para darles una respuesta. Por un lado, la Ronda Urbana del barrio de “Agua de Pajaritos” en el distrito de Huamachuco, departamento de La Libertad; y por otro lado las rejas y vigilantes en las calles del barrio de La Huerta en el distrito del Rímac, departamento de Lima. Si bien ambos barrios se sitúan en contextos urbanos diferentes, en ambos casos se han evidenciado características comunes que permiten aproximarse a las percepciones sobre inseguridad y las visiones sobre la provisión de seguridad, a veces contradictorias con la convivencia democrática en las ciudades modernas.

**Palabras clave:** percepción de inseguridad, barrio, mecanismo de protección, desorden social.

### Abstract

This paper explores and compares, through the use of qualitative techniques, the new perceptions of insecurity generated over the last years among the neighbors of two urban neighborhoods in Peru and the respective neighborhood protection mechanisms implemented in response. On the one hand, the Ronda Urbana of the Agua de Pajaritos neighborhood in Huamachuco district, La Libertad department, and on the other hand, the security grilles and watchmen of the La Huerta neighborhood, in Rimac district, Lima department. While both neighborhoods take place in different urban environments, in both cases we find common characteristics that allow us to approach to eh insecurity perceptions and the visions about security provision, sometimes contradictory to the ideal about civic coexistent in modern cities.

**Key words:** insecurity perceptions, neighborhood, protection mechanisms, social disorder.

1 La investigación para la elaboración de este artículo ha sido en parte financiada por el proyecto “Violence Research and Development” de la Universidad de Bielefeld en colaboración con la Pontificia Universidad Católica del Perú. La primera versión de este artículo ha sido presentada en una ponencia en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador (Quito) del 26 al 28 de agosto del 2015.

2 Magister en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Licenciada en Estudios Iberoamericanos y Master en Seguridad Internacional por el Institut d'études Politiques de París – Sciences Po. Es Investigadora Principal del Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia de la PUCP. Correo: sofia.vizcarra@pucp.edu.pe

3 Licenciada en Sociología y estudiante de la Maestría en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es Investigadora Adjunta del Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia de la PUCP. Correo: diana.bonilla@pucp.edu.pe

## Introducción

En las ciudades de América Latina existe una alta percepción de inseguridad, a pesar de que no en todas existen altos niveles de victimización (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015; PNUD 2013, 67). Sin embargo, la percepción de inseguridad motiva a los ciudadanos a desarrollar diversos mecanismos de protección. En ese abanico de mecanismos se encuentran prácticas que van desde las iniciativas privadas de seguridad como la construcción de enclaves urbanos o barrios fortificados (Caldeira 2000), instalación de cámaras de vigilancia, contratación de servicios seguridad hasta iniciativas comunitarias como la formación de asociaciones vecinales de vigilancia, entre otros.

Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el Perú registra una de las tasas más altas de percepción de inseguridad en la región, solo superado por Venezuela (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015). Dicha percepción está relacionada al miedo que generan al menos dos elementos: los fenómenos criminales (robos, hurtos, etc.) y los fenómenos de desorden social (consumo de drogas en la vía pública, vehículos que transitan a alta velocidad, desconocidos en espacios públicos, etc.) (Zevallos y Mujica 2016). Estos fenómenos han sido estudiados desde diferentes perspectivas teóricas. Por un lado, las investigaciones sobre el miedo al crimen han contribuido a identificar sus principales componentes, entre ellos la victimización, la confianza en las autoridades, la influencia de los medios o el entorno social (Vilalta 2009; Naredo 2002). Por otro lado, el desorden social ha sido entendido desde la teoría de la desorganización social como la inhabilidad de una comunidad para dar cuenta de los valores comunes de sus residentes y mantener un control social efectivo (Sampson 2012). Además, es importante tener en cuenta esta noción dentro

de un enfoque de ecología humana, que enfatiza el espacio y el territorio como variables de la interacción y convivencia humana en la ciudad (Pico e Inmaculada 2010).

Este artículo analiza las características de las percepciones de inseguridad de los vecinos y cómo estas influyen en la generación de determinadas respuestas barriales de provisión de seguridad. Para ello, se han seleccionado dos barrios en las ciudades de Lima y Huamachuco, donde existen dos mecanismos de provisión de seguridad: rejas y asociaciones de vigilatismo comunitario (rondas urbanas). El artículo se divide en cuatro secciones: la primera presenta una revisión de los principales conceptos teóricos relacionados, la segunda detalla las consideraciones metodológicas, la tercera analiza las percepciones de inseguridad en los casos estudiados, y la cuarta aborda el funcionamiento de los mecanismos de provisión de seguridad barrial.

## Aproximaciones teóricas al miedo al crimen y la desorganización social

La seguridad se ha estudiado desde perspectivas teóricas que enfatizan distintos aspectos, como la seguridad relacionada al crimen, a la violencia política, a la salud, entre otros. Sin embargo, cabe entender la seguridad a partir de dos elementos: por un lado, como la ausencia de amenazas: un estado de seguridad absoluta. Por otro lado, también como un estado de neutralización de amenazas: encontrarse protegido y, además, tener formas de evitar exponerse al peligro (Zedner 2003, 155). De manera complementaria, también se define la seguridad como una construcción social que implica una especie de “igualdad de la vida social, un ámbito libremente compartido por todos” (United Nations Hu-

man Settlements Programme 2007). Aplicado al ámbito de la seguridad ciudadana, ello hace referencia principalmente a no tener miedo de una agresión violenta, ser consciente de que la propia integridad física será respetada y poder disfrutar de la intimidad de la vivienda o circular tranquilamente por la calle sin temer robos o agresiones. A partir de dicha definición, separamos para el análisis de este caso dos de sus dimensiones más importantes: las amenazas relacionadas al miedo al crimen y las relacionadas al desorden social.

A partir de la revisión de literatura acerca del tema, se ha identificado una predominancia de las perspectivas cuantitativas en el estudio del miedo al crimen (Clemente y Kleiman 1977; Vilalta 2009), por lo que se resalta aquí la necesidad de contribuir al conocimiento de dicho fenómeno desde una dimensión subjetiva, que también tenga en cuenta las percepciones y perspectivas de los sujetos. Así, el miedo al crimen será entendido como una reacción emocional de temor a partir de la identificación de elementos relacionados al crimen en el entorno inmediato teniendo en cuenta las experiencias y frecuencia en dicho entorno (Kessler 2009; Garofalo 1981). Se identifica al miedo, al crimen básicamente, como una respuesta ante elementos percibidos en el ambiente (Ferraro 1995). Sin embargo, las características de dicho ambiente y aquello que se identifica en él como peligroso no pueden ser analizados únicamente bajo la noción de miedo al crimen. Se requiere estudiarlas desde distintas nociones, como la de desorden social en el barrio.

La teoría de la desorganización social es una de las principales corrientes que estudia el crimen en la ciudad. Esta se enmarca en el desarrollo de la escuela de Chicago y las teorías ecológicas acerca del crimen urbano (Burgess 1925; Shaw y McKay 1942), que se centran en la importancia de la relación entre este y el entorno físico y social en que se desarrolla. Uno de los principales

hallazgos de estas teorías es que las características de los barrios influyen más que las de los habitantes en la incidencia delictiva en la ciudad (Shaw y McKay 1942). Asimismo, se toma en cuenta la desorganización social de los barrios como una variable importante de la delincuencia. Posteriormente, dicha desorganización es definida como la inhabilidad de una comunidad para dar cuenta de los valores comunes de sus residentes y mantener un control social efectivo. Esta es generada por la debilidad o ausencia de eficacia colectiva, noción que interrelaciona la cohesión y la confianza con el compromiso proactivo para intervenir en el mantenimiento de control social en un espacio, y que surge a partir de eventos o situaciones que involucren emociones como el miedo, ansiedad u odio de los residentes (Sampson 2012). Una de las evidencias más claras de la desorganización social es el desorden social, entendido como un fenómeno del comportamiento que puede ser visible (consumo público de alcohol, prostitución), experimentado (acoso sexual callejero) o puede ser notado a través de evidencias directas (grafiti, vandalismo) (Skogan 1990, 4).

En el caso latinoamericano, las percepciones de inseguridad han generado respuestas que incluyen estrategias de protección individual o colectiva, públicas o privadas que han sido estudiadas particularmente a un nivel barrial (Caldeira 2000; Ploger 2006; Goldstein 2003; Rowland 2006). Así, el barrio cobra un rol fundamental entendido como espacio de relaciones sociales, como una agrupación o colectividad que funciona como mediador entre la familia y la ciudad (Ledrut 1971), o como un grupo social primario donde se espera una sociabilidad y responsabilidades específicas, sostenidas por fronteras de diferenciación que contienen aspectos objetivos como subjetivos, físicos y culturales (Keller 1979). Asimismo, el barrio representa una

privatización progresiva del espacio público, una instancia media entre lo personal y lo social, el dentro y el fuera, que recompone el espacio en función de los significados y trayectorias que le atribuyen los sujetos (Mayol 1999).

Entonces, en los barrios latinoamericanos, las respuestas a la inseguridad se expresan principalmente en mecanismos de control territorial y social que se enmarcan en un nuevo paradigma de control del delito. Este comprende nuevas formas de regularlo, a través de aparatos de prevención y control conformados por organizaciones de prevención, asociaciones público-privadas, y policía comunitaria. No obstante, estos mecanismos expresan muchas veces una visión de sociedad marcada por una fuerte demanda de seguridad y un giro punitivo en lo legal en los últimos años (Iturralde 2010; Sozzo 2016). Dichos mecanismos generan un subsistema de relaciones al interior del sistema de seguridad ciudadana (CIDH 2009), ya que conectan órganos del sistema de seguridad y justicia con la comunidad. Así, se desdibujan o extienden los límites del control formal del delito, ya que ahora también actores civiles toman responsabilidad en dicho control (Garland 2001, 279 – 280).

Esta multiplicidad de mecanismos barriales de seguridad comunitaria ha sido estudiada en América Latina, identificando que la participación de los ciudadanos en ellas permite distinguir sus diversas formas e implicancias (Ungar 2007; Dammert 2003; Pegoraro 2002; Fruhling 2004). Las investigaciones señalan que muchos de estos mecanismos responden también a ineficiencias o desconfianza en la gestión estatal o municipal de la seguridad, e implican una gran capacidad de agencia de parte de los vecinos (Caldeira 2000; Plöger 2006). Así, se han estudiado estos mecanismos teniendo en cuenta también las características de los servicios de provisión de seguridad del Estado, donde existe

una situación generalizada de descrédito y desconfianza hacia las instituciones estatales responsables de la provisión de seguridad, así como un déficit en los recursos con los que cuentan estas instituciones para su labor (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015).

## Consideraciones metodológicas para la investigación barrial en dos ciudades peruanas

Esta investigación compara dos casos de estudio a partir del empleo de herramientas cualitativas: la observación en el barrio, durante un mes en cada barrio, y la aplicación de 52 entrevistas a distintos actores como vecinos, ronderos, vigilantes y policías. Veintidós entrevistas fueron aplicadas en el barrio de La Huerta (Lima) y 30 en el barrio de Agua de Pajaritos (Huamachuco). El trabajo de campo en ambos barrios se realizó entre diciembre del 2013 y diciembre del 2014. Esta investigación se plantea como un estudio comparado de casos y no tiene como objetivo extrapolar las conclusiones a otros barrios del Perú, sino plantear la necesidad de desarrollar mayores estudios a nivel barrial para comprender lo que viene sucediendo en el país en relación a los mecanismos de seguridad barrial.

Los casos fueron seleccionados a partir de criterios de disimilaridad<sup>4</sup> a fin de reflejar las diferentes realidades urbanas que existen actualmente en el Perú, país que en las últimas décadas ha tenido un creciente proceso de urbanización: para el 2007, 75.9% de la población era urbana

4 El empleo del criterio de disimilaridad permite evidenciar que la escala de aglomeración urbana y el nivel socioeconómico de los barrios no son factores determinantes para la aparición de mecanismos de seguridad barrial como los descritos en esta investigación. No se trata solo de un fenómeno de grandes ciudades o barrios ricos, sino que aparece en distintos contextos urbanos del Perú actual.

(INEI 2007). Asimismo, el número de ciudades de más de 20 mil habitantes se ha multiplicado por ocho en poco más de una década. Dentro de este sistema, existen tres grupos: las ciudades metropolitanas y grandes (Lima, Arequipa, Trujillo y Chiclayo) que representan el 5.06% del total; las intermedias, que representan el 37.8%, y las pequeñas, que representan el 56.7%. (INEI 2011). Este estudio explora los mecanismos de seguridad barrial en dos barrios de dos ciudades correspondientes al primer y segundo grupo.<sup>5</sup> Se trata de los barrios de La Huerta y Agua de Pajaritos, pertenecientes a ciudades de diferentes escala, principales actividades económicas y niveles de criminalidad.

En Lima, capital del Perú y megaciudad con alrededor de 10 millones de habitantes, se encuentra el barrio de La Huerta, en el distrito del Rímac. Este barrio comprende cuatro manzanas de viviendas y dos parques, que albergan aproximadamente 320 viviendas según la asociación de vecinos, siendo la mayoría viviendas independientes, todas de material noble y con un promedio de dos pisos. Su principal característica, es su carácter cerrado, debido a la instalación de rejas que cubren todas sus entradas y salidas. Es un barrio de clase media alta a pesar de encontrarse en un distrito de clase media baja (INEI 2007). Sin embargo, la transición demográfica del barrio hacia una composición de nuevos vecinos tanto de otros departamentos como de otras zonas de la ciudad ha generado una sensación de rechazo en los vecinos más antiguos. Así, se generan tensiones entre aquellos que se consideran a sí mismos “vecinos tradicionales” y los nuevos habitantes de La Huerta, que evidencian las representaciones de los vecinos acerca del

barrio como espacio social y la seguridad en él. Respecto a la seguridad, es importante mencionar que el distrito del Rímac en general contaba, al 2013, con una tasa de 1670 denuncias por cada 100 mil habitantes (INEI 2015). Además, en La Huerta, según una encuesta aplicada en el barrio, solo un 27% de hogares habían sido víctimas de algún delito dentro del mismo a lo largo de todo el tiempo que han vivido allí (Bonnilla 2015), por debajo del promedio de victimización nacional urbana de 35.9% (INEI 2014).

Por otra parte, el barrio de Agua de Pajaritos se ubica en Huamachuco, ciudad intermedia donde el crecimiento urbano y demográfico de la última década está ligado al auge de la minería aurífera en los Andes peruanos, dentro del departamento de La Libertad. Este barrio cuenta alrededor de 500 viviendas y es uno de los más antiguos de la ciudad. Es un barrio residencial con casas de adobe y quincha de dos pisos, aunque ya se encuentran también algunas casas de material noble y calles asfaltadas. Si bien se trata de un barrio de la clase media huamachuquina, no es comparable con un barrio de clase media de una ciudad grande, ya que sus habitantes no tienen el mismo promedio de ingresos. Varios de ellos son empleados públicos, comerciantes y agricultores. Agua de Pajaritos es uno de los barrios más seguros de la ciudad, donde no se habían reportado hechos delictivos importantes (más allá de hurtos y peleas callejeras). Esto se condice con la situación del delito en el distrito Huamachuco, que registraba en el año 2013 una tasa de 749 denuncias por delito por cada 100 mil habitantes, según cifras de la propia comisaría local, por debajo de la tasa de denuncias a nivel nacional para el año 2013 de 879 denuncias por cada 100 mil habitantes (Policía Nacional del Perú 2014).

Como en muchas ciudades de la sierra y selva peruana, el auge minero en Huamachuco

<sup>5</sup> Con más de 20 mil habitantes al 2014, Huamachuco es una ciudad intermedia tanto desde una perspectiva demográfica como desde una perspectiva territorial (Bensús y Pérez 2014).

ha generado nuevas dinámicas económicas y sociales, como el desarrollo del sector comercial, los servicios, el entretenimiento y la educación (Bensús y Pérez 2014; Vizcarra 2015). Sin embargo, este desarrollo no es del todo bien recibido, ya que genera representaciones negativas sobre los nuevos habitantes y el desarrollo de actividades ilegales o moralmente reprochadas por los habitantes antiguos de la ciudad (robos, peleas, prostitución, etc).

### Percepciones barriales sobre la inseguridad contemporánea

A pesar de ser contextos diferentes, en ambos barrios los vecinos identifican dos grandes categorías de amenazas a la seguridad: i) las ligadas a la incidencia criminal, específicamente los delitos contra el patrimonio y ii) las ligadas a las diferentes manifestaciones de *desorden público que ocurren en su entorno*. Cada categoría tiene manifestaciones específicas en cada barrio, como

se detalla en la tabla 1. Ambas categorías son elementos conforman la percepción de inseguridad, de modo que esta no solo se entiende en términos de victimización.

Como principales amenazas relacionadas al crimen, los vecinos de ambos barrios identifican los robos (y hurtos) de viviendas y callejeros, como en la mayoría de barrios del país (Muji-ca, Zevallos, López y Prado, 2015). Aunque la incidencia y características de estos delitos son diferentes en cada barrio, es claro que la preocupación por la protección del patrimonio en el territorio barrial es uno de los principales elementos que guían la elección de sus mecanismos locales de provisión de seguridad.

Asimismo, el desorden en los espacios públicos constituye una preocupación importante de los vecinos, aunque sus manifestaciones también sean diferentes en cada caso. En ambos barrios, el consumo de alcohol y drogas en el espacio público es considerado una amenaza. Sin embargo, en La Huerta también hay amenazas ligadas al caos vehicular y a los usos de los espacios públicos, mien-

Tabla 1. Principales amenazas a la seguridad percibidos en Agua de Pajaritos y La Huerta

Amenazas a la seguridad (¿Qué temen?)	Agua de Pajaritos	La Huerta
Crimen	Robo de viviendas	
	Robo callejero	
	Robo de autos o autopartes	
	Robo de tiendas	-
Desorden	Consumo de drogas o alcohol en el espacio público	
	Muestras de afecto de parejas en el espacio público	
	Peleas de bares	Tránsito de alta velocidad
	Prostitución	-

Elaboración de las autoras sobre la base a las entrevistas con vecinos de La Huerta y Huamachuco.

Tabla 2. Origen de las amenazas a la seguridad percibidos por los vecinos de La Huerta y Agua de Pajaritos.

Origen de las amenazas (¿A quién le temen?)	La Huerta	Agua de Pajaritos
	Actores externos	
	Jóvenes	
	Migrantes	Vecinos de otros barrios de menor nivel socioeconómico
	Trabajadores de las minas	

Elaboración de las autoras en base a las entrevistas con vecinos de La Huerta y Huamachuco.

tras que en Agua de Pajaritos estas están ligadas más al aumento de bares y locales de prostitución.

El origen de estas amenazas a la seguridad es identificado por los vecinos de ambos barrios en relación a dos fenómenos que han caracterizado el desarrollo de ambos barrios: i) la migración, ya sea reciente o de larga data, que modifica la composición de las ciudades en las que se encuentran estos barrios y ii) la imagen peligrosa de sus entornos, ya sea zonas aledañas o ciudades cercanas, como se resume en la tabla 2.

Así, por ejemplo, la experiencia de vivir en el distrito del Rímac, cerca de espacios y vecinos que se perciben como peligrosos, principalmente por su menor nivel socioeconómico, ha permitido que se configure cierta subjetividad compartida acerca del crimen en tanto quiénes lo generan, por qué y dónde. De manera similar, en Agua de Pajaritos, la amenaza se asocia con las personas provenientes de las ciudades de Trujillo y Cajamarca, especialmente la primera, asociada a una fuerte presencia del crimen organizado y bandas delictivas. Este conocimiento influye en las maneras de percibir y experimentar la ciudad y las relaciones sociales. Los elementos que comprenden la construcción de lo que se toma por peligro y actor peligroso devienen en estigmas hacia determinados espacios y a quienes los habitan, asociados inherentemente con el deli-

to. Sin embargo, dada la densidad de los lazos sociales en estos barrios, la representación social acerca del actor peligroso se extiende también al extraño, a quien es definido por ser ajeno al barrio, al “otro” en el contexto de un espacio que se busca proteger dentro de otro considerado peligroso en general (Mora 2002; Goffman 1970).

Estas representaciones acerca de otros vecinos del distrito, así como la percepción acerca de sí mismos como vecinos de mayor nivel socioeconómico, predisponen la interacción en el espacio público, retroalimentando las imágenes acerca del peligro y generando un afán de mayor privatización del barrio en aras de su protección. Estas situaciones generan nuevas demandas de protección y seguridad a fin de reducir toda potencial amenaza a la tranquilidad de los vecinos.

En los dos barrios estudiados, la demanda de seguridad está ligada al control del territorio: ¿quiénes circulan, de dónde vienen y para qué? Los vecinos dan especial importancia a poder conocer y controlar lo que pasa en lo que consideran su barrio, y a establecer una clara diferenciación entre “adentro” y “afuera”, entre los “vecinos” y los “foráneos”. Esto, además de otros elementos, contribuye a que las principales demandas de seguridad se traduzcan en demandas de mayor vigilancia y patrullaje, así como en demandas de policía en las proximidades, que

den respuesta a las ocurrencias menores. Sin embargo, dicha provisión no es cubierta completamente por el Estado, por lo que se crean nuevos mecanismos para suplir estas demandas.

La provisión de seguridad ciudadana tiene por objetivo disminuir en parte, el nivel de inseguridad de los vecinos, tanto a nivel objetivo como subjetivo. Es decir, no se trata solo de garantizar la integridad física y patrimonial de los habitantes de un barrio, sino también de disminuir sus percepciones de inseguridad. Los responsables de la provisión de seguridad ciudadana a nivel local son, en primer lugar, las autoridades estatales, ya sea de nivel nacional (Policía Nacional) o de nivel local (Serenazgo Municipales).

En ambos barrios (y en el país a nivel general), la confianza en dichas instituciones estatales de seguridad se encuentra debilitada debido a: i) la insuficiencia de capacidades institucionales y débil cobertura; ii) la imagen de ineficiencia y iii) fenómenos de corrupción. En la región latinoamericana, la policía peruana se ubicó entre las tres peores evaluadas entre el año 2007 y 2010 (Costa 2012). Así, por ejemplo, en Lima la aprobación de la Policía Nacional y del Serenazgo fue de 30.1% y 34.4% en el año 2012 (Ciudad Nuestra 2012).

En el caso del distrito del Rímac, la aprobación de la Policía es de 19.8% y del Serenazgo, 16.3%. Existen cuatro comisarías, 288 efectivos policiales y 55 efectivos de Serenazgo (PNP 2014), lo que equivale a 1 policía por cada 588 habitantes. Las denuncias recibidas por cada comisaría son sistematizadas anualmente para elaborar mapas del delito que tienen como fin identificar los puntos críticos de la zona que ameritan distintos tipos de operativos y presencia policial. Ninguno de los puntos identificados en estos mapas se encuentra en el territorio de La Huerta. Sin embargo, a nivel distrital los policías entrevistados coinciden en señalar una falta de recursos importante en el distrito, debido a la

alta demanda de patrullaje a pie por las calles para prevenir los robos y hurtos callejeros, delitos de alta incidencia en la zona.

Esta desconfianza y falta de recursos se traducen en la baja valoración del trabajo que realiza tanto la Policía Nacional como el Serenazgo. La encuesta realizada en La Huerta evidenció que más del 80% de vecinos sostiene que la policía contribuye nada o poco a la seguridad, mientras que casi un 90% opina lo mismo acerca del serenazgo (Bonilla 2015). Además, estas cifras se explican también por la percepción de corrupción dentro de la institución policial:

“No veo a la policía, nunca los he visto acá, no vienen por acá” (Vecina de la Huerta 03, en entrevista con las autoras).

“La policía es corrupta. Y los choros saben que la policía está pintada, hay falta de autoridad” (Vecino de la Huerta 03, en entrevista con las autoras).

En el caso de Huamachuco, la provisión de seguridad pública también es deficiente, según lo declarado por los vecinos de Agua de Pajaritos. Los oficiales de la Policía local también reconocen una insuficiente capacidad institucional para patrullar el distrito completo, ya que su jurisdicción incluye no solo la zona urbana sino también la zona rural. Esto fue confirmado por documentos policiales internos, que señalaban que existe, en promedio, 1 policía por cada 700 habitantes en el distrito (muy por debajo del estándar recomendado por las Naciones Unidas de 1 policía por cada 330 habitantes) (UNODC 2010). En este contexto, no sorprende que muchos de los vecinos perciban que hay una falta de personal policial:

“Aquí en Huamachuco hay 30 policías. Quince de ellos están en su “día libre” como le dicen, porque están de guardia de

manera continua. La mayoría de veces, de esos 15, 8 o 10 tienen que ir a comisiones de servicio externas (atender incidentes o llamados de vecinos fuera del área urbana). Entonces solo quedan cuatro policías en la ciudad, y de ellos, tres usualmente están ocupados en labores administrativas, y solo uno está disponible para patrullaje y es muy difícil para él. La región necesita más policías aquí” (Vecino de Agua de Pajaritos 01, en entrevista con las autoras).

En Huamachuco también resalta como factor de desconfianza la imagen corrupta que se tiene de la Policía. Ello corresponde a una percepción general a nivel nacional respecto de esta institución, que es considerada una de las tres más corruptas del Perú (Proética 2015). La presencia sistémica de la corrupción en el Perú se refleja no solo en la policía, sino en todas las instituciones encargadas de la persecución y sanción del delito (INA 2001). Así, muchos entrevistados piensan que tanto la policía como las autoridades judiciales en Huamachuco son corruptas:

“Hay mucha corrupción en la policía. Cuando capturan a un ladrón, siempre lo sueltan muy rápido” (Vecino de Agua de Pajaritos 03, en entrevista con las autoras).

“Las autoridades a veces responden a nuestros pedidos, a veces no. Todo depende del dinero. Es por eso que la gente no confía en la policía, porque son corruptos” (Vecino de Agua de Pajaritos 02, en entrevista con las autoras).

En ambos casos, la constante es la sensación de que existe una incapacidad estatal para responder a las demandas vecinales, y la desconfianza en las instituciones públicas proveedoras de seguridad. Esto, sumado a las percepciones de inseguridad descritas en estos barrios, lleva a los vecinos a organizarse para buscar formas complementarias de garantizar su seguridad a nivel local.

## Respuestas vecinales: mecanismos barriales de protección

En función de las características y tradiciones de cada barrio, se establecen formas específicas de organización para la provisión de seguridad. Surgen así dos mecanismos diferentes: las rejas en las calles en La Huerta y la organización de vigilantismo local denominada Ronda Urbana en Agua de Pajaritos. Ambas tienen como objetivo común proveer de seguridad a los vecinos, objetivo que logran a nivel de las percepciones aunque no necesariamente del delito, pero presentan algunas características diferenciadas como se observa en la tabla 3.

Las similitudes de estos mecanismos residen principalmente en su objetivo y enfoque: ambos buscan ejercer algún tipo de control territorial y social en sus respectivos barrios. Ello se traduce en una presencia efectiva y continua en el barrio, donde se pueden realizar controles aleatorios, restricciones al tránsito, entre otras acciones que buscan evitar el paso de “extraños” sospechosos.

No obstante, estos mecanismos difieren en sus formas de funcionamiento y en el grado de participación que demandan de los vecinos. En el caso de La Huerta, el control territorial se realiza a partir de la instalación de tres rejas que cubren todas las entradas/salidas del barrio y la contratación de vigilantes privados a inicios de la década del 2000. En tanto respuesta colectiva, la instalación de las rejas y su mantenimiento implican un grado significativo de organización social de los vecinos, expresada a través del aporte económico para su instalación y el pago mensual para su mantenimiento. En este caso, se terciariza la provisión de seguridad, por lo que no es necesario que el vecino participe directamente en ella.

Para los vecinos de La Huerta, la implementación de las rejas se hace necesaria y pertinente ya que existe consenso sobre la necesidad de

Tabla 3. Principales características de las respuestas vecinales de provisión de seguridad en La Huerta y Agua de Pajaritos.

Características de las respuestas	Agua de Pajaritos	La Huerta
Objetivo	Control social del barrio y represión de delitos cometidos	Control territorial y social del barrio
Enfoque	Prevención situacional y sanción (castigos físicos o servicio comunitario)	Prevención situacional y control del territorio
Forma de funcionamiento	Vigilancia nocturna del barrio por un grupo de ronderos (10 aprox.) desde las 9 pm hasta las 4 am. De haber ocurrencias graves, se contacta a la PNP o Serenazgo	Vigilantes abren y cierran las rejas para el paso de vehículos que deben ser identificados, rondan el barrio para vigilar el uso de los parques y calles y tratan de expulsar a actores que rompen el orden social del barrio.
Grado de participación	Alto: Vecinos salen a rondar el barrio diariamente de manera obligatoria, salvo que se pague a otro vecino para cubrir el turno	Bajo: Vecinos pagan una cuota mensual no estable para el mantenimiento de las rejas y pago de los vigilantes

Fuente: Elaboración de las autoras en base a las entrevistas con vecinos de La Huerta y Huamachuco.

protección frente a ambos tipos de amenazas (el crimen y el desorden) y sobre las representaciones de los vecinos acerca del peligro. Los vecinos temen a quien evalúan como peligroso en base a su fachada (Goffman 1981) y la interacción que tienen en el espacio público de la calle, espacio considerado inherentemente peligroso dado el contexto del barrio: estar ubicado en el distrito percibido como muy inseguro. Sin embargo, también temen a aquel extraño, ajeno al barrio, a quien no pertenece a él, que constituye una amenaza que debe ser mantenida fuera del mismo

Por otra parte, en Agua de Pajaritos, la ronda urbana surge hacia el año 2003, cuando la Policía impulsa la creación de Juntas Vecinales para involucrar a los vecinos en la seguridad local. En algunos barrios de Huamachuco, este proceso fue visto con desconfianza, por lo que los vecinos decidieron organizarse de manera independiente a la Policía. Este tipo de organización se inspiró en la tradición de las rondas campesinas, que habían tenido experiencias exitosas en los distritos

rurales de la provincia. Sin embargo, a diferencia de este tipo de organización, las rondas urbanas no contaban con un reconocimiento legal por parte del Estado.

En Agua de Pajaritos existe una visión muy marcada de que todos tienen en el deber de contribuir a la seguridad pública. Como lo manifiesta un vecino: “Yo creo que la seguridad la hacen todos, porque es seguridad ciudadana, es una cuestión de seguridad.” (Vecino Agua de Pajaritos, Huamachuco, en entrevista con las autoras). A partir de esa visión, la ronda urbana no funciona paralelamente al Sistema de Seguridad Local reconocido por las autoridades, sino que logró su reconocimiento en el Plan Distrital de seguridad ciudadana. Ello permitió que se establezcan canales de coordinación entre la ronda urbana y las autoridades oficiales. Una intervención típica de los ronderos urbanos implica la cooperación con las autoridades oficiales, a pesar de los recursos limitados y la disposición de las autoridades mismas:

“Cuando capturas a alguien, llamas al Serenazgo y ellos vienen con sus carros para llevar al detenido a la policía. Ellos hacen todo el papeleo; ellos hacen sus propias investigaciones y deciden si el detenido tiene que permanecer en custodia o si lo sueltan. Ellos también continúan con el procedimiento legal de llevar al criminal al juez. Pero no siempre hay condiciones para la coordinación y el trabajo en conjunto. A veces no tenemos saldo para hacer la llamada. En otros casos, la policía no te apoya, o el juez tampoco apoya” (Rondero de Agua de Pajaritos 01, en entrevista con las autoras).

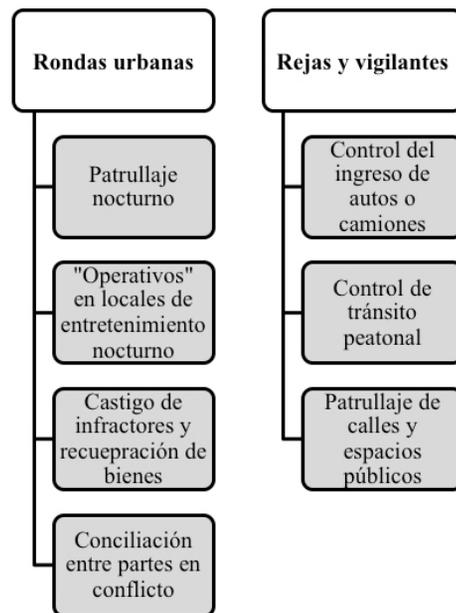
Además, dado que la ronda está conformada por miembros de la comunidad, sus acciones corresponden a las prioridades de la población. De acuerdo al cuaderno de registro del comité distrital de la ronda, la mayoría de los casos en los que intervienen están relacionados a hurto, robo, robo de vehículos, estafas y deudas no pagadas. Pero la ronda también ha mantenido un rol activo en el mantenimiento del orden público en la zona a través del control de la prostitución.

Así tanto las rejas y vigilantes como la ronda urbana responden a preocupaciones locales y cumplen roles específicos ligados con el control del territorio y el uso del espacio público. En cierto sentido, los consensos sociales que surgen respecto al peligro y los niveles de organización social constatados podrían traducir una cierta existencia de eficacia colectiva (Sampson 2012) Sin embargo, los mecanismos específicos de acción que se detallan en el Diagrama 1, traducen un accionar que no siempre respeta los derechos de aquellos que no provienen de estos barrios, y que contradicen la visión más democrática de eficacia colectiva expresada por Sampson (2012). Además, estos mecanismos no siempre son efectivos para el control del delito; sin embargo, sí generan que los vecinos se sientan más seguros

en sus barrios. Así, por ejemplo, una encuesta aplicada a los vecinos de La Huerta arrojó que el 70% de delitos cometidos dentro del barrio según los vecinos fueron cometidos luego de la instalación de las rejas, pero que los vecinos tienen una alta sensación de seguridad dentro del barrio gracias a ellas (Bonilla 2015).

Estos mecanismos permiten que ambos tipos de respuesta generen una percepción de seguridad según lo declarado por los vecinos. A pesar de lo poco sofisticado y la informalidad de su funcionamiento, estos mecanismos son percibidos como más eficaces que la respuesta estatal, más allá de sus resultados objetivos. Así, hay siempre un quiebre en la narrativa de los vecinos acerca del barrio, un antes y un después de estos mecanismos, caracterizado por una supuesta disminución del crimen en el barrio, así como la transformación del espacio en tanto se vuelve

Diagrama 1: Mecanismos de acción de la Ronda Urbana y de las Rejas y Vigilantes.



Fuente: Elaboración de las autoras en base a las entrevistas con vecinos de La Huerta y Huamachuco.

más tranquilo, más habitable, más cómodo.

Así, por ejemplo, los vecinos de Agua de Pajaritos perciben que la ronda es más eficiente en castigar a los agresores, incluso si esto algunas veces implica el uso de la fuerza y la desatención al debido proceso de ley. Su modo de lidiar con las ofensas criminales también tiene la ventaja de que es menos burocrático y más rápido. Este es un aspecto clave en la búsqueda de apoyo público y legitimidad de la ronda.

“La mayoría de veces, los problemas de la gente se relacionan con valores de menos de 500 o 1000 soles y por esa cantidad no hay sentencia de cárcel. Esta es una dura verdad porque usualmente aquellas víctimas de estafas son las más pobres, aquellas que van a la policía y preguntan ¿cómo se paga?, aquellas que no saben leer y escribir y pueden ser fácilmente estafadas por eso” (Vecino del centro de Huamachuco 01, en entrevista con las autoras).

El control social que se ejerce por ambos tipos de mecanismos obedece a ciertas normas y valores compartidos por los vecinos acerca de cómo debería ser el barrio y el comportamiento en él. Este acuerdo evita que exista una desorganización social, entendida en términos de Sampson (2012), y genera un efecto barrio en relación al mismo. La existencia de las rejas y vigilantes o de la ronda urbana repercute en este sentido en la identificación de los vecinos con el barrio en términos de las actitudes y valores que tienen en común y el rechazo hacia lo externo. Sin embargo, estos mecanismos limitan los derechos de aquellos que no pertenecen al barrio, quienes no han formado parte del consenso sobre los mecanismos de seguridad. Así, las rejas restringen el tránsito vehicular y peatonal, obligando a muchos a cambiar de ruta y realizar desvíos innecesarios. En el caso de las Rondas, los “extraños” son objeto de controles en las calles, por personas que no están facultados

para hacerlo, aquellos que son señalados como culpables son objeto de castigos físicos (ilegales) sin haber pasado por un debido proceso. El funcionamiento de estos mecanismos, sin el debido control de las autoridades es susceptible de generar excesos, muestra de ello son algunos de los procesos abiertos a los ronderos de Huamachuco por secuestro y agresión.

En resumen, en ambos casos, el sistema de seguridad a nivel local actualmente consiste de dos tipos de fuentes de provisión de servicios de seguridad: por una parte, las instituciones estatales con un mandato público de proveer seguridad y justicia (policía, autoridades judiciales, fiscales y agentes de seguridad local) y, por otra parte, la propia comunidad organizada que asume de facto algunas funciones de provisión de seguridad, e incluso en algunos casos, de justicia. Esta configuración se acerca a lo que Garland (2001) describe como un mercado de provisión de seguridad, que ha ido evolucionando en el tiempo, adquiriendo una forma mixta de economía y extendiendo los límites del control formal a actores no estatales. A nivel local, la contribución de los municipios (a través del Serenazgo) y de los mecanismos barriales se vuelven más importantes para los ciudadanos que aquellas organizadas por el gobierno central (Rowland 2005, 2006; Costa y Romero 2010).

## Conclusiones

Las percepciones de inseguridad en los barrios estudiados incluyen elementos de contexto ligados al crecimiento económico y urbano de las ciudades peruanas en las últimas décadas. Estos elementos han generado nuevas dinámicas caracterizadas por la presencia de actores que reconfiguran estos espacios (nuevos vecinos) y sus actividades económicas (enriquecimiento o

pauperización de los espacios). Las actuales percepciones de inseguridad no solo se relacionan con la victimización directa o indirecta, sino también con el temor que generan fenómenos de desorden social provenientes de los cambios en el entorno urbano. Ambos elementos resultan en la percepción general acerca del peligro y de quién lo encarna en relación a dichos contextos.

Estas percepciones también se alimentan de la desconfianza en las autoridades (Policía, Serenazgo Municipal, Ministerio Público, etc.), que ha aumentado en los últimos años. Existen numerosas limitaciones relacionadas a los recursos y capacidades en distintos niveles de estas instituciones, así como fenómenos de corrupción y abusos, que generan un descrédito generalizado en la población. Dada la poca aprobación de la labor de estas instituciones y la urgencia de las demandas, aparecen inherentemente mecanismos organizados por la propia ciudadanía que buscan responder a una demanda general de seguridad ciudadana, en su dimensión objetiva y subjetiva. De esta manera surgen diversas formas y estrategias de protección individual o colectiva, públicas o privadas, abanico dentro del cual se encuentran las rondas urbanas y las rejas de seguridad en los barrios. Estas buscan proteger el patrimonio de los vecinos así como su integridad física y, por extensión, controlar lo que sucede en el barrio, que se entiende como propiedad privada comunitaria. Como resultado, a pesar de que estos mecanismos no necesariamente logran controlar el delito, sí han logrado que los vecinos se sientan más seguros y reconozcan su importancia para la provisión de seguridad ciudadana.

Si bien ambos mecanismos se organizan de maneras distintas, expresan una misma visión acerca de la inseguridad y cómo se debe responder a ella. En este sentido, traducen, en parte, lo que Sampson (2012) denomina eficacia colectiva. Sin embargo, dichas visiones incluyen tam-

bién la restricción de libertades, derechos ciudadanos y, en algunos casos, la justificación del uso de la violencia para combatir la inseguridad. Con ello, se pone en duda el carácter democrático de esta particular eficacia colectiva. La existencia y funcionamiento de estos mecanismos llevan a plantear una reflexión acerca de los nuevos esquemas de seguridad barrial a nivel local en distintos contextos urbanos del Perú. Asimismo, ponen sobre la mesa la necesidad de analizar la participación de los vecinos en la provisión de seguridad y sus implicancias, ya que constituyen un elemento central de las estrategias de seguridad ciudadana que vienen siendo implementadas en las ciudades latinoamericanas. Además, plantea la necesidad de diferenciar las respuestas que sirven para la reducción de la victimización objetiva de aquellas que sirven para reducir la percepción de inseguridad en base a otros elementos como el desorden social, que también alimentan la dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana.

## Bibliografía

- Bensús, Viktor y Andrés Pérez. 2014. "Nuevas dinámicas territoriales en ciudades intermedias. El caso de Huamachuco, La Libertad". *Arquitectura y Ciudad* 20.
- Bonilla, Diana. 2015. "Percepciones de inseguridad en un barrio enrejado del distrito del Rímac. Miedo al crimen y desorden social". Tesis para optar por el grado de licenciada en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Burgess, Ernest W. 1967 (1925). "The Growth of the City: An Introduction to a Research Project". En *The City*, editado por Robert E. Park y Ernest W. Burgess, 47-62. Chicago: University of Chicago Press.

- Caldeira, Teresa. 2000. *City of Walls*. Berkeley: University of California Press.
- Carrión, Julio, Patricia Zárate y Elizabeth Zeichmeister. 2015. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Estados Unidos: Agency for International Development (USAID), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).
- Ciudad Nuestra. 2012. *Segunda encuesta metropolitana de victimización 2012*. Perú: Resultados en 35 distritos de Lima.
- Clemente, Frank y Michael Kleiman. 1977. "Fear of Crime in the United States: A Multivariate Analysis". *Social Forces* 56 (2): 519-531. <http://sf.oxfordjournals.org/content/56/2/519.abstract>.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Estados Unidos: OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.
- Costa, Gino. 2012. *La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Washington D.C.: Diálogo Interamericano. <http://www.keele.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>.
- Costa, Gino y Carlos Romero. 2010. "Respuestas Institucionales a la inseguridad, la violencia y el delito en Lima". En *Seguridad Ciudadana, víctimas y encarcelados*, editado por Jimeno Barreto, 7 - 31. Arequipa: Instituto de Investigación y Formación Teológica de Arequipa William Morris.
- Dammert, Lucía. 2003. *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo. <http://der.unicen.edu.ar/extension/upload/Dammert.pdf>.
- Ferraro, Kenneth. 1995. *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*. Albany: State University of New York Press.
- Fruhling, Hugo. 2004. *Calles Más Seguras: Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/337/Calles%20m%C3%A1s%20seguras.pdf?sequence=1>.
- Garland, David. 2001. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. España: Gedisa.
- Garofalo, James. 1981. "The Fear of Crime: Causes and Consequences". *The Journal of Criminal Law and Criminology* 2 (72): 839-857.
- Goffman, Erving. 1981. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Goldstein, Daniel M. 2003. "In our own hands: lynching, justice and the law in Bolivia". *American Ethnologist* 30 (1): 22 - 43. [https://www.researchgate.net/publication/227887635\\_In\\_our\\_own\\_hands\\_Lynching\\_Justice\\_and\\_the\\_Law\\_in\\_Bolivia](https://www.researchgate.net/publication/227887635_In_our_own_hands_Lynching_Justice_and_the_Law_in_Bolivia).
- INA (Iniciativa Nacional Anticorrupción). 2001. *Un Perú Sin Corrupción – Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*. Lima: Ministerio de Justicia.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2007. *Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Boletín Especial n° 18 Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, Según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015*. Lima: INEI.

- \_\_\_\_\_. 2011. *Perú: Migración interna reciente y el sistema de ciudades 2002-2007*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- \_\_\_\_\_. 2013. *Proyección de población – Junio 2013*. Lima: INEI.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Victimización en el Perú 2010 – 2013*. Lima: INEI.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Compendio estadístico provincia de Lima 2014*. Lima: INEI.
- Iturralde, Manuel. 2010. “Democracies without citizenship: crime and punishment in Latin America”. *New Criminal Law Review* 2 (13): 309-322. [http://www.jstor.org/stable/10.1525/nclr.2010.13.2.309?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/10.1525/nclr.2010.13.2.309?seq=1#page_scan_tab_contents).
- Keller, Suzanne. 1979. *El vecindario urbano: una perspectiva sociológica*. México D.F.: Siglo Veintiuno. <http://www.worldcat.org/title/vecindario-urbano-una-perspectiva-sociologica/oclc/48280053?referer=di&ht=edition>.
- Kessler, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ledrut, Raymond. 1971. *Sociología urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. España: Murcia.
- Mayol, Pierre. 1999. “Primera parte. Habitar”. En *La invención de lo cotidiano, 2. Habitar y cocinar*, editado por Michel De Certeau, Luce Giard y Pierre Mayol, 3-4. México: Universidad Iberoamericana. [https://monoskop.org/images/1/1c/De\\_Certeau\\_Giard\\_Mayol\\_La\\_invencion\\_de\\_lo\\_cotidiano\\_2\\_Habitar\\_cocinar.pdf](https://monoskop.org/images/1/1c/De_Certeau_Giard_Mayol_La_invencion_de_lo_cotidiano_2_Habitar_cocinar.pdf).
- Mora, Martín. 2002. “La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici”. *Athenea digital, Revista de Pensamiento e Investigación Social* 2: 1-25. <http://atheneadigital.net/article/view/n2-mora/55-pdf-es>.
- Mujica, Jaris, Nicolás Zevallos, Noam López y Bertha Prado. 2015. “El impacto del robo y el hurto en la economía doméstica: un estudio exploratorio sobre los datos de Lima Metropolitana”. *Debates en Sociología* 40: 127-147.
- Naredo, María. 2002. “Seguridad urbana y miedo al crimen”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 2 (1): 1-11. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500214>.
- Pegoraro, Juan. 2002. “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, compilado por Roberto Briceño-León, 29-55. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109032656/2pegoraro.pdf>.
- Pico, Josep e Inmaculada Serra. 2010. *La escuela de Chicago de sociología*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Ploger, Jorg. 2006. “La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad”. *Urbes: Revista de ciudad, urbanismo y paisaje* 3: 135-164. [http://www.academia.edu/759192/La\\_formaci%C3%B3n\\_de\\_enclaves\\_residenciales\\_en\\_Lima\\_en\\_el\\_contexto\\_de\\_la\\_inseguridad](http://www.academia.edu/759192/La_formaci%C3%B3n_de_enclaves_residenciales_en_Lima_en_el_contexto_de_la_inseguridad).
- PNP (Policía Nacional del Perú). 2014. “Anuario estadístico 2013”, [https://www.pnp.gob.pe/anuario\\_estadistico/documentos/anuario\\_estadistico\\_2014.pdf](https://www.pnp.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico_2014.pdf).
- Proética. 2015. “Novena encuesta nacional sobre corrupción”, <http://www.proetica.org.pe/encuesta-2015/>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano*:

- diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Rowland, Alison. 2005. "Respuestas Locales a la inseguridad pública en México: La Policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero". En *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Neighborhood Organizations, Local Accountability, and the Rule of Law in Two Mexican Municipalities". *Justice in Mexico, Working Paper Series 8*.
- Sampson, Robert. 2012. *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shaw, Clifford R. and Henry D. McKay. 1942. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press. [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=RP8kI0sAAAAJ&citation\\_for\\_view=RP8kI0sAAAAJ:u5HHmVD\\_uO8C](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=RP8kI0sAAAAJ&citation_for_view=RP8kI0sAAAAJ:u5HHmVD_uO8C).
- Skogan, Wesley. 1990. *Disorder and Decline: crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Sozzo, Máximo (ed.). 2016. *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo\\_penalidad.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo_penalidad.pdf).
- Ungar, Mark. 2007. "The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes". *Social Justice* 34 (3-4).
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). 2007. *Enhancing urban safety and security: global report on human settlements*.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. "Informe del Secretario General sobre el 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal", [https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A\\_CONF.213\\_3/V1050611s.pdf](https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf).
- Vilalta, Carlos. 2009. "El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública". *Gestión y Política Pública* XIX (1): 3-36. Centro de Investigación y Docencia Económicas: A.C. México. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315771001>.
- Vizcarra, Sofía. 2015. "The Construction of Legitimacy for the Ronda Urbana of Huamachuco". *Violence Research and Development. Project Papers* 13.
- Zedner, Lucía. 2003. "The concept of security: an agenda for comparative analysis". *Legal Studies* 1 (23): 153-175.
- Zevallos, Nicolás y Jaris Mujica. 2016. *Seguridad ciudadana*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/seguridad-ciudadana\\_.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/seguridad-ciudadana_.pdf).

# Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá y Medellín

## *Assessing the practice of hot spots policing in Bogotá and Medellin*

Juan Carlos Ruiz-Vásquez<sup>1</sup> y Katerin Páez<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 27 de agosto de 2016

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2016

### Resumen

La estrategia de seguridad para zonas críticas (*Hot spots Policing*) utiliza un despliegue intensivo de pie de fuerza policial para hacer disminuir el crimen en aquellas zonas donde se encuentra altamente concentrado. En Colombia, las ciudades de Bogotá y Medellín han venido implementando este modelo de manera sistemática desde el 2009 independientemente de los cambios de sus administraciones. Este artículo hace un primer balance de la forma como se han implementado las estrategias de seguridad ciudadana para las zonas críticas (*Hot spots Policing*) comparando las experiencias de Bogotá y Medellín desde el 2009. Concluye que, dada la falta de evaluaciones científicas sobre su implementación, no se puede determinar de manera definitiva que la criminalidad haya disminuido, aunque la reducción de los delitos parece ser mayor donde la presencia policial ha aumentado.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, zonas críticas, *hot spots policing*, Bogotá, Medellín.

### Abstract

Hot spots policing strategy uses pervasive deployment of police officers on the beat to reduce crime, which is highly concentrated in a few areas. In Colombia, cities like Bogota and Medellin have systematically implemented this model since 2009 regardless changes of their administrations. This article assesses the practice of both experiences on the way in which the model has been implemented from 2009. It concludes that, as result of the lack of scientific evaluations, it is impossible to definitely determine that crime has decreased in such sensitive areas; notwithstanding, crime reduction seems to be higher where police presence has increased.

**Key words:** Citizen security, Hot spots policing, Bogotá, Medellín.

1 Profesor titular, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Doctor en *Politics* por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Máster en Administración Pública (E.N.A., Francia), Máster en Administración de Empresas (Universidad Laval, Canadá) y Máster en Ciencia Política (Universidad de Los Andes, Colombia). Correo: [juancarlosruizvasquez@gmail.com](mailto:juancarlosruizvasquez@gmail.com)

2 Consultora independiente en derechos humanos. Abogada (Universidad Libre, Colombia), Máster en Estudios Políticos e Internacionales (Universidad del Rosario, Colombia). Correo: [ktica94@hotmail.com](mailto:ktica94@hotmail.com)

## Introducción

Las estrategias policiales de seguridad ciudadana (*policing* en inglés) concebidas e implementadas para controlar el crimen en los centros urbanos, han conocido cambios significativos en las últimas seis décadas. La criminología del mundo anglosajón ha bautizado estas aproximaciones con nombres variados como: *Law Enforcement Policing*, *Team policing*, *Neighborhood Watch Policing*, *Broken Windows Policing*, *Zero Tolerance Policing*, *Problem Oriented Policing*, *Community Policing*, entre muchas otras tendencias que han marcado etapas de las acciones de los gobiernos, las autoridades locales y las fuerzas de policía para contrarrestar una criminalidad cada vez más sofisticada (Newburn 2003; Weisburd y Braga 2006). Hace veinte años en los Estados Unidos se concibió el modelo de intervención policial para “Zonas críticas” o “Puntos calientes” (*Hot spots policing*) según el cual las autoridades concentran sus esfuerzos y recursos en zonas donde se dan índices delincuenciales elevados (Weisburd y Braga 2006). Los defensores de este modelo han creído que un despliegue policial omnipresente puede disuadir a potenciales criminales para que no lleguen a delinquir en un territorio determinado. Adicionalmente, primero, una saturación de fuerza pública y, luego, una intervención social pueden mitigar las condiciones de la zona que causan los niveles importantes de criminalidad (Sherman y Weisburd 1995).

Los criminólogos Weisburd y Braga (2006) señalaron en su momento que este nuevo modelo de “policiamiento” – si se nos permite el anglicismo – había sido desarrollado sin referentes teóricos o evidencia empírica, más basado en intuiciones y azar que en investigación y experimentación. No obstante,

ya comienzan a hacerse unas primeras evaluaciones y experimentos de la efectividad del *hot spots policing* en algunas ciudades de los Estados Unidos que mostrarían un relativo éxito del modelo en donde se ha implantado. Debido a que se presume que sus resultados han sido positivos en Estados Unidos, este modelo se ha popularizado y aplicado desde principios de 2010 en otras partes del mundo terminando con la era anterior de la llamada “policía comunitaria” que suscitó en su momento gran entusiasmo como medio privilegiado para hacer disminuir los delitos (Weisburd y Telep 2014; Ruiz, Vásquez 2012; Braga *et al.* 2007; Braga 2001; Eck y Wartel 1996; Lawrence *et al.* 2014; Jaitman y Ajzenman 2016).

En Colombia, las ciudades de Bogotá y Medellín han venido implementando el modelo de seguridad para zonas críticas de manera sistemática desde el 2009, independientemente de los cambios de gobierno. El modelo se ha mantenido de manera consistente durante tres administraciones en cada una de estas dos ciudades aunque con variaciones en su implementación y dimensión de las zonas escogidas como sensibles. Resulta necesario hacer un primer balance de estas dos experiencias porque el modelo adolece de análisis sobre su implementación, sus niveles de eficacia y las virtudes posibles que lo pueden convertir en un camino prometedor para combatir el delito. Este trabajo busca valorar la forma como se han implementado las estrategias de seguridad ciudadana para las zonas críticas (*Hot spots Policing*) comparando las experiencias de Bogotá y Medellín desde su implementación en 2009.

Los propósitos de este artículo deben entenderse esencialmente como un diagnóstico exploratorio del modelo en cada administración señalando las dificultades y ventajas de las decisiones tomadas y de su implementa-

ción. Por ello es oportuno advertir que el presente trabajo no emprende una etapa clásica de evaluación científica para una política pública que mide con indicadores los resultados obtenidos junto con el levantamiento de datos estadísticos, asignación de grupos y zonas de control, mediciones *expost* y *exante*, series temporales, la efectividad del gasto, entre otros elementos que las mismas autoridades encargadas no poseen y que tampoco establecieron en su momento. Para hacer el balance de estas estrategias para zonas críticas se procederá en cuatro partes. En la primera, se hará un recuento crítico de los estudios y experiencias internacionales sobre el *hot spots policing*. En la segunda y tercera partes se hará un análisis de Bogotá y Medellín respectivamente, subrayando la forma como se determinaron las zonas críticas, el tipo de intervenciones planificadas, los resultados obtenidos y los alcances deseados. Por último, se compararán ambas experiencias mostrando los aciertos, vacíos y las posibles propuestas de cambio y mejora.

## Debates y experiencias sobre las estrategias de seguridad para zonas críticas

Se entiende por intervención policial para zonas críticas (*hot spots policing*) aquellas respuestas de policía que buscan concentrar recursos, en especial patrullaje intensivo y saturación de pie de fuerza, en aquellos territorios donde se presentan los más altos índices de crimen (Weisburd y Telep 2014). La estrategia *hot spots policing* ha sido definida como la concentración de esfuerzos de vigilancia policial en un lugar denominado como crítico debido al registro de actividades delictivas como, por ejemplo, el tráfico de drogas (Mas-

trofski 2004). Recientemente se han obtenido algunas primeras evidencias empíricas que mostrarían que esta estrategia es efectiva. En sus inicios se le criticó al *hot spots policing* que sus resultados positivos podían llegar a ser aparentes ya que la delincuencia mutaba y se desplazaba a otros sectores aledaños que no tenían igual intervención. Sin embargo, experimentos en 12 ciudades de los Estados Unidos mostrarían una correlación positiva entre la implantación del modelo y la disminución de las llamadas al número de emergencia y el registro de denuncias por robo (Rosebaum 2006; Ramírez 2014). Algunos analistas han asegurado recientemente, que el delincuente no se desplaza tan fácilmente ya que es justo en la zona crítica donde encuentra ese entorno adecuado que le permite delinquir y que no descubre necesariamente en otros territorios (Weisburd y Telep 2014).

La literatura internacional sobre estrategias de seguridad para zonas críticas es exploratoria y se fundamenta en un modelo que comienza a popularizarse en el terreno desde finales del 2000. No obstante, desde el siglo XVIII ya algunos tratadistas habían relacionado el crimen con las zonas geográficas (Farrel y Sousa 2001). Además de este interés inicial de una criminología en ciernes, en la última década, se ha desarrollado un debate entre un grupo de investigadores que destacan los méritos del *hot spots policing* y otro que señala lo inocuo del modelo o los efectos secundarios nocivos que puede acarrear (Sherman y Weisburd 1995; Braga 2001; Braga y Weisburd 2010; Braga et al. 2007; Ratcliffe 2004).

La estrategia de zonas críticas fue influenciada por el experimento de patrullaje en la ciudad de Kansas realizado entre 1972 y 1973 que arrojó como resultado que el cambio en los niveles de patrullaje en una jurisdicción

determinada tenía muy poco impacto en el crimen (Sherman y Weisburd 1995; Kelling *et al.* 1974). El estudio posterior de Minneapolis buscó debilitar esta idea señalando que el patrullaje podía ser más efectivo si se enfocaba en sectores específicos como cuadras o intersecciones viales donde el crimen y la falta de control se concentraban. Usando un diseño experimental, sus hallazgos indicaron que en las zonas críticas que recibieron dos o tres veces más niveles de patrullaje se registraba un menor número de llamadas de emergencia y niveles menores de desorden (Reiing y Kane 2014; Sherman y Rogan 1995; Sherman *et al.* 1989; Sherman y Weisburd 1995; Sherman 1995). Además del experimento de Minneapolis, nueve otras ciudades de los Estados Unidos implementaron el *hot spots policing* con la intensificación de la presencia policial lo que produjo una disminución de las tasas delictivas (Sherman y Weisburd 1995; Braga 2001; Braga y Weisburd 2010; Braga *et al.* 2007; Ratcliffe 2004).

A pesar de estos primeros hallazgos prometedores, a menudo se le critica al modelo que no se interesa en la reconstrucción de los entornos urbanos para que ofrezcan una mejor calidad de vida a sus habitantes. Si bien es cierto que el proceso de reconstrucción debe empezar con medidas policivas que permitan la pronta solución de los problemas de seguridad, se debe involucrar a instituciones que brinden igualmente a los residentes de esos sectores escenarios de participación para mejorar sus territorios (Weisburd y Green 1995; Weisburd *et al.* 1993; Mastrofsky 2004; Jaitman y Ajzenman 2016). Pese a que en un primer momento los resultados de la estrategia mostraron un avance en la lucha contra el crimen, los altos niveles de presencia policial en los territorios sin la concurrencia de otro

tipo de intervención que permita fortalecer el tejido social no ofrecen una solución integral a las necesidades sociales de las comunidades (Koper 1995). Varios autores han señalado el debilitamiento de la relación entre la comunidad y la policía ya que la primera puede llegar a sentirse más como blanco de la estrategia que como un aliado por la estigmatización de la zona crítica y sus habitantes (Rosebaum 2006; Eck y Wartel 1996; Braga *et al.* 2007). Por último, existe evidencia de que este modelo al incrementar el arresto de los menores genera mayor reinserción de los mismos en actividades delictivas. Así mismo, tener antecedentes criminales reduce expectativas de trabajo y obstaculiza una exitosa reintegración a la sociedad (Bond y Braga 2008; Bushway 2004; Braga *et al.* 1999).

En Colombia no existen estudios académicos sobre la aplicación y evaluación del llamado *hot spots policing* ni estudios fundamentados en evaluaciones científicas rigurosas de los programas que se han implementado. Un estudio de la Fundación Ideas para la Paz analiza la metodología utilizada por la policía para determinar los puntos calientes en 13 centros urbanos pero no hace una evaluación de los resultados de este programa en sentido estricto (Fundación Ideas para la Paz 2015). Igualmente existe un trabajo de investigación monográfico que asume una posición crítica contra la estrategia implementada en Bogotá durante la administración Moreno por sus resultados pobres en la disminución del delito (Ramírez 2014). En ambos casos, estos estudios no son evaluaciones *stricto sensu*, ya que no se correlaciona el programa con sus resultados en el terreno.

## Estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá

*Las 31 zonas críticas de Samuel Moreno (2008-2011)*

En el año 2008, el gobierno de la ciudad identificó 31 zonas críticas en donde se concentraba el 40% del crimen. En un esfuerzo conjunto entre el observatorio de la ciudad, Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC), y la Universidad Nacional se determinaron y delimitaron las 31 zonas con base en los índices criminales, la percepción de inseguridad, la población flotante y la baja regulación de actividades como la prostitución, el consumo de drogas y la ocupación ilegal del espacio público (El Espectador 2008). Tan solo 11 zonas fueron intervenidas finalmente con una aparente disminución de las tasas de robos. Sin embargo, la estrategia no fue cabal y científicamente evaluada con un proceso riguroso. Salvo algunas notas de prensa que se basaban en variaciones de las tasas criminales en cada zona de apenas un par de meses sirvieron para señalar el éxito o el fracaso de la estrategia. (Ramírez 2014; Sanguino 2016)

La estrategia consistía esencialmente en controles de policía como el cierre temprano de licorerías y la prohibición expresa de la presencia de menores de edad en la zona. En general estas medidas fueron excepcionales, ya que el programa contemplaba simplemente la instalación de CAI móviles (Centros de Atención Inmediata), las mini estaciones que estructuran territorialmente la labor de vigilancia policial de la ciudad desde 1987 pero esta vez con camiones dotados con tecnología de punta para atender directamente cada una de estas zonas y permitir su fácil despla-

amiento. En sus inicios, la estrategia intentó ser integral con tres ejes fundamentales: primero la prevención social en educación, salud y recreación; segundo, la mejora de espacios físicos urbanos y, tercero, el control policial y de justicia. Para iniciar la intervención se creó la figura de gestores locales quienes estarían encargados de acercarse a las comunidades y levantar diagnósticos de la inseguridad en el sector. Estos gestores conformaban grupos interlocales para organizar por ejemplo consejos de seguridad.

En la práctica, los gestores organizaron actividades y campañas cortas desde convocatorias laborales para jóvenes vulnerables, pasando por la recuperación de edificios públicos invadidos o la intervención de unos cuantos lugares degradados como plazas y calles de consumo (Ramírez 2014). Las intervenciones resultaron cortas y no respondieron a un gran plan de trabajo plenamente estructurado. Las acciones de los gestores tuvieron un tono más de prevención con actividades lúdicas y se dejó de lado el control policial. Las campañas en muchas ocasiones solo se adelantaron en un solo día y no se repitieron de manera consistente (Fundación Ideas para la Paz y Cámara de Comercio de Bogotá 2015). Estas primeras zonas críticas de Bogotá resultaron de gran extensión lo que iba en contravía al tamaño que han tenido en otras estrategias internacionales que son, en muchos casos, de un tamaño no mayor de una calle o un parque de barrio. En Bogotá, las 31 zonas podían tener entre 75 y 170 cuadras lo que dificultó levantar un diagnóstico que diera cuenta de la diversidad de problemas de seguridad calle por calle y la consecuente estrategia de intervención concebida a la medida. En una misma zona crítica por ejemplo coexistían sectores esencialmente residenciales, con otros comerciales, además de sectores universitarios y financieros, todos

ellos con necesidades en seguridad diferentes que requerían respuestas diferenciadas para sus necesidades particulares.

En la práctica no existió un plan de intervención más allá de la presencia policial que en zonas tan extendidas no se diferenciaba del patrullaje convencional que ya se hacía de tiempo atrás. El plan privilegió campañas de sensibilización con entrega de folletos e intentó apoyar las labores sociales de la agencia encargada de estos asuntos, la Secretaría de Integración Social. Además, la destitución y posterior encarcelamiento del alcalde Samuel Moreno por actos de corrupción llevó a la desaparición de varios de sus programas lo que diluyó por completo su estrategia bandera en seguridad.

#### *El Plan 75/100 de la administración Petro (2012-2015)*

El alcalde Gustavo Petro creó el Plan 75/100 en 2013 para concentrar esfuerzos en 75 zonas de la ciudad con el mayor índice de crimen (Secretaría Distrital de Gobierno y Alcaldía Mayor de Bogotá 2013). A diferencia de las 31 zonas críticas de la administración precedente, este nuevo programa proponía territorios más pequeños, en muchos casos intersecciones entre dos avenidas que se determinaron según el número de incidentes criminales reportados en 2012 a la línea de emergencia 123. La zona crítica que mayor cantidad había registrado fue de 812 incidentes mientras que la que menos tuvo 359. Con estos conteos se inició la instalación de CAIs móviles y se priorizó la lucha contra el robo de celulares en la zona así como la verificación de identidad de las personas.

No obstante, un año después, estas 75 intersecciones determinadas inicialmente fueron replanteadas y delimitadas con una mayor extensión para acoger barrios enteros. Para de-

terminar estos 75 barrios se tomaron en cuenta las estadísticas criminales como homicidios, lesiones personales, hurtos, delitos sexuales, violencia contra menores y adultos mayores así como reportes a la línea de emergencia. Estas 75 zonas representaban el 2% de un total de 3799 barrios de la ciudad. Es oportuno recordar que Bogotá utiliza una división administrativa de 20 localidades, divididas a su vez en 112 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) esenciales para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Los *hot spots* que fueron delimitados se concentraban en 19 de estas 112 UPZ (CEACSC 2014).

Una sola evaluación para tan solo 4 meses que realizó el CEACSC dio cuenta de unos resultados irregulares (CEACSC 2014). Esta evaluación no solo fue corta en cuanto al lapso de tiempo estudiado sino que no se continuó en años subsiguientes. Se compararon 8 delitos tan solo para los meses de marzo a julio. Los resultados mostraron que los delitos aumentaban o disminuían sin una clara consistencia. Por ejemplo, el estudio arrojó que, en estos pocos meses de comparación, el homicidio había disminuido en el 74% de las zonas, sin embargo, en la mayoría de casos, la diferencia estadística no resultó significativa ya que la variación era de un solo muerto. Para el resto de delitos evaluados, el estudio en cuestión no contenía datos para cada una de las 74 zonas críticas sino para zonas mucho más extensas: las UPZs.

El Plan 75/100 rápidamente comenzó a evidenciar ciertas inconsistencias y contradicciones. La primera, y quizás la más importante, fue la falta de coherencia y coordinación con el Plan Integral de Seguridad Ciudadana (PISCS) de 2013 con el cual se pretendía priorizar de manera integral e interagencial acciones y metas para contrarrestar las violen-

cias y los delitos. Este plan, que en el fondo era la bitácora de la seguridad en la ciudad, contemplaba zonas de intervención distintas al programa 75/100. Ambos planes, PISCS y 75/100 coincidieron en la mitad de las zonas, es decir en 9 UPZs (Fundación Ideas para la Paz y Cámara de Comercio de Bogotá 2015).

#### *Las 754 zonas críticas de la administración Peñalosa (2016-2019)*

Desde enero de 2016, el nuevo alcalde de la ciudad anunció la intervención policial en 754 zonas críticas de la ciudad continuando a su manera lo que habían intentado las dos administraciones anteriores. Estas zonas corresponden a porciones de la ciudad pequeñas como segmentos de vía (Mejía *et al.* 2014). Para analizar los patrones de georreferenciación del crimen, se utilizaron las estadísticas policiales clasificadas por tipo de delito, el lugar y la hora de la ocurrencia para los años 2012 y 2013. Esta relación del delito con el territorio resulta más apropiada que las experiencias precedentes ya que intervenciones similares en otros países han demostrado que las labores preventivas de la policía resultan más efectivas cuando el *hot spot* es de apenas un par de calles (Weisburd y Telep 2014). Los delitos localizados según los segmentos de calle fueron homicidios, hurto a personas, lesiones personales, tráfico de estupefacientes y hurto de vehículos.

Una vez identificados estas 754 zonas, la nueva alcaldía ha implementado esencialmente un programa de vigilancia muy similar al modelo de *Team Policing* que fue muy popular en Gran Bretaña y Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los 1960 y que privilegiaba la visibilidad de la policía por el patrullaje intensivo de los uniformados a pie y en automóvil además de

la atención con prontitud a los llamados de emergencia (Sherman *et al.* 1973). No obstante, en Bogotá, el pie de fuerza disponible resulta claramente insuficiente para establecer una saturación con policía de estas zonas críticas. La ciudad cuenta con alrededor de 19,000 policías divididos en tres turnos lo que permitiría tener grosso modo 8 policías por zona si todo el cuerpo disponible se destinara solo a cubrir estas zonas. Sin embargo, la policía debe atender el resto de la ciudad en especial, el “Plan cuadrante” que cuenta con casi 700 sectores y el sistema de transporte masivo Transmilenio que requiere alrededor de 2,000 policías pero que solo cuenta con 600 hombres y mujeres.

La estrategia de Peñalosa para zonas críticas busca dosificar entonces la presencia policial con el incremento de la vigilancia de 55 minutos diarios a 90 con 6 entradas de las patrullas cada 15 minutos en no más de 2 *hot spots* por cuadrante con un seguimiento por GPS para cada patrulla como se hizo en Birmingham y Barbados (Ariel *et al.* 2014; Lawrence *et al.* 2014; Ruiz, Vásquez 2016). Aunque la estrategia apenas comienza y no existen evaluaciones ni resultados aún, la presencia policial muestra ser insuficiente. Tras 8 meses, hay algunos resultados en la disminución de homicidios en algunas zonas, pero el hurto ha aumentado en zonas que no estaban incluidas en el listado de la 754. Mientras que en el conjunto de la ciudad los hurtos descendieron en un 13%, en otras zonas no cubiertas por la estrategia vieron un aumento de este delito entre un 5 y un 10% (El Tiempo Agosto 24 de 2016).

La alcaldía decidió intervenir el llamado *Bronx*, dos calles del centro de la ciudad en donde se concentraban toxicómanos, habitantes de la calle, expendedores de drogas y bandas criminales. Allí se esclavizaban sexualmente a menores de edad, se asesinaban

y desmembraban personas y se mantenían secuestrados ciudadanos. Tras varios meses de inteligencia y con un operativo comando de la policía, la alcaldía intervino el Bronx y demolió más de 40 edificaciones (Ruiz, Vásquez y Moreno 2016). Lamentablemente, las consecuencias no deseadas de esta intervención fueron muchas. Los toxicómanos se trasladaron a zonas alejadas, miles de habitantes de calle se desplazaron a zonas céntricas comerciales deteriorando los entornos y los hurtos a automóviles y transeúntes aumentaron de manera importante en zonas cercanas. Los comerciantes y los habitantes de barrios alejados manifestaron su descontento por el muy rápido deterioro de sus barrios (El Tiempo Mayo 31 de 2016; Vanguardia Mayo 30 de 2016; El Espectador 2016).

## Estrategias de seguridad para zonas críticas en Medellín

*Los 4 grupos de zonas de intervención de la administración Salazar (2008 -2011)*

En Medellín, la administración de Alonso Salazar, a través de una mirada micro del territorio, detectó 4 grupos de puntos críticos en los que se pretendía intervenir de manera integral con el fin de brindar mayor seguridad en la ciudad. La Secretaría de Gobierno de la ciudad intervino estos cuatro grupos de zonas a través del programa “Medellín más segura” diseñado en el 2009. Este ejercicio de división del territorio trajo como resultado la creación y delimitación de “zonas seguras”, “comunidades seguras”, “lugares sensibles” y “puntos críticos” (Alcaldía de Medellín 2010).

Los criterios de selección de las zonas a intervenir se basaron principalmente en la exis-

tencia de grupos delincuenciales, índices de criminalidad alarmantes, falta de capacidad estatal y miedo arraigado en la comunidad (Alcaldía de Medellín 2010). El gobierno local apuntó a la integración de la comunidad y residentes de las zonas en la búsqueda de la seguridad. De esta manera se fomentó el interés en crear relaciones con los grupos y residentes de las zonas priorizadas y se conformaron alianzas público-privadas con el propósito de garantizar entornos seguros. A estas redes se les denominó “comité zonal” o “consejo comunitario” en colaboración con la policía, el ejército y la fiscalía (Alcaldía de Medellín 2011).

La implementación de la política pública de seguridad en los sectores priorizados generalmente se apoyaba en dos ejes. Primero un ejercicio cartográfico a través de mapas, con el fin de delimitar el sector a intervenir. Segundo, se conformó el organismo encargado de velar por la seguridad del territorio en compañía de las entidades estatales para así llegar a acuerdos y protocolos de seguridad (Medellín cómo vamos 2012b). Entre 2009 y 2010, aunque las tasas de delitos fluctuaron, algunos delitos disminuyeron en las comunas más críticas. La comuna Manrique registró una disminución de 13.2% en homicidios en 2010 con respecto al año anterior; en la comuna Doce de Octubre se redujo en 35.5% y La Candelaria en 2.0%. Al tiempo, en la comuna San Javier las muertes se incrementaron en un 18.5%. En cuanto a hurtos, el panorama también fue alentador, teniendo como resultado en el año 2010 un descenso de 31% en el número de casos con respecto al año 2009. La tendencia en la comisión de delitos de alto impacto en el año 2011 bajó en 11.4% (Medellín cómo vamos 2012b; Gómez 2014; Secretaría de Gobierno de Medellín 2010).

*Los 31 nudos críticos de la administración Gaviria (2012 -2015)*

En el periodo de Aníbal Gaviria, en el plan de desarrollo del año 2012, se diseñaron vías para consolidar entornos seguros. El gobierno local emprendió su estrategia de hacerle frente a la criminalidad a través del proyecto “Medellín: más seguridad y más vida” que delimitó 31 nudos críticos en los que la inseguridad y violencia eran cotidianas (Alcaldía de Medellín 2012). La determinación de los puntos críticos en la ciudad estaba mediada por la ocurrencia de diferentes tipos de delitos, especialmente aquellos contra la vida, la libertad individual y el patrimonio económico (Alcaldía de Medellín 2012). Una de las prioridades en relación con los niveles de delincuencia fue la identificación de delincuentes en sectores críticos, gracias a la georreferenciación de la delincuencia, todo esto de la mano con el incremento de patrullajes y control social en estos puntos a través de 21 Planes Locales de Seguridad. Medellín reportó la disminución del número de homicidios registrados para un total de 221 casos (El Colombiano Marzo 23 de 2012; Lawrence *et al.* 2014).

En 2015, el gobierno local enfatiza la mirada en los micro-territorios y los identifica de manera espacialmente limitada, es decir, establece puntos críticos muy pequeños para un total de 384 en donde se utilizaron equipos tecnológicos y un mayor número de policías (El Tiempo Agosto 18 de 2015; Medellín cómo vamos 2015). En el período de 2012 a 2015, la tasa de homicidios disminuyó casi un 62%, sumado al logro en la reducción del índice de victimización y los resultados positivos en percepción ciudadana (Medellín cómo vamos 2012a). La alcaldía especulativamente afirmó que el descenso en la actividad crimi-

nal en los puntos críticos se produjo tras el aumento en el tiempo de patrullaje que pasó de 55 a 101 minutos (El Colombiano noviembre 26 de 2015). En 2015, el plan piloto puesto en marcha pareció reducir la criminalidad en las zonas críticas priorizadas. Se logró un 70% en la disminución de los hechos delictivos en 101 puntos calientes de un total de 384 (El Tiempo Noviembre 25 de 2015).

Los índices de homicidios presentaron una reducción significativa en la ciudad. En el año 2012, por cada cien mil habitantes se registraron 52.3 homicidios. La tendencia siguió disminuyendo y para el 2013, se ubicó en 38.3, en 2014 fue 27.0, y finalizando, 2015 presentó 20.13 muertes. En términos generales, para 2014, el 58.19% de los homicidios en la ciudad se localizaban en 5 comunas entre ellas, La Candelaria y Robledo. Contrario a lo anterior, para 2015, comunas como San Javier, Manrique y Doce de Octubre presentaron registros destacables en cuanto a reducción se refiere (Personería de Medellín 2014).

*Recuperación de las zonas más degradadas en la administración Gutiérrez (2016 -2019)*

A partir de 2016, Federico Gutiérrez, nuevo alcalde de Medellín, ha seguido la línea trazada en el 2015, privilegiando la intervención integral en los puntos calientes a través de la saturación de fuerza pública con la ubicación de puestos de control con el fin de disminuir las cifras de delitos como hurto (El Tiempo Marzo 26 de 2015; Gutiérrez 2016). La Alcaldía, de la mano con otras instituciones, ha lanzado un plan de choque en la comuna La Candelaria, en la zona céntrica de la ciudad con la recuperación del espacio público y campañas de educación. En este proyecto se han impuesto medidas como el aumento en el

número de uniformados que de 700 que custodiaban la comuna aumentaron a 1,200 (El Tiempo Febrero 3 de 2016).

La Alcaldía trazó como meta el control de los puntos más problemáticos en seguridad en donde se habían enquistado poderosas bandas criminales: el Parque de Berrío, Parque de Bolívar, Plaza de Botero, Pasaje Carabobo, Barrio Trinidad y avenida de Greiff. Estos lugares fueron foco de intervención, debido al elevado número de delitos registrados: 90 homicidios, 3,168 hurtos y 524 reportes de denuncias de comerciantes. La estrategia se centró en aumentar la presencia policial y recuperar del espacio público de vendedores ambulantes (El Colombiano Abril 23 de 2016). A pesar de los intentos recurrentes en disminuir la ocurrencia de hechos delictivos en la ciudad, una de las críticas recibidas en este tipo de estrategias, ha sido sus resultados dispares debido a la disminución de delitos de alto impacto en contraste con el aumento de delitos que no encabezaban la lista de prioridades del gobierno local (Gómez 2014).

Es de resaltar que la estrategia de seguridad ciudadana puesta en marcha recientemente en la ciudad de Medellín está utilizando técnicas propias del modelo de *Hot Spots* como el mapeo del crimen para la visualización de las zonas críticas. Además, con el impacto tecnológico de las últimas décadas, se cuenta con dispositivos GPS que han sido utilizados para disminuir y monitorear tanto las tasas de delincuencia como el desempeño en territorio por parte de las patrullas de policía como una forma de control y evaluación de su trabajo diario (Ashby 2005). Si bien es cierto que algunos estudios mencionan que la estrategia de zonas críticas en la ciudad ha demostrado suficientemente ser efectiva en reducir la tasa de delitos, todavía no se cuenta con información precisa y detallada que permita establecer de

manera contundente los logros de la estrategia implementada (El Tiempo Diciembre 23 de 2015; El Tiempo Febrero 19 de 2016).

## Balance y comparación de las estrategias

Al comparar las estrategias para zonas críticas que cumplen ya 8 años en Bogotá y Medellín, no resulta evidente y claramente comprobable que la criminalidad haya disminuido de manera significativa en estas áreas. Dado que no hubo evaluaciones científicas que se mantuvieran en el tiempo, resulta imposible adjudicar la mejora de ciertos índices de seguridad a la estrategia *hot spots policing*. Además no hay consistencia entre zonas críticas ya que en algunas se ven mejoras en las tasas de algunos delitos mientras que en otras se da un deterioro.

Al no contar con zonas de control para evaluar los resultados, ha sido imposible saber a ciencia cierta las causas de las disminuciones en las tasas criminales cuando estas se han dado pero en muchos casos se evidencia un comportamiento irregular que no permite una conclusión definitiva sobre la efectividad de esta estrategia. Igualmente, al no haberse evaluado zonas aledañas a los *hot spots*, resulta imposible determinar si el crimen mutó o se trasladó a otras zonas (*spillover effect*). El número y tamaño de las zonas críticas también ha sido cambiante. Esta inconsistencia no ha permitido mantener un solo programa. Los cambios de administraciones han hecho tabula rasa sobre implementaciones anteriores. A esta falta de continuidad, se suma que los ejes de cada intervención no se han aplicado cabalmente y se han quedado como letra muerta. En algunas ocasiones, se han replicado estrategias utilizadas en otras zonas de la ciudad no consideradas críticas.

En general se ha privilegiado el patrullaje y la visibilidad policial por encima de intervenciones sociales u orientadas a la resolución de problemas (*Problem Oriented Policing*). Sin embargo, el número bajo de policías por turno no permite copar los espacios y asegurar una intervención efectiva. Cabe preguntarse si con el solo énfasis en el patrullaje, se pueden obtener resultados alentadores comparados a los que se pueden obtener si se acompañan con estrategias sociales para poblaciones vulnerables.

La evaluación ha sido un punto sensible del proceso. Actualmente existen unas propuestas preliminares de universidades privadas por evaluar el modelo de *hot spots*: una para Bogotá y su programa de 754 zonas, otra en curso para el caso de Medellín y, una última, que compara ambas experiencias desde el 2009 (Blattman et al. 2016). De concretarse estas propuestas, pueden ser prácticamente las primeras iniciativas realizadas científicamente para conocer el resultado de este modelo en Colombia. El gobierno de Bogotá planea igualmente hacer una evaluación de las 754 zonas críticas, muy inspirada del experimento de *Kansas City* (Policía Nacional de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá 2016; Kelling et al. 1974; Lawrence et al. 2014). Resulta pertinente que las evaluaciones futuras den cuenta de los sentimientos de seguridad de los habitantes y visitantes del sector así como los niveles de confianza hacia la policía utilizando la metodología de bloques por medio del cual se reagrupan zonas críticas similares como se ha hecho recientemente en Birmingham (Ariel et al. 2014; Ariel y Farrington 2014; Weisburd y Gill 2014). Una evaluación con estas características trascendería la simple relación entre aumentos y descensos de las tasas criminales y el modelo, sopesando más finamente los cambios en las percepciones de los ciudadanos y los comportamientos de los

habitantes. El tratamiento de bloques permitiría zonas más homogéneas y comparables y no, como hasta ahora, zonas aisladas y diversas.

A pesar de estas salvedades, la estrategia para zonas críticas en Bogotá y Medellín muestra unos resultados alentadores. Primero, la disminución de delitos parece ser mayor en aquellas zonas donde la presencia policial ha aumentado. Son más las zonas críticas que muestran mejorías en las tasas delictuales que aquellas donde se evidencia un deterioro. Segundo, el hecho de que estas estrategias cumplan 8 años así sea con diferencias de intervención y estilo, corta un poco con lo que Albert Hirschman (1971) llamó el síndrome de la “fracasomanía”, esa tendencia de los gobiernos de la región por desconocer lo hecho por sus antecesores y reinventar los procesos desde ceros. En Bogotá y Medellín se han sucedido tres alcaldes que, a pesar de sus diferencias ideológicas y de partido, coinciden en que se deben concentrar los recursos escasos de la seguridad en las zonas donde se reúnen los más altos índices criminales. Lamentablemente, cada aproximación no ha recogido en nada la anterior. En los planes de gobierno no se mencionan estas experiencias pasadas ni se espera redireccionar las estrategias presentes gracias a las dificultades o problemas evidenciados.

Tanto en Bogotá como en Medellín ha existido un desarrollo similar del *hot spots policing*. Primero, las experiencias iniciales tomaron territorios muy extensos de la ciudad que hacían muy difícil su aprehensión para implementar una estrategia exitosa. Si bien existía el convencimiento de que había una relación entre el delito y el territorio, la delimitación de estas primeras zonas contenía sectores con características urbanísticas, actividades económicas y necesidades en seguridad muy diferentes. Al principio se sabía muy poco cómo actuar en

estas zonas y el modelo se limitó a repetir intervenciones que se hacían en sectores menos convulsionados con estrategias ya probadas como la instalación de estaciones móviles.

En una segunda etapa, el modelo se concretó con una delimitación más fina de las zonas, pero la estrategia de intervención nunca fue clara. No se precisaban los recursos, los protocolos, los cronogramas ni los indicadores de cumplimiento zona por zona. Sin embargo, en ambas ciudades existía la idea de que un componente social además del policial era fundamental para revertir la dinámica criminal. La tercera y más reciente etapa ha hecho una delimitación más precisa y científica de las zonas críticas gracias a estudios emprendidos por la academia. Aunque esta nueva aproximación apenas comienza, es posible señalar que, si bien hay muchas más zonas por cubrir, las zonas críticas son hoy en día intersecciones pequeñas que permiten mejor gestionar los recursos de policía. De hecho, se han copiado experiencias de los Estados Unidos como las de Sacramento, Minneapolis o Filadelfia replicando incluso el número de veces que cada patrulla debe entrar a cada zona crítica y el tiempo de duración de cada patrullaje sin tener en cuenta las necesidades y recursos con que cuentan Bogotá y Medellín. Actualmente, el modelo ha olvidado cualquier componente social y ha privilegiado solamente la intensidad del patrullaje (Koper 1995; Ratcliffe *et al.* 2011; Weisburd y Telep 2014; Sherman *et al.* 1998).

## Comentarios finales

Desde hace 25 años cuando se eligieron por voto popular los primeros alcaldes en Colombia, las estrategias de seguridad en las ciudades han conocido innovaciones y reformas impor-

tantes para contrarrestar una criminalidad cada vez más sofisticada. La policía ha liderado sus propios programas como Frentes Locales de Seguridad (1995), Policía Comunitaria (1999), Municipios y Departamentos Seguros (2004), Plan Cuadrantes (2010), Planes Integrales de Seguridad (2011) y Manuales de Convivencia (2006) (Ruiz Vásquez 2012; Ruiz Vásquez 2009). En este contexto de evolución y cambio, la adopción de la estrategia de seguridad para zonas críticas ha sido la última tendencia utilizada de manera consistente por las tres últimas administraciones de Bogotá y Medellín. El anterior modelo de policía comunitaria que se había extendido entre 1999 y 2010 en Colombia, fue desmantelado como sucedió en otros países para adoptar esta nueva estrategia para puntos críticos (Ruiz Vásquez 2012).

Tras siete años de implementación de este nuevo modelo, no se puede asegurar tajantemente que haya tenido un resultado positivo. A falta de evaluaciones científicas, hoy día resulta imposible determinar sus niveles de eficiencia en el terreno. Algunas variaciones en las tasas de delitos mostrarían que el modelo puede ser prometedor. Sin embargo, la evidencia no es suficiente para replantear el modelo o mantenerlo en el tiempo. No sabemos los resultados de las estrategias del *hot spot* en el largo plazo ni en las zonas aledañas en donde se puede relocalizar el crimen buscando nuevos nichos. Tampoco sabemos los efectos de esta estrategia sobre los niveles de confianza en la policía y los sentimientos de inseguridad de los habitantes del sector.

Por lo pronto, hacer reposar lo esencial de la seguridad de una gran urbe en un modelo que solo contempla el patrullaje puede desconocer otro tipo de intervenciones sociales fundamentales para tener éxito. La saturación de

pie de fuerza en territorios sensibles no pasa de ser una aproximación con un elemento operativo propio de la institución policial insuficiente dada la complejidad de la seguridad. Algunos autores sugieren restringir el proceso interminable de modernización para permitir a la policía llevar a cabo sus tareas naturales sin perder tiempo y energía en la constante aplicación de nuevas tendencias (Brodeur 2005). Quizás valga la pena por lo pronto determinar los alcances reales y los resultados del *hot spots policing* antes de desecharlo o desmantelarlo como ha sucedido con una ya larga lista de reformas e innovaciones que se han dado en el último cuarto de siglo sin que se sepa a ciencia cierta si funcionaron.

## Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. 2010. “Medellín más segura, juntos si podemos. Estrategia de territorialización de seguridad”, <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/Seguridad%20y%20Convivencia/Documentos/Medellin%20m%C3%A1s%20Segura%202010.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Informe final de gestión. Plan de desarrollo 2008-2011. Alonso Salazar Jaramillo”, [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15\\_InformeFinalGestion\\_2008-2011.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15_InformeFinalGestion_2008-2011.pdf).
- \_\_\_\_\_. 2012. “Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2012–2015. Alcaldía de Medellín”, [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15\\_InformeFinalGestion\\_2008-2011.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15_InformeFinalGestion_2008-2011.pdf).
- Ariel, Barak y David Farrington. 2014. “Randomized Block Designs.” *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, 4273–83. Nueva York: Springer.
- Ariel, Barak, Jo Smallwood, Lawrence Sherman, Neil Wain, Wendy Goodhill, Gabi Sosinski, Justice Tankebe y Orlee Yahalom. 2014. “The Birmingham hot spots experiment. Operation Savvy”, <http://www.crim.cam.ac.uk/events/conferences/ebp/2014/slides/223%20-%20WED%20-%20PCs%20vs%20PCSO%20-%20Barak%20Ariel.pdf>.
- Ashby, David. 2005. “Policing Neighbourhoods: Exploring the Geographies of Crime, Policing and Performance Assessment”. *Policing & Society* 15 (4): 413–47.
- Blattman, Christopher, Donald Green, Daniel Ortega y Santiago Tobón. 2016. “Pre-analysis plan for The impact of hotspot policing and municipal services on crime: experimental evidence for Bogotá”, <https://www.socialscienceregistry.org/docs/analysisplan/494/document>
- Bond, Brenda y Anthony Braga. 2008. “Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial”. *Criminology* 46 (3): 577–95.
- Braga, Anthony. 2001. “The Effects of hot spots policing on crime”. *Annals of the*

- American Academy of Political and Social Science* 578: 104–25.
- Braga, Anthony, Andrew Papachristos y David Hureau. 2007. “The effects of hot spots policing on crime”. *Campbell Systematic Reviews*: 4–39.
- Braga, Anthony y David Weisburd. 2010. *Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Braga, Anthony, David Weisburd, Elin Waring, Lorraine Mazerolle, William Spelman y Frank Gajewski. 1999. “Problem oriented policing in violent crime places: a randomized controlled experiment”. *Criminology* 37 (3): 541–80.
- Brodeur, Jean-Paul. 2005. “Police studies past and present: a reaction to the articles presented by Thomas Feltes, Larry T. Hoover, Peter K. Manning and Kam Wong”. *Police Quarterly* 8 (1): 44–56.
- Bushway, Shawn. 2004. “Labor market effects of permitting employer access to criminal history records”. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 20 (3): 276–91.
- CEACSC (Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana). 2014. “Programa Plan 75/100. Plan de acción interinstitucional”, <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Programa+Plan+75%2F100.+Plan+de+acci%C3%B3n+interinstitucional,Bogotá>.
- Eck, John y Julie Wartel. 1996. “Reducing crime and drug dealing by improving place management: a randomized experiment. Report to the San Diego Police Department”. *Crime Control Institute*: 1-25.
- El Colombiano. 2012. “Medellín bajó en homicidios, pero sigue en problemas de seguridad”. 23 de marzo de 2012. [http://www.elcolombiano.com/historico/medellin\\_bajo\\_en\\_homicidios\\_pero\\_sigue\\_en\\_problemas\\_de\\_seguridad-GBEC\\_174938](http://www.elcolombiano.com/historico/medellin_bajo_en_homicidios_pero_sigue_en_problemas_de_seguridad-GBEC_174938).
- \_\_\_\_\_. 2015. “En el 70 por ciento se redujo la criminalidad en puntos calientes”. 26 de noviembre de 2015. <http://www.elcolombiano.com/antioquia/plan-de-puntos-calientes-redujo-el-crimen-en-70-XJ3182725>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Las caras de la seguridad”. 23 de abril de 2016. <http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/las-caras-de-la-seguridad-JB3883913>.
- El Espectador. 2008. “31 zonas críticas de seguridad tienen que ver con ollas”. 15 de julio de 2008. <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-zonas-criticas-de-seguridad-tienen-ver-ollas>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Desórdenes en el centro de Bogotá tras operativo en el Bronx”. 29 de mayo 2016 <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/desordenes-el-centro-de-bogota-tras-operativo-el-bronx-articulo-635048>.
- El Tiempo. 2015. “Gobierno presentó plan piloto en Medellín para reforzar la seguridad”. 26 de marzo de 2015. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/modelo-de-seguridad-en-colombia/15470441>.
- \_\_\_\_\_. 2015. “Medellín: ciudad modelo en seguridad para Bogotá”. 18 de agosto de 2015. <http://www.eltiempo.com/bogota/elecciones-2015-medellin-ciudad-modelo-en-seguridad-para-bogota/16244437>.
- \_\_\_\_\_. 2015. “Crimen bajó el 70% en Medellín por intervención de ‘puntos calientes’”. 25 de noviembre de 2015. <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/crimen-bajo-70-en-medellin/16440375>.
- \_\_\_\_\_. 2015. “El alcalde de Medellín analizará temas de seguridad”. 23 de diciembre

- de 2015. <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/federico-gutierrez-habla-sobre-seguridad/16464806>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Así recuperarán los puntos más calientes del centro de Medellín”. 3 de febrero de 2016. <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/puntos-mas-calientes-del-centro-de-medellin/16499953>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Reducir delito en Bogotá no solo depende de tener policías en la calle”. 19 de febrero de 2016. <http://www.eltiempo.com/bogota/los-lugares-mas-inseguros-de-bogota-entrevista-con-daniel-ortega/16514218>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “El plan del Distrito para recuperar, de una vez por todas, el ‘Bronx’”. 31 de mayo de 2016. <http://www.eltiempo.com/bogota/plan-para-rehabilitar-el-bronx/16606711>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “El hurto a personas no disminuyó en el norte”. 24 de agosto de 2016. <http://www.eltiempo.com/bogota/el-hurto-a-personas-no-disminuyo-en-el-norte/16682296>.
- Farrel, Graham y William Sousa. 2001. “Repeat victimization and hot spots: the overlap and its implications for crime control and problem-orientated policing”. *Crime Prevention Studies* 12: 221–40.
- Fundación Ideas para la Paz. 2015. “Puntos críticos de inseguridad: un tratamiento diferente a los problemas persistentes”. FIP, Informes: 24.
- Fundación Ideas para la Paz y Cámara de Comercio de Bogotá. 2015. “Políticas y programas de Seguridad Ciudadana para Bogotá 2008-2014”. Cuadernos de Seguridad Ciudadana.
- Gómez, Melisa. 2014. “Políticas públicas de seguridad ciudadana en las administraciones de Alonso Salazar y Aníbal Gaviria”. Tesis de Pregrado en ciencia política, Universidad Pontificia Bolivariana.
- Gutiérrez, Federico. 2016. “Programa de Gobierno, Federico Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín, 2016-2019”. [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_15/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Programa%20de%20Gobierno%202016-2019.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Programa%20de%20Gobierno%202016-2019.pdf).
- Hirschman, Albert. 1971. *A Bias for Hope*. Yale: Yale University Press.
- Jaitman, Laura y Nicolas Ajzenman. 2016. “Crime concentration and hot spot dynamics in Latin America”, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7702/Crime-Concentration-and-Hot-Spot-Dynamics-in-Latin-America.pdf?sequence=1>.
- Kelling, George, Tony Pate, Duane Dieckman y Charles Brown. 1974. *The Kansas City preventive patrol experiment. A summary report*. Washington: Police Foundation.
- Koper, Curve. 1995. “Just enough police presence: reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hotspots”. *Justice Quarterly* 12 (4): 649–72.
- Lawrence, Sherman, Stephen Williams, Barak Ariel, Lucinda Strang, Neil Wain, Molly Slothower y Andre Norton. 2014. “An integrated theory of hot spots patrol strategy. Implementing prevention by scaling up and feeding back”. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30 (2): 95–122.
- Mastrofsky, Stephen. 2004. “Controlling street-level police discretion”. *The annals of the American academy of political and social science* 593 (1): 110–18.
- Medellín cómo vamos. 2012a. “Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín, 2008–2011”, <http://www.>

- medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-de-medellin-2008-2011/.
- \_\_\_\_\_. 2012b. “Informe de indicadores objetivos y subjetivos sobre la calidad de vida de Medellín, 2008-2011”, <http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-y-subjetivos-sobre-la-calidad-de-vida-de-medellin-2008-2011/>.
- \_\_\_\_\_. 2015. “Informe de calidad de vida 2012-2015”, <http://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-vida-en-medellin-2012-2015/>.
- Mejía, Daniel, Daniel Ortega y Karen Ortiz. 2014. “Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia”. Colombia: Universidad de los Andes. <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>.
- Newburn, Tim (ed.) 2003. *Handbook of Policing*. Devon: Willan Publishing. <https://www.amazon.co.uk/Handbook-Policing-Tim-Newburn/dp/1843923238>.
- Personería de Medellín. 2014. “Informe de la situación de derechos humanos en Medellín”. <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/informes-ddhh/category/17-informes-ddhh-2014?download=15:informe-de-ddhh-2014>
- Policía Nacional de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá. 2016. “Plan de intervención y evaluación en puntos críticos de crimen”, <https://www.caf.com/media/4555087/Daniel%20Mej%C3%ADa%20-%20CAF%20SEMIDE.pdf>, Caracas, Venezuela.
- Ramírez, Angie. 2014. “Los hot Spots: ¿Una alternativa para reducir los niveles de delincuencia en Bogotá?”. Tesis de pregrado en ciencia política, Universidad del Rosario.
- Ratcliffe, Jerry. 2004. “Crime mapping and the training needs of law enforcement”. *European Journal on Criminal Policy and Research* 10 (1): 65–83.
- Ratcliffe, Jerry, Travis Taniguchi, Elizabeth Groff y Jennifer Wood. 2011. “The Philadelphia foot patrol experiment: the randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots”. *Criminology* 49 (3): 795–831.
- Reiing, Michael y Robert Kane. 2014. *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosebaum, Dennis. 2006. “The Limits of Hot Spots Policing”. In *Police Innovation: contrasting perspectives*, editado por David Weisburd y Anthony Braga, 245–67. New York: Cambridge University Press.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos. 2009. “Colombian police policy: police and urban policing, 1991-2006”. Tesis de Dphil in politics, Universidad de Oxford.
- \_\_\_\_\_. 2012. “Community police in Colombia: an idle process”. *Policing & Society* 22 (1): 43–56.
- \_\_\_\_\_. 2016. “La seguridad ciudadana de Peñalosa: vino viejo en botellas nuevas”. Razonpublica. <http://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/9170-la-seguridad-ciudadana-de-pe%C3%B1alosa-vino-viejo-en-botellas-nuevas.html>.
- Ruiz, Vásquez, Juan Carlos y Jorge Moreno. 2016. “Del Cartucho al Bronx: intervenciones mediáticas e improvisadas”. <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/9495-del-cartucho-al-bronx-intervenciones-medi%C3%A1ticas-e-improvisadas.html>.

- Sanguino, Antonio. 2016. "Elementos para una política de seguridad urbana". Tesis de doctorado en gobierno y administración pública, Universidad Complutense.
- Secretaría de Gobierno de Medellín. 2010. "Boletín 2010 Seguridad y Convivencia en Medellín", <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpc-content/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Publicaciones/Documentos/2011/BOLET%C3%8DN%20SISC%202010.pdf>.
- Secretaría Distrital de Gobierno y Alcaldía Mayor de Bogotá. 2013. "Arrancó intervención en zonas críticas de la ciudad", <http://gobiernobogota.gov.co/prensa/93-noticias/949-arranco-intervencion-en-zonas-criticas-de-la-ciudad>.
- Sherman, Lawrence. 1995. "Hot Spots of Crime and Criminal Careers of Places". En *Crime Prevention Studies*, editado por John Eck y David Weisburd, 35–52. Monsey NY: Criminal Justice Press.
- Sherman, Lawrence, Patrick Gartin y Michael Buerger. 1989. "Hot spots of predatory crime: routine activities and the criminology of place". *Criminology* 27 (1): 27–56.
- Sherman, Lawrence, Peter Reuter, Denise Gootfredson, John Eck, Doris Mackenzie y Shawn Bushway. 1998. "Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising". Washington: National Institute of Justice.
- Sherman, Lawrence y Dennis Rogan. 1995. "Effects on gun seizures on gun violence: 'Hot spots' patrol in Kansas City". *Justice Quarterly* 12 (4): 93-673.
- Sherman, Lawrence y David Weisburd. 1995. "General deterrent effects of police patrol in crime 'hot spots': a randomized, controlled trial". *Justice Quarterly* 12 (4): 48-625.
- Sherman, Lawrence., Catherine Milton y Thomas Kelly. 1973. *Team Policing: Seven Cases Studies*. Washington: Police Foundation.
- Vanguardia. 2016. "Tensa situación se vive en los alrededores del 'El Bronx' en Bogotá". 30 de mayo de 2016. <http://www.vanguardia.com/colombia/360259-tensa-situacion-se-vive-en-los-alrededores-de-el-bronx-en-bogota>.
- Weisburd, David y Charlotte Gill. 2014. "Block randomized trials at places: rethinking the limitations of small N experiments". *Journal of Quantitative Criminology* 30 (1): 97–112.
- Weisburd, David y Lorraine Green. 1995. "Policing drug hot spots: the Jersey City. Drug market analysis experiment". *Justice Quarterly* 12 (4): 711–35.
- Weisburd, David, Lisa Maher y Michael Buerger. 1993. "Contrasting Crime General and Crime Specific Theory: The Case of Hot Spots of Crime". En *New Directions in Criminological Theory. Advances in Criminological Theory* (4), editado por Freda Adler y William Laufer, 45–70. Washington: Police Foundation.
- Weisburd, David y Cody Telep. 2014. "Hot spots policing: what we know and what we need to know". *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30 (2): 20-200.
- Weisburd, David. y Anthony Braga. 2006. *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe

## *Proximity Police evaluation in Santa Fe city*

Pedro Campoy-Torrente<sup>1</sup>, Ariel Andrés Chelini<sup>2</sup>  
y Carles Soto-Urpina<sup>3</sup>

*Fecha de recepción: 29 de agosto de 2016*  
*Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2016*

### Resumen

Las políticas públicas de seguridad necesitan ser evaluadas para poder demostrar su eficacia. Una de las prácticas más extendidas es la policía de proximidad, que convive con aspectos clásicos de carácter managerial orientados a la resolución de problemas específicos. Una de las formas para evaluar una intervención es el método de medición del desplazamiento y difusión de beneficios de Bowers y Johnson (2003). Perseguimos dos objetivos: conocer si este método se puede aplicar en el contexto de Santa Fe y conocer si es útil para evaluar la eficacia de la policía de proximidad. Se tomaron datos desde el inicio de la estrategia en el barrio “7 Jefes” (área A). Comparando los resultados un año antes y un año después, se han ponderado los resultados con posibles barrios objeto de desplazamiento (o difusión de beneficios) (área B) y con un barrio control (área C).

**Palabras clave:** Criminología ambiental, evaluación de la prevención, desplazamiento del delito, difusión de beneficios, cociente ponderado de desplazamiento.

### Abstract

Public security policies need to be evaluated to demonstrate its effectiveness. One of the most widespread practices is proximity policing, which coexists with classical managerial approaches, aimed to find “problem-oriented policing” solutions. One way to assess an intervention is Bowers and Johnson’s (2003) method of measuring the displacement and diffusion of benefits. We pursue two objectives: to know if this method can be applied in the context of Santa Fe, and; to know if this methodology is useful in assessing the effectiveness of proximity policing. Data were taken from the beginning of the strategy in the neighborhood “7 Jefes” (area A). Comparing the results a year earlier and a year later, these results have been weighted with possible displacement neighborhoods object (or diffusion of benefits) (area B) and control area (area C).

**Keywords:** Environmental criminology, crime prevention evaluation, crime displacement, diffusion of benefits, weighted displacement quotient.

1 Máster en Criminología y delincuencia juvenil, doctorando en Criminología. Profesor asociado de la Universidad Rey Juan Carlos I (Madrid, España). Socio-Director de In dubio Consultoría. Correo: [pedro.torrente@indubioconsultoria.com](mailto:pedro.torrente@indubioconsultoria.com)

2 Máster en Análisis y Prevención del Crimen por el Centro Crimina de la UMH (España), Licenciado en Comercialización por la UNL (Argentina), Analista Criminal para la Unidad de Análisis Criminal de la Policía de Investigaciones de la Provincia de Santa Fe (Argentina). Correo: [arielchelini@gmail.com](mailto:arielchelini@gmail.com)

3 Doctor en Criminología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Dirigió el Observatorio de la delincuencia del Ayuntamiento de Castelldefels (Barcelona). Es funcionario de policía y actualmente pertenece al Grupo de Investigación sobre el Analista de la Seguridad Ciudadana del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña. Correo: [carles.soto2@gmail.com](mailto:carles.soto2@gmail.com)

## Introducción

Con carácter general, a la policía se le atribuye un efecto preventivo o disuasorio (Braga 2008; Medina-Ariza 2011). No solo en términos de presencia policial, sino también en términos de actividad (Banton 1964, 127; Reiner 2010). También es notorio como ha variado la evaluación de las políticas públicas de seguridad, en origen estrictamente relacionadas con la policía y su función, desde aproximaciones cualitativas hacia metodologías cuantitativas (Reiner 2010). En ambos sentidos, la medición del efecto preventivo de la policía y la evaluación de la actividad policial han estado, generalmente, mediados por la base teórica de partida.

Paralelamente, el desarrollo de la criminología ambiental en general y de la prevención situacional en particular, ha permitido llevar a cabo análisis cada vez más afinados sobre las estrategias de prevención que se llevan a cabo en un determinado territorio. Como señalan Weisburd *et al.* (2016), el análisis geográfico sobre la delincuencia ha virado desde la perspectiva macro y meso hacia análisis centrados en los micro-espacios, entendiendo éstos como las unidades de análisis más pequeñas

desde las que es posible edificar análisis cada vez más amplios.

En gran medida, realizar estos análisis tan afinados es posible debido a la mejora en la recogida de los datos por parte de la policía (Weisburd *et al.* 2016). No obstante, no siempre es posible contar con tanto nivel de detalle en los datos, por lo que, como veremos más adelante, en ocasiones es conveniente adecuar el análisis a la calidad y al detalle de los datos disponibles. Una tercera cuestión imprescindible a tener en cuenta, es el llamado “efecto desplazamiento” del delito, provocado por las tácticas y las técnicas de prevención efectivas (Gabor 1990) empleadas sobre un territorio. Repetto (1976) identificaría cinco grandes tipos de desplazamiento, a los cuales se añadiría un sexto (Barr y Pease 1990). Mientras que Repetto (1976) asumía que el desplazamiento es inevitable, otros autores como Cornish y Clarke (1987), señalarían lo contrario, en la medida en que los delincuentes realizan un cálculo de coste/beneficio en el que las medidas implementadas serían tomadas en cuenta dentro de dicha ecuación.

Más allá de la evidencia acumulada sobre el desplazamiento, según la cual el desplazamiento existe, pero es, en general, limitado

Tabla 1. Tipos de desplazamiento.

Tipo	Descripción	Autor
Temporal	El delito se comete en otro momento (hora, día).	Repetto 1976
Espacial	El delito se comete en otra zona geográfica.	
De objetivo	Se cambia el objetivo por otro más accesible.	
Táctico	Se cambia de método de comisión del delito.	
De tipo / funcional	Se produce un cambio en el tipo de delito por otro de menos riesgo de ser detectado.	Barr y Pease 1990
De delincuente	Los delincuentes son reemplazados por otros delincuentes.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto (1976) y Barr y Pease (1990).

(Bowers *et al.* 2011; Johnson, Guerette y Bowers 2014; Medina-Ariza 1998), además de producirse un efecto de difusión de beneficios (esto es, un efecto tradicionalmente poco evaluado en los distintos estudios, que implica una reducción de la delincuencia en áreas limítrofes derivada de la implementación de la estrategia preventiva en el área de intervención) en las áreas cercanas, aunque de una forma, en general, no significativa (Bowers *et al.* 2011; Hesselning 1994). La principal cuestión que nos interesa para efectos de este trabajo, es la señalada por Eck (1990, 2): “el desplazamiento puede no ser inevitable, pero es posible. La policía [...] debe considerar las circunstancias bajo las cuales el desplazamiento es más probable con el fin de planificar sus intervenciones para minimizar esta posibilidad”.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista de la medición de las estrategias policiales destinadas a prevenir la delincuencia, la medición del desplazamiento parece ser una buena estrategia a seguir con el fin de cuantificar la eficacia de las mismas. Por tanto, en este trabajo se pretende conocer si esta metodología es de utilidad para analizar la eficacia de una estrategia policial: la implementación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe (Argentina).

## Métodos tradicionales de medición del desplazamiento

Soto (2013) realizó ya una ordenación de las metodologías más frecuentes en la medición del desplazamiento. Sucintamente, los métodos más frecuentes son los siguientes:

<sup>4</sup> *Displacement may not be inevitable, but it is a possibility. Police and sheriffs' officials should consider the circumstances under which displacement is most likely so that they can plan their interventions to minimize that possibility* (Eck 1990, 2). Traducción a cargo de los autores.

- Método antes y después, en el que se toman medidas de la delincuencia en las áreas seleccionadas antes del desarrollo de la estrategia preventiva y después de la puesta en marcha de ésta;
- Cociente ponderado de desplazamiento (Bowers y Johnson 2003), consistente en conocer las variaciones en los delitos siguiendo el método antes y después (el efecto bruto), para después averiguar el efecto neto. Posteriormente, se agregan los delitos que han tenido lugar en el área de desplazamiento para, finalmente, calcular el efecto total neto;<sup>5</sup>
- Cociente de localización (Barr y Pease 1990), un índice que mide la sobrerrepresentación (o la infrarrepresentación) de delitos en las áreas de estudio seleccionadas. Si el cociente es cero, no existe variación entre las áreas seleccionadas. Si es menor de cero (hasta menos uno), existe un nivel de delincuencia inferior a la media en las áreas de estudio. Si es mayor a cero (hasta uno), indica que ha habido un aumento de delitos en las áreas seleccionadas, y;
- Componente de Cohort, adaptado de la demografía, consistente en una ecuación desarrollada por Brantingham y Brantingham (2003), que pretende conocer el número de delincuentes (activos) en una zona después de la aplicación de un programa de prevención.

Con el fin de poder realizar estos análisis, la literatura señala que es necesario realizar, como mínimo, una identificación de tres áreas (Bowers y Johnson 2003):

<sup>5</sup> Veremos esta metodología con más detalle en el apartado correspondiente.

- Área de intervención, en la que se implementan las estrategias preventivas. En nuestro caso, el área en la que se ha puesto en marcha el modelo de proximidad policial;
- Área de desplazamiento, la cual (o las cuales) se identifica por parte del equipo investigador como posible receptora de los delitos (o de la difusión de beneficios) por su cercanía con el área de intervención, y;
- Área de control, entendida como el lugar (o lugares) que no han aplicado la estrategia preventiva y que, en apariencia, no ha podido recibir ningún tipo de desplazamiento por su lejanía con el área de intervención.

El método Bowers y Johnson (2003) es el procedimiento utilizado en este estudio para evaluar a la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe por la utilidad y eficacia de la metodología (Guerette y Bowewrs 2009; Ratcliffe y Breen 2011; Soto 2013). Existen varias revisiones sistemáticas (Bowers et al. 2011; Braga et al. 2011; Telep et al. 2014) con una gran cantidad de estudios e investigaciones realizados en el ámbito anglosajón que han utilizado esta metodología satisfactoriamente para el cálculo evaluativo de delincuencia y los comportamientos antisociales. Concretamente, existen también investigaciones en el ámbito policial (Ariel *et al.* 2016; Bowers *et al.* 2004; Piza *et al.* 2015; Soto 2016; Worrall y Gaines 2006), que avalan la validez de la metodología gracias a los datos que generan en las administraciones encargadas de la seguridad pública. Además, la sencillez del proceso de medición hace muy recomendable su práctica en organizaciones que generan gran cantidad de datos y tienen que evaluar actuaciones relativas a comportamientos contrarios a la ley.

## Objetivos

El presente trabajo persigue dos objetivos concretos:

- Es posible aplicar el cociente ponderado de desplazamiento a contextos distintos a los aplicados hasta la fecha, y;
- El Efecto Neto Total resulta de utilidad para evaluar la eficacia de estrategias preventivas policiales.

A nivel operativo, por tanto, establecemos las siguientes hipótesis:

- H1: los cálculos del cociente ponderado de desplazamiento y del efecto neto total se pueden aplicar a cualquier contexto, siempre y cuando utilicemos metodologías de recogida de datos y medición comunes.
- H2: el método de Bowers y Johnson (2003) puede evaluar, además de estrategias surgidas al amparo de la aplicación de la prevención situacional del delito, medidas preventivas implementadas por la policía y, por tanto, puede resultar de utilidad para ser incorporado como metodología de análisis en las organizaciones policiales.

## Metodología

En primer lugar, como apuntábamos anteriormente, se han seleccionado tres áreas de estudio, como recomiendan Bowers y Johnson (2003). Así, el lugar seleccionado como área de intervención es el barrio de “7 Jefes”, lugar en el que se puso en marcha la estrategia de policía de proximidad. El área seleccionada como “de desplazamiento” corresponde al barrio “Candiotti”, cercano a la primera área.

Por último, el área de control es el barrio “Fomento 9 de julio”.

Para la selección de las áreas, se han seguido las pautas establecidas por Guerette (2009): a) esperamos que el desplazamiento se produzca a Candiotti por su proximidad a 7 Jefes y sus similares características. De la misma manera, las áreas seleccionadas son proporcionales en la medida de lo posible a 7 Jefes, por sus características delincuenciales: si bien veremos que estas áreas presentan poblaciones dispares, consideramos que esta diferencia no afecta al resultado que se obtuvo en la medición debido a que, para el año 2014 (antes de que se decidiera la implementación de la Policía Comunitaria en el barrio 7 Jefes), ambas zonas mostraban tasas de criminalidad casi similares (12,48 puntos por cada mil habitantes para el área de intervención y 15,80 puntos por cada mil habitantes para el área de desplazamiento)<sup>6</sup>. Por último, se han seleccionado dichas áreas al no existir ninguna otra estrategia preventiva específica en la franja temporal que hemos analizado.

Se han seguido dos estrategias de análisis de datos:

- Método “antes y después”: suele ser más eficaz cuanto más tiempo ha pasado desde la puesta en marcha de la estrategia y su evaluación (Soto, 2013; 2016), aunque debe ser menor a dos años. Se asume que si aumenta la delincuencia promedio en el área B, se ha producido desplazamiento. Si el aumento fuera menor que la reducción en el área de intervención, se considera que la estrategia no ha tenido efecto. Si el aumento es mayor que la reducción en el área de intervención, la estrategia ha sido ineficaz. Por último, una disminución de la delincuencia promedio en el área B supone atribuir a la estrategia un efecto de difusión de beneficios;

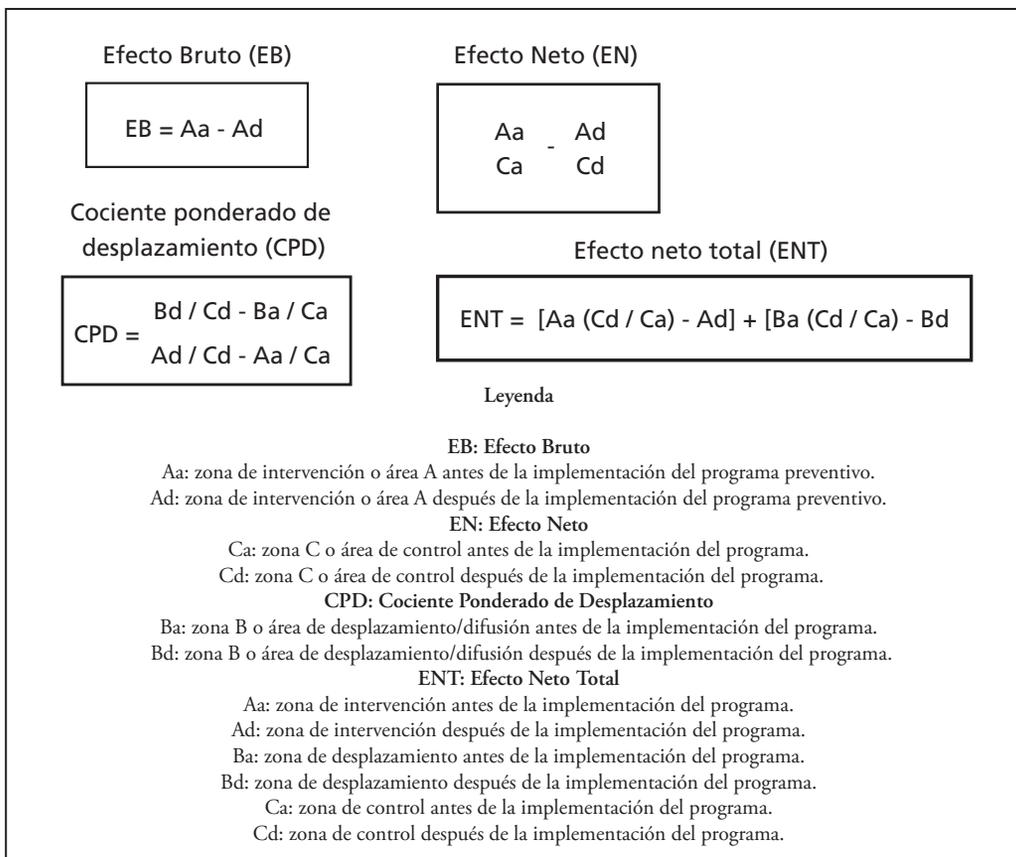
- Cociente ponderado de desplazamiento (Bowers y Johnson 2003): se fundamenta en tomar las tres áreas anteriormente mencionadas y medir los resultados obtenidos sobre delincuencia. Así, se asume que el área de desplazamiento recibirá una proporción de delitos desde el área de intervención, pero para conocer la eficacia deberán ponderarse dichos resultados a partir de los datos obtenidos de la zona de control. Si se produce efectivamente un desplazamiento, los delitos aumentarán efectivamente en el área correspondiente, disminuyendo en la de intervención.

Para realizar esta ponderación, Bowers y Johnson (2003) proponen cuatro fases:

- Conocer el efecto bruto (EB), mediante el cálculo antes y después;
- Conocer el efecto neto (EN), comparando y dividiendo las tasas antes y después de las zonas de intervención y control;
- Medir el cociente ponderado de desplazamiento (CPD): indica los delitos desplazados o el beneficio producido mediante la difusión preventiva. El numerador contiene los resultados correspondientes al número de delitos desplazados (o prevenidos), comparando las áreas de intervención y de desplazamiento, mientras que el denominador contiene los mismos cálculos para las áreas de intervención y control. Por último;
- Saber el efecto neto total (ENT) del programa muestra el impacto global del proyecto mediante la cantidad de números de delitos prevenidos (Guerrete, 2009; Johnson et al. 2014). La primera parte de la fórmula señala la eficacia del programa en el área de intervención y la segunda parte indica el desplazamiento o difusión de beneficios (Figuras 1 y 2).

<sup>6</sup> Datos cedidos por la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 1. Los cálculos para obtener el CPD



Fuente: elaboración propia a partir de referencia Soto (2016).

Figura 2. Interpretación de los resultados del cociente ponderado de desplazamiento

Valor CPD	Efecto	Interpretación
CPD > 1	Difusión mayor que los efectos directos	++
CPD cerca 1	Difusión más o menos igual a los efectos directos	+
1 > CPD > 0	Difusión pero menos que los efectos directos	+
CPD = 0	No desplazamiento o difusión	+
0 > CPD > -1	Desplazamiento pero menos que los efectos directos	+
CPD cerca - 1	Desplazamiento casi igual efectos directos	=
CPD < -1	Desplazamiento mayor que los efectos directos	-

Fuente: Soto (2013), a partir de Bowers y Johnson (2003).

Los datos para realizar los cálculos han sido obtenidos por la Policía de la Provincia de Santa Fe. Tras haber suprimido todos los datos sensibles (esto es, que pudieran identificar a víctimas y/o victimarios), se introdujeron en un fichero Excel. Las operaciones se han realizado a través de dicho programa. Por último, con el fin de visualizar los resultados obtenidos, se han introducido los datos en un sistema de información geográfica de software libre (QGIS Essen 2.14.2, con Grass GIS 7.0.4), con el objetivo de ofrecer los mapas de calor antes y después en las zonas seleccionadas para mostrar gráficamente la concentración de los delitos y si hubiera habido variación en dichas concentraciones.

En relación a la organización de los datos, los mismos se han agrupado según las siguientes tipologías:

- Delitos contra las personas (en los que se incluyen amenazas, lesiones, homicidios, etc.);
- Delitos contra la propiedad (robo y hurto);
- Delitos contra la integridad sexual (agresiones y abusos sexuales);
- Delitos contra la Administración pública (en los que se incluyen la resistencia y el atentado contra la autoridad), y;
- Delitos contra la seguridad pública (en los que se incluyen los incendios y los accidentes de tráfico).

Los datos incluidos en el análisis van desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de marzo de 2016. La razón de seleccionar esta franja es que será a partir del 1 de agosto de 2014 cuando se empiecen a recoger datos de forma sistemática. Así, el 20 de mayo de 2015 se pone en marcha la policía comunitaria en “7 jefes”, fecha que se toma en consideración para empezar a medir

la eficacia de la estrategia preventiva y se han recogido datos hasta el 31 de marzo de 2016, 10 meses después de la puesta en marcha de la policía de proximidad. Para el análisis final de los datos, se han desagregado los correspondientes a los delitos más problemáticos para la convivencia, como son los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas.

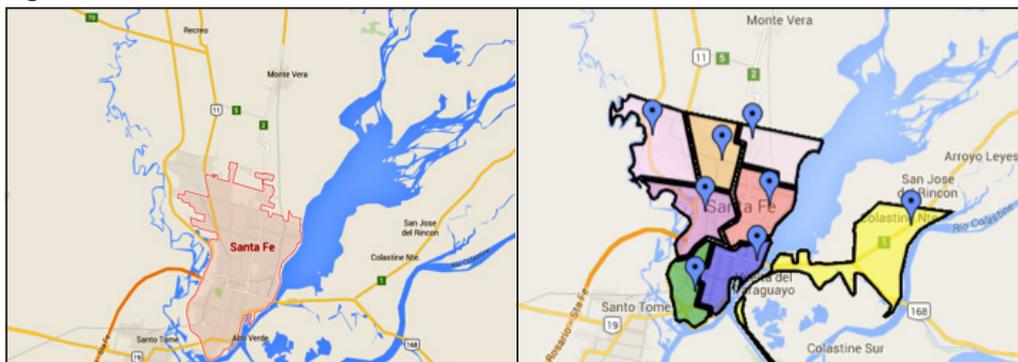
### El lugar de la intervención: Santa Fe (Argentina).

La ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz cuenta con un censo de 391.231 personas (Gobierno de Santa Fe 2016a), aunque en la provincia se concentran unos 3.194.537 habitantes (INDEC 2010). Su jurisdicción municipal abarca 268 km<sup>2</sup>, de los cuales el 70% se encuentra ocupado por ríos, lagunas y bañados. Los límites urbanos son mayoritariamente naturales (ríos), teniendo solo un límite artificial en el norte de la ciudad. Administrativamente, la ciudad se encuentra organizada en ocho distritos que la descentralizan en 100 barrios. Por ser capital del Estado Provincial, la ciudad es, además, la residencia de los tres poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

El desarrollo socioeconómico responde a un criterio fundacional de la ciudad, en donde las diferentes clases sociales se fueron concentrando alrededor de las instituciones públicas que iban apareciendo en la historia (administración, universidades, etc.), formando verdaderos anillos sociales que se fueron estableciendo desde el sur de la ciudad, en donde se concentra la clase social más alta, hasta el centro y el este, donde se ubica la clase media, y en el extremo oeste, la clase baja.

La condición de ciudad capital de la provincia y de polo científico-tecnológico, que se

Figura 3. La ciudad de Santa Fe.



Fuente: *Google Maps* y Gobierno de Santa Fe.

acentúa con la migración de estudiantes y profesionales de diversas regiones del país y países extranjeros, definen el área urbana con particularidades determinadas que enmarcan a los habitantes en un comportamiento rutinario que no presenta variaciones estacionales de importancia (Gobierno de Santa Fe 2016a). La mayor concentración y desplazamiento de población tiene lugar en las áreas en donde se ubican las oficinas públicas (centro y sur de la ciudad) y en horarios en que ellas funcionan, transformando casi la totalidad de los 100 barrios que la forman en distritos en donde es común observar viviendas que se encuentran habitadas durante pocas horas del día.

#### *El área de intervención. El barrio 7 Jefes*

El barrio “7 Jefes” (que será nuestra área de intervención), junto con los barrios “Candioti” (nuestra área de desplazamiento) y “Fomento 9 de Julio” “(área de control), forman parte de los espacios en los que es común observar una baja presencia de personas durante la mayor parte del día. Son espacios residenciales caracterizados por concentrar una gran proporción de viviendas de no más de dos plantas de altura que

solo son habitadas en determinadas horas del día. El barrio “7 Jefes” se encuentra emplazado en el extremo centro – este de la ciudad de Santa Fe. Es un área residencial en donde habitan de manera permanente 3.044 personas. Es un barrio angosto trazado entre las vías del ferrocarril General Belgrano y la laguna Setúbal (brazo de uno de los ríos que bordean la ciudad).

#### *El área de desplazamiento. El barrio Candioti*

El barrio Candioti se encuentra emplazado sobre el extremo oeste y sur del barrio 7 Jefes. Es un área residencial en donde habitan 20.054 personas que, al igual que lo que ocurre en el barrio vecino, forman parte de las familias tradicionales de la ciudad; constituidas por migrantes españoles, italianos y franceses. El barrio Candioti se encuentra al norte del casco histórico de la ciudad junto al ferrocarril General Belgrano (que hace, a su vez de límite norte y este del barrio) y al puerto. Es una zona en donde abundan las construcciones denominadas “casas chorizo” (viviendas planas con grandes extensiones de tierra y habitaciones construidas de manera longitudinal).

Figura 4. Ubicación de las áreas seleccionadas en Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

#### *El área de control. El barrio Fomento 9 de julio*

El barrio Fomento 9 de Julio es un área demarcada por las vías del ferrocarril; las que son acompañadas por dos avenidas importantes que, de manera longitudinal, cruzan de norte a sur la ciudad de Santa Fe (la avenida Facundo Zuviría y la avenida Aristóbulo del Valle). En él viven de manera permanente 8.403 personas de clase social media.

#### **La puesta en marcha de la policía de proximidad en Santa Fe**

En enero de 2014, el gobierno de la provincia de Santa Fe, con motivo de la alta tasa delictual que comienzan a registrarse en algunas zonas de las ciudades que componen su territorio, decide implementar el servicio de policía de proximidad. La Policía Comunitaria, como se conoce al servicio policial, tuvo su desembarco en la ciudad de Santa Fe en el barrio Barranquitas, un área asolada por un

grupo de vecinos asociados a actividades criminales que tuvieron su surgimiento, aparentemente, después de la inundación que, en el año 2003, devastó el oeste de la ciudad.

En 2015, después de una evaluación que desarrolla el gobierno sobre la actividad de prevención alcanzada por este servicio, decide incorporarlo en otras áreas de la ciudad afirmando que la experiencia ha sido “muy positiva porque hay un buen reconocimiento ciudadano hacia los agentes, se mejoró la convivencia y bajaron los índices de violencia y delito” (Gobierno de Santa Fe 2016b). A partir del 20 de mayo de 2015, el gobierno decide instaurar el servicio de policía de proximidad en el barrio 7 Jefes. Ello se da en el marco de un incremento aparentemente desmedido de los eventos criminales relacionados con el robo de casas de familia (muchos de ellos mientras los propietarios ingresaban al lugar) y transeúntes que llevó la tasa de criminalidad por cada mil habitantes de 10,84 puntos (en 2013) a 12,48 puntos en 2014<sup>7</sup>. Estos datos

<sup>7</sup> Según los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Tabla 2. Delitos por tipologías en las zonas, antes y después de la policía de proximidad.

	Contra <sup>1</sup> personas	Contra Seg. Pública <sup>2</sup>	Contra Admón. Pública <sup>3</sup>	Contra integridad sexual <sup>4</sup>	Contra propiedad <sup>5</sup>
Zona A (antes)	17	21	3	1	49
Zona A (desp.)	27	39	8	0	81
Zona B (antes)	87	109	21	3	354
Zona B (desp.)	154	148	18	4	640
Zona C (antes)	43	75	2	2	218
Zona C (desp.)	133	205	22	2	538

1 Se engloban dentro de los delitos contra las personas el homicidio, esclavitud o servidumbre, secuestro, privación ilegítima de la libertad, tortura, intimidación y cohesión.

2 Son los delitos contra la Seguridad Pública: incendios y otros estragos, delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y de comunicación.

3 Forman parte de los delitos contra la Administración Pública el atentado y la resistencia a la autoridad.

4 Encontramos los siguientes delitos englobados contra la integridad sexual: abuso sexual, corrupción de menores, prostitución y trata de personas.

5 Los delitos contra la propiedad son: el hurto y sus calificados, robo y sus calificados, usurpación y daños.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Tabla 3. Total de delitos por zonas y diferencia existente. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

	Total delitos	Diferencia
Zona A (antes)	91	+64
Zona A (desp.)	155	
Zona B (antes)	574	+390
Zona B (desp.)	964	
Zona C (antes)	340	+560
Zona C (desp.)	900	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

se ven en cierto modo refrendados a partir de la encuesta de victimización desarrollada en el marco del programa “Vínculos”, para la prevención de la delincuencia en gobiernos locales (Gobierno de Santa Fe, 2015).

#### *Componentes de la policía de proximidad en Santa Fe*

La llamada policía proximal de Santa Fe presenta toda una suerte de características ampliamente recopiladas por la literatura sobre policía comunitaria (véase, para un resumen, Corder

2014). Especificamos a continuación algunos de sus componentes, recopilados a partir de las declaraciones públicas del Director de la Policía Proximal del Ministerio de Seguridad,<sup>8</sup> coincidentes con las indicaciones que los agentes de policía han recibido tras su incorporación.<sup>9</sup> En primer lugar, cabe destacar la ampliación de la plantilla policial, la cual incorporó, antes de la implementación de la policía de proximidad, a más de 1400 agentes nuevos.

En segundo lugar, el patrullaje a pie es una de las pautas básicas que se han incorporado a la rutina policial. Por otra parte, se ha fomentado el contacto directo con los vecinos y, especialmente, con los comerciantes de las zonas de trabajo, a los cuales se les da la posibilidad de mantener contacto directo con el personal policial que actúa como enlace en el lugar (se les da una tarjeta con el nombre del agente y su número de teléfono con el fin de que pueda ser contactado a cualquier hora del día). En cuarto lugar, se han creado redes de intercambio de información con las asociaciones y clubes de vecinos de las zonas de intervención. Por otra parte, en el marco de esta iniciativa, se intenta favorecer la aparición de lazos de confianza entre ambas partes (vecinos y policía). Además, se ha aumentado la presencia policial en estas zonas, creando espacios de patrullaje intensivo.

En otro orden de cosas, se han creado protocolos policiales de recogida de información,

<sup>8</sup> Por ejemplo, pueden consultarse en la red diferentes notas publicadas en los medios de comunicación, como las siguientes:

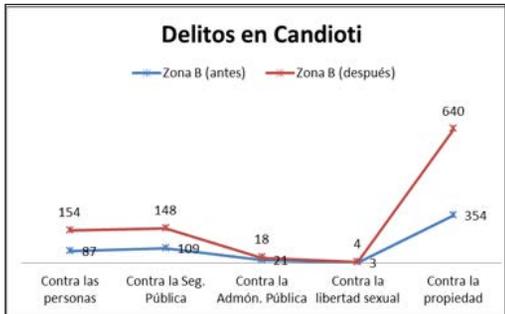
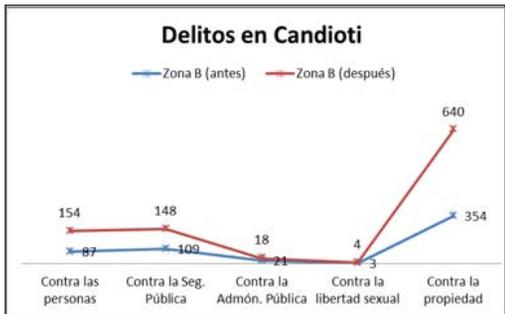
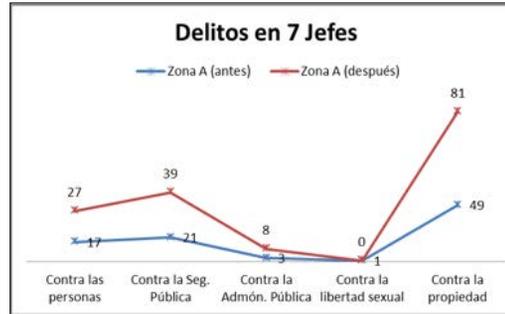
- Agencia EFE/Diario Uno: <http://www.agenciafe.com/noticias/val/220336/la-polic%C3%ADa-de-proximidad-en-santa-fe-podr%C3%ADa-ampliar-sus-alcances.html>;

- Gobierno de Santa Fe: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211237/>;

- Télam: <http://www.telam.com.ar/notas/201410/80344-santa-fe-policia-incorporacion.html>

<sup>9</sup> Chelini, comunicación personal.

Figura 5. Delitos antes y después en las tres zonas seleccionadas.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

además de la puesta en marcha de formaciones específicas para los agentes de la policía de proximidad. A nivel operativo, los cuadrantes asignados a los agentes se dividen en lo que se han llamado “micro-barrios” (dos manzanas), en los que los agentes patrullan a pie y entregan a los vecinos sus tarjetas personales, en las que además se indica la dirección de la “casa” de policía comunitaria (una subestación crea-

Figura 6. Mapas de calor antes y después para las zonas seleccionadas.

## Zona A. Antes y después



## Zona B. Antes y después



## Zona C. Antes y después



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe

da a tales efectos). De la misma manera que pueden ponerse en contacto telefónico con los agentes, éstos también pueden recibir avisos por correo electrónico.

Ante el conocimiento de un hecho delictivo, los agentes se desplazan hasta el domicilio/lugar de trabajo de las víctimas, con el equipamiento de averiguación y denuncia correspondiente. Dos de las particularidades operativas que pre-

senta esta estrategia son que, por una parte, los horarios de patrullaje en los “micro-barrios” son establecidos por los vecinos y, por otra parte, los agentes realizan junto con los vecinos el plan de seguridad para la zona en cuestión y se convocan juntas para llevar a cabo la rendición de cuentas públicas de la actividad policial.

Por último, otra de las particularidades que presenta la estrategia es el trabajo foca-

lizado a colectivos vulnerables (en este caso, comerciantes), con el fin de generar vigilancia intensiva sobre los problemas que presentan estos grupos. A nivel comunitario, se han puesto en marcha en otras zonas estrategias combinadas, como el programa “Vuelvo a estudiar”, por ejemplo, dentro de la estrategia del Gobierno de Santa Fe para mejorar la convivencia en determinadas áreas de la ciudad. Debe señalarse que estas estrategias aludidas responden a diferentes programas sociales dependientes de la Secretaría de Seguridad Comunitaria y se implementan con independencia de las estrategias policiales. Sin embargo, no se han desarrollado en los barrios seleccionados en este trabajo estrategias de este tipo, dado que no son considerados como barrios de riesgo social.

*Datos sobre la delincuencia en Santa Fe*

A continuación, presentamos los datos sobre delitos conocidos por la Policía de la Provincia de Santa Fe en dos series temporales: antes de la implementación de la estrategia de policía de proximidad en el barrio “7 Jefes” y después, para las tres zonas seleccionadas. Para la serie “antes”, los datos abarcan entre 1 de agosto de 2014 y el 20 de mayo de 2015. Para la serie “después”, los datos se refieren a los delitos conocidos desde el 21 de mayo de 2015 hasta el 31 de marzo de 2016. Como se observa, se han recogido las cinco principales tipologías delictivas que pueden ser comparadas con otros contextos: delitos contra las personas, contra la seguridad pública, contra la administración, contra la libertad sexual y contra la propiedad.

Figura 7. Análisis de los totales antes y después con los datos agregados.

Totales	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	91	155	> CPD = 6,46 (difusión)
Barrio Candiotti ..... B	574	964	> ENT = 641,29 (prevención)
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	340	900	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Por tipologías, los cálculos son los siguientes:

Figura 8. CPD y ENT para los delitos contra la propiedad.

Hurto y sus calificativos, robo y sus calificativos, usurpación y daño	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	49	81	> CPD = 5,85
Barrio Candiotti ..... B	354	640	> ENT = 273,56
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	218	538	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 9. CPD y ENT para los delitos contra la integridad sexual.

Abuso sexual, corrupción de menores, prostitución y trata de personas	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	1	0	> CPD = -1
Barrio Candiotti ..... B	3	4	> ENT = 0
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	2	2	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 10. CPD y ENT para los delitos contra las personas.

Homicidio, esclavitud o servidumbre, secuestro, privación ilegítima de la libertad, tortura, intimidación y cohesión	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	17	27	> CPD = 4,50
Barrio Candiotti ..... B	87	154	> ENT = 140,67
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	43	133	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 11. CPD y ENT para los delitos contra la Administración Pública

Atentado y resistencia a la autoridad	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	3	8	> CPD = 8,52
Barrio Candiotti ..... B	21	18	> ENT = 238,33
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	2	22	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 12. CPD y ENT para los delitos contra la Seguridad Pública.

Incendios y otros estragos, delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y comunicación	Antes	Después	
Barrio 7 Jefes ..... A	21	39	> CPD = 8,15
Barrio Candiotti ..... B	109	148	> ENT = 168,33
Barrio Fomento 9 de Julio ..... C	75	205	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 13. CPD y ENT en función del delito y asociado a estrategia operativa.

Acercamiento policial	Delitos contra la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Atentado y resistencia a la autoridad	CPD 8,52	ENT 238,00
Presencia policial	Delitos contra la SEGURIDAD PÚBLICA Incendio y otros estragos, delitos contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y comunicación	CPD 8,15	ENT 168,33
Participación en la seguridad ciudadana	Delitos contra la PROPIEDAD Hurto y sus calificativos, robo y sus calificativos, usurpación y daños	CPD 5,85	ENT 273,56
	Homicidios, esclavitud o servidumbre, secuestro, privación ilegítima de la libertad, tortura, intimidación y cohesión	CPD 4,50	ENT 140,67

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Figura 14. Mapa de localización de eventos en las áreas seleccionadas. Superposición antes (verde) y después (rojo).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

## 7. Resultados

Del análisis de los datos agregados obtenidos a partir de la Policía de la Provincia de Santa Fe para los tres barrios seleccionados, se han

realizado los cálculos del CPD y del ENT correspondientes:

En relación a la eficacia de la policía de proximidad sobre diferentes aspectos perseguidos por esta estrategia, debemos señalar los si-

guientes aspectos. En primer lugar, debido a la estrategia de acercamiento policial, es posible identificar que se ha producido un descenso de enfrentamientos con la policía, pese a que la presencia intensiva ha producido más casos en términos globales. Esta misma presencia ha llevado a que la detección de delitos contra la seguridad pública haya aumentado, pero también ha conllevado un efecto positivo.

La participación de la ciudadanía ha supuesto un aumento en la detección de delitos contra el patrimonio y contra las personas. En el primer caso, la eficacia de la policía de proximidad ha sido superior, mientras que en el segundo, el efecto ha sido un poco más modesto.

## Discusión

Como es frecuente encontrar en la literatura sobre policía comunitaria (en este caso, de proximidad), la mayoría de trabajos son estudios de caso (Cordner, 2014), como el presente, los cuales presentan una adecuada validez interna, pero escasa validez externa. En este trabajo también nos encontramos ante un “estudio de caso”, pero contamos con la fortaleza de que hemos utilizado una metodología que se ha aplicado a la medición de otras estrategias no policiales de prevención del delito (por ejemplo, en el caso de la vídeo-vigilancia, Soto 2013; o en el caso de mandatos judiciales sobre el cierre de dos prostíbulos, Soto 2016).

Dentro de las críticas a la evaluación de estos programas policiales preventivos, se destaca la idea de la escasa utilización de metodologías de análisis robustas (Cordner 2014). No obstante, mediante la utilización de metodologías derivadas de la prevención situacional de la delincuencia es posible acercarse a

la evaluación de la eficacia de estas medidas, como se presenta en este trabajo. Además, existen diferentes trabajos meta-analíticos que apoyan el análisis del desplazamiento y de la difusión de beneficios después de trabajos policiales de prevención (por ejemplo, Bowers *et al.* 2011; Braga, Papachristos y Hureau 2012), por lo que no es descabellado intuir que es posible aumentar la robustez de la metodología de análisis de la eficacia con cierta voluntad por parte de los analistas del delito.

De la misma manera, tenemos evidencia suficiente sobre el efecto positivo de la policía comunitaria (de proximidad) (Cordner 2010; Scott 2000). Sin embargo, no debemos perder de vista que muchos de los efectos de este tipo de intervenciones tienen que ver con la percepción de seguridad, más concretamente, con el miedo al delito (Cordner 1986; Skogan 2006). Este hecho produce resultados ambivalentes, dado que en ocasiones es posible encontrar una mejora en el ámbito subjetivo del fenómeno delictivo, mientras que no se encuentran mejoras objetivas desde el punto de vista de las tasas delictivas, cuestión clásica en la literatura sobre *policing* (por ejemplo, Skogan 2006; Trojanowicz y Baldwin 1982).

En nuestros resultados, parece que el aumento de delitos a través de las estadísticas que maneja la Policía de la Provincia de Santa Fe puede tener que ver con dos factores: la mejora de la recogida de datos sobre delincuencia, que ha hecho aflorar nuevos delitos, o bien, la mejora de la confianza en la policía (Jackson y Bradford 2010), que ha aumentado los índices de denuncia y, por tanto, el número de delitos reportados a la policía. El aumento del contacto entre policía y comunidad lleva aparejado un aumento de la información policial (Bergman y Flom 2012), lo cual explicaría el aumento delictivo hallado.

También debemos señalar que este análisis a nivel meso (esto es, barrios) ha sido ampliamente criticado por la literatura (por ejemplo, Weisburd *et al.* 2016), por inespecífico. Sin embargo, como los mismos autores reconocen, estos análisis son altamente útiles cuando no se dispone de una alta calidad de datos, y permiten orientar futuros análisis a partir de los resultados obtenidos, con el objetivo de trabajar a nivel micro, mediante la identificación de los sectores de alta concentración delictiva en las ciudades. Así, una vez identificadas estas áreas, es posible ajustar la recogida de datos y los análisis a nivel de calle y de segmento de calle.

En nuestros resultados, parece que el aumento de delito a través de las estadísticas que maneja la Policía de la Provincia de Santa Fe puede tener que ver con que los registros policiales no solo dependen del fenómeno, sino con otros factores (Cano, 2003, 13) más subjetivos, como la mejora de la confianza en la policía o la mejora en la reunión de datos (Jackson y Bradford 2010). En este sentido, la incorporación del servicio de Policía Comunitaria al barrio 7 Jefes (zona de intervención) como una fuerza policial que no responde orgánica ni funcionalmente al modelo policial tradicional, ha podido favorecer que la comunidad se vuelque a denunciar aquellos eventos que, hasta el momento, pensaban que no valían la pena denunciar porque no confiaban en el sistema. Esto explicaría el incremento en los registros criminales que se observan (en la línea de lo señalado por Bergman y Flom 2012). Sin embargo, lo anterior son meras intuiciones, por lo que son necesarios análisis complementarios para poder confirmar estas hipótesis, los que, en todo caso, deben formar parte de otros trabajos.

## Conclusiones

La policía de proximidad como estrategia preventiva es ampliamente utilizada en aras de mejorar la seguridad pública en diferentes contextos y países. En este trabajo, hemos conocido su eficacia a través de la aplicación del cociente ponderado de desplazamiento, una metodología contrastada y utilizada para evaluar diferentes estrategias policiales. En primer lugar, nuestra primera hipótesis ha podido ser validada, toda vez se ha contado con datos relativos a los distintos fenómenos estudiados, por lo que parece que este método aplicable al caso de Santa Fe. En segundo lugar, en relación con nuestra segunda hipótesis, tras haber homogeneizado los datos relativos a la delincuencia, el cociente ponderado de desplazamiento parece ser un método eficaz, porque examina tasas de delincuencia y tendencias delictivas con datos estandarizados y ponderados, permitiendo las comparaciones con otras investigaciones. El cociente ponderado de desplazamiento mide los delitos desplazados o su efecto adverso, siendo éste nuestro caso de estudio (la difusión de los beneficios obtenidos tras la implementación de la policía de proximidad en Santa Fe). El efecto neto total tiene la validez y el soporte de la evidencia científica para poder expresar mejorías de los programas o técnicas implementadas (Johnson *et al.* 2014). Este nos indica que se han prevenido 641 delitos tras la incorporación de la policía de proximidad al barrio de 7 Jefes en el periodo de estudio, 21 de mayo de 2015 a 31 de marzo 2016.

Las dos hipótesis que manejamos aquí se ven apoyadas por los cálculos realizados, no sin dificultades, como hemos señalado en el apartado anterior. Sin embargo, consideramos

que la utilización de metodologías de análisis refinadas, basadas en el evento delictivo antes que en el delincuente, favorece la revisión de las estrategias policiales de prevención en tanto ofrecen información objetiva sobre el efecto de la actividad policial. En lo referente a los análisis de los mapas de calor, ilustran que las escasas variaciones de concentración del delito, pese a los efectos positivos del programa de Policía Comunitaria, deben orientar a la Policía de la Provincia de Santa Fe hacia la utilización de medidas derivadas de la prevención situacional de la delincuencia, como complemento del programa policial, aislando su efecto en materia de prevención del delito. Parece evidente que el sistema de patrullaje de la Policía Comunitaria debe basarse en los conocimientos derivados de la criminología ambiental en lo tocante a la concentración del delito (Gabor 1990; Johnson 2010). Por último, consideramos que la incorporación de estas metodologías de análisis en las organizaciones policiales es altamente beneficiosa, en tanto son métodos fácilmente replicables, siempre y cuando se trabaje con datos homogéneos. Del mismo modo, aun reconociendo que es un análisis a nivel meso, es posible trabajar a partir de él hacia niveles micro, con el fin de mejorar las actividades disuasorias y preventivas de la policía.

## Bibliografía

- Ariel, Barak, Cristóbal Weinborn y Lawrence W. Sherman. 2016. "Soft policing at hot spots –do police community support officers work? A randomized controlled trial". *Journal of Experimental Criminology* 12 (3): 277-317.
- Banton, Michael. 1964. *The Policeman in the Community*. Londres: Tavistock Publications.
- Barr, Robert y Ken Pease. 1990. "Crime placement, displacement and deflection". En *Crime and Justice: A review of research*, coordinado por Michael Tonry y Norval Morris, 277-318. Chicago: University of Chicago Press.
- Bergman, Marcelo y Hernán Flom. 2012. "Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México". *Perfiles Latinoamericanos* 20 (40): 97-122.
- Bowers, Kate J., Shane D. Johnson, Rob T. Guerette, Lucia Summers y Suzanne Poynton. 2011. "Spatial Displacement and Diffusion of Benefits Among Geographically Focused Policing Initiatives: A Meta-Analytical Review". *Journal of Experimental Criminology* 7 (4): 347-374.
- \_\_\_\_\_, Shane D. Johnson, y Alex F. G. Hirschfield. 2004. "Closing off opportunities for crime: An evaluation of alley-gating". *European Journal on Criminal Policy and Research* 10 (4): 285-308.
- Braga, Anthony A. 2008. *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Braga, Anthony., David M. Hureau y Andrew V. Papachristos. 2011. "An ex post facto evaluation framework for place-based police interventions". *Evaluation Review* 35 (6): 592-626.
- Braga, Anthony A., Andrew V. Papachristos y David M. Hureau. 2012. "The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis". *Justice Quarterly*, 31 (4): 633-663.
- Brantingham, Patricia L. y Paul J. Brantingham. 2003. "Crime prevention and the problem of crime displacement: Estimating quantum of displacement using a cohort component approach". En *Crime*

- prevention: New approaches*, editado por Helmut Kury y Joachim Obergfell-Fuchs, 365-369. Mainz: Weisser Ring.
- Cano, Ignacio. 2003. *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana.
- Cornish, Derek B. y Ronald V. Clarke. 1987. "Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory". *Criminology* 25 (4): 933-947.
- Cordner, Gary. 1986. "Fear of Crime and the Police: An Evaluation of a Fear Reduction Strategy". *Journal of Police Science and Administration*, 14 (3): 223-233.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Community Policing: Elements and Effects". En *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, editado por Roger. G. Dunham y Geoffrey. P. Alpert, 432-449. Long Grove: Waveland.
- \_\_\_\_\_. 2014. Community Policing. En *The Oxford Handbook of Police and Policing*, editado por Michael D. Reisig y Robert J. Kane, 148-171. Nueva York: Oxford University Press.
- Eck, John. 1990. "The Treat of Crime Displacement". *Problem Solving Quarterly* 6 (3): 1-2.
- Hesseling, René. B. P. 1994. "Displacement: A Review of the Empirical Literature". En *Crime Prevention Studies, Vol. 3*, editado por Ronald V. Clarke, 197-230. Monsey: Criminal Justice Press.
- INDEC (2010). "Censo nacional de población y vivienda, del año 2010", <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/ESTADISTICAS/Censos/Poblacion/Censo-Nacional-de-Poblacion-y-Vivienda-2010/Estadisticas-por-Dpto.-y-Pcia/Poblacion/Poblacion-segun-Censo-Nacional-de-Poblacion-2010.-Provincia-Santa-Fe>.
- Gabor, Thomas. 1990. "Crime Displacement and Situational Prevention: Toward the Development of Some Principles". *Canadian Journal of Criminology* 32 (1): 41-73.
- Gobierno de Santa Fe. 2015. "Programa Vínculos", <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/218984/1139211/version/1/file/Vinculos.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2016a. "Información sobre el censo", <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93661>.
- \_\_\_\_\_. 2016b. "En marzo, 1.240 agentes serán apostados en distintos barrios de 16 localidades santafesinas. Esta fuerza funciona en Rosario y Santa Fe desde hace un año", <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/211165/>.
- Guerette, Rob T. 2009. "Analyzing Crime Displacement and Difussion". *Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series* 10: 1-74.
- Jackson, Jonathan y Ben Bradford. 2010. "What is Trust and Confidence in the Police?". *Policing* 4 (3): 241-248.
- Johnson, Shane D. 2010. "A brief history of the analysis of crime concentration". *European Journal of Applied Mathematics* 21 (4-5): 349-370.
- Johnson, Shane. D., Rob T. Guerette y Kate Bowers. 2014. "Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction". *Journal of Experimental Criminology* 10 (4): 549-571.

- Medina-Ariza, Juan José. 1998. "El control social del delito a través de la prevención situacional". *Revista de Derecho Penal y Criminología* 2 (2): 281-323.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: EDISOFER.
- Piza, Eric. L., Joel M. Caplan, Leslie W. Kennedy y Andrew M. Gilchrist. 2015. "The effects of merging proactive CCTV monitoring with directed police patrol: A randomized controlled trial". *Journal of Experimental Criminology* 11 (1): 43-69.
- Ratcliffe, Jerry. H. y Clairisia Breen. 2011. "Crime diffusion and displacement: Measuring the side effects of police operations". *Professional Geographer* 63 (2): 230-243.
- Reiner, Robert. 2010. *The Politics of the Police* (4th. Edition). Oxford: Oxford University Press.
- Repetto, Thomas A. 1976. "Crime Prevention and the displacement phenomenon". *Crime and Delinquency* 22 (2): 166-177.
- Scott, Michael. 2000. *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington: Office of Community Oriented Policing Services.
- Skogan, Wesley G. 2006. *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*. Nueva York: Oxford University Press.
- Soto, C. 2013. "La medición del desplazamiento y la difusión de beneficios: Aplicación del método de Bowers y Johnson (2003) a la investigación de Cerezo y Díez Ripollés (2010)". *Revista Española de Investigación Criminológica* 11 (2): 1-26.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Las dos caras de la prevención situacional: el desplazamiento y la difusión de beneficios. Una investigación criminológica sobre el cierre de dos macroprostíbulos en una localidad catalana*. Tesis Doctoral no publicada. Departamento de Derecho Penal y Criminología. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Telep, Cody. W., David Weisburd, Charlotte E. Gill, Zoe Vitter, Z. y Doron Teichman. 2014. "Displacement of crime and diffusion of crime control benefits in large-scale geographic areas: A systematic review". *Journal Experimental Criminology* 10 (4), 515-548.
- Trojanowicz, Robert C. y Robert Baldwin. 1982. *An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*. East Lansing: Michigan State University.
- Weisburd, David, John E. Eck, Anthony A. Braga, Cody W. Telep, Breanne Cave, Kate Bowers, Gerben Bruinsma, Charlotte Gill, Elisabeth R. Groff, Julie Hibdon, Joshua C. Hinckle, Shane D. Johnson, Brian Lawton, Cynthia Lum, Jerry H. Ratcliffe, George Rengert, Travis Taniguchi y Sue-Ming Yang. 2016. *Place Matters. Criminology for the Twenty-First Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Worrall, John L. y Larry K. Gaines. 2006. The effect of police-probation partnerships on juvenile arrests. *Journal of Criminal Justice* 34 (6): 579-589.

### Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Policía de la Provincia de Santa Fe la cesión de los datos para llevar a cabo la presente investigación.

### Conflicto de intereses

Los autores desean hacer constar que no existe ningún conflicto de intereses real o potencial derivado de la elaboración del presente trabajo.

# Incidencia de la seguridad comunitaria en el capital social de barrios urbanos en San José, Costa Rica

## *Incidence of community security in the social capital of urban neighborhoods in San José, Costa Rica*

Julio Solís Moreira<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 29 de agosto del 2016*  
*Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2016*

### Resumen

Este artículo se deriva de los resultados de una investigación sobre el enfoque de seguridad comunitaria en Costa Rica y su incidencia en entornos barriales urbanos. Se busca evidenciar las relaciones existentes entre la doctrina subyacente en la prevención del delito y su incidencia en el capital social de espacios barriales urbanos, todo enmarcado en un contexto de adaptación de las políticas de seguridad, con la intención de mejorar la confianza con la ciudadanía y las comunidades. Así pues, se aborda la seguridad comunitaria a modo de sistema de acción en relación con las dinámicas de capital social que se dan en estos espacios urbanos. Se busca interrogar y evidenciar la lógica de los cursos de acción y las prácticas de prevención del delito, en la condición de que la seguridad comunitaria es una política criminal de corte preventivo que se sustenta en la necesidad de crear un control social informal y fortalecer un capital social por medio de la responsabilización de los individuos en los problemas de seguridad en la ciudad.

**Palabras clave:** espacio urbano, capital social, seguridad comunitaria, apropiación de normas, incidencia de políticas públicas.

### Abstract

This article was derived from the results of an investigation of the approach to community security in Costa Rica and its impact on urban neighborhood environments. It sought to show the relationships between the underlying doctrine of crime prevention and its impact on the social capital of urban neighborhood spaces, all framed in a context of adaptation of security policies with the intention of improving trust with citizens and the communities. Community security is therefore addressed as a system of action in relation to the dynamics of social capital in these urban spaces. It seeks to question and demonstrate the logic of action and crime prevention practices, on the condition that community security is a preventive criminal policy that is based on the need to create informal social control and strengthen a social capital through the accountability of individuals in security problems in the city.

**Keywords:** urban space, social capital, community safety, appropriation of norms, public policy incidence.

<sup>1</sup> Maestría Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica. Sociólogo por la Universidad Nacional de Heredia (UNA). Investigador en el CICDE (Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo), Vicerrectoría de Investigación, Universidad Estatal a Distancia (UNED). Correo: [jsolis@uned.ac.cr](mailto:jsolis@uned.ac.cr)

## Apuntes introductorios: centralidad del entorno urbano y el capital social en las políticas preventivas

A modo de preámbulo, se presentan a continuación algunas definiciones que vinculan las lógicas de adaptación de las políticas públicas preventivas con el sustento social de los entornos locales. Esto se plantea en un escenario donde los barrios urbanos se muestran como hechos de conformación material y simbólica en la estructura de la ciudad, en los cuales se dan relaciones de vecindad y de capital social (Ledrud 1972; Gravano 2005). Así, se entenderá el espacio social urbano desde la conceptualización de Harvey (2006): un espacio de representación que es emotivo y afectivo, es un mundo vivido materialmente a través de significados. Tales representaciones o imaginarios han de tenerse en cuenta en el análisis de las intervenciones preventivas para comprender la configuración social de los espacios vividos y los entornos sobre los cuales se asocian prácticas de certidumbre y seguridad subjetivas.

Lo señalado ha de enmarcarse en un contexto en donde irrumpen las políticas de seguridad comunitaria<sup>2</sup>, dirimidas doctrinariamente por el factor espacial y las escalas mínimas de la ciudad, como barrios, vecindarios y caseríos, en los cuales se presuponen relaciones primarias, de proximidad y cercanía. Se problematiza, además, una disyuntiva del espacio material (interno y externo) entendido como hábitat (las viviendas, las aceras, las calles y las áreas comunes), que se subsumen

en numerosas relaciones de vinculación vecinal, las cuales se delimitan analíticamente mediante el concepto de capital social.

El capital social se define por su función. No es una sola entidad, es una variedad de diferentes entidades que tienen dos características en común: todas ellas residen en algunos aspectos de la estructura social, y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura. Al igual que las otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible la consecución de algunos fines que no serían alcanzables ante su ausencia. Como el capital físico y el capital humano, el capital social no es completamente intercambiable, pero es intercambiable con respecto a actividades específicas (Coleman 1990, 302).

Es necesario comprender el capital social como diversas formas de relacionarse, entre ellas, el brindar y depositar confianza, la vecindad, la organización local y las instituciones formales. En cuanto a la definición de capital social, han de tenerse ciertas precauciones existentes en los entornos urbanos (territorios segregados, concentraciones de pobreza, sectores desvalorizados y en proceso de deterioro) que afectan el capital social como recurso relacional, y se debe considerar que estas condiciones del espacio afectan también las capacidades de las políticas urbanas para la regeneración y la recuperación urbana (Rosero-Bixby 2005).

Al problematizar la articulación entre la seguridad urbana y el capital social, Jorquera (2008) esboza los procesos de fragmentación en la ciudad y sus efectos en la conformación de barrios cerrados o “espacios defensivos” que, en la búsqueda de la seguridad, afectan el capital social, entendido como las redes de reciprocidad y confianza en el entorno. Lo anterior también es aseverado por Bauman (2008) cuando expone que en las so-

<sup>2</sup> La seguridad comunitaria en el contexto costarricense se presenta como una estrategia o modelo de trabajo desarrollado por la policía costarricense en el marco de la Dirección de Programas Preventivos del Ministerio de Seguridad Pública, cuyo fin es enfocar la labor policial hacia las comunidades, buscando fortalecer la asociación y la participación vecinal en la conformación de Comités de Seguridad Comunitaria.

ciudades contemporáneas hay una valoración de la “comunidad” a modo de búsqueda de algo perdido, un retorno al orden primario (la sensación de calidez y entendimiento común). Tal búsqueda se intensifica con los temores actuales, que exigen la vigilancia, la regulación de los comportamientos y el encierro; todos intentos por recomponer el vínculo desarraigado a través de diversos mecanismos del orden público, la exclusión y la segregación del otro, bajo el argumento de la protección de la identidad cercana o comunal.

Bajo el presupuesto señalado, se reflexiona sobre las relaciones entre la seguridad comunitaria y el capital social<sup>3</sup> en un contexto en el que los ejecutores del Programa de Seguridad Comunitaria (PSC) plantean que la política pública preventiva, surgida desde la Fuerza Pública (policía nacional) costarricense, incide y fortalece la asociatividad y la confianza social (CUDECA 2007).

El accionar del Programa ha generado una suerte de plus en la producción de capital social, pues en la práctica, tanto por el proceso de capacitación que realiza la DSCC y los encargados regionales, como por el proceso de crecimiento organizativo que viven las propias comunidades, la primera prioridad está constituida por la búsqueda de mayor seguridad por medio de la prevención situacional, luego se da la ampliación del concepto de seguridad por medio de la prevención social y ello desemboca en la construcción de nuevo capital social comunitario o el aprovechamiento y potenciación del preexistente (CUDECA 2007, 63).

<sup>3</sup> Teniendo esto en cuenta se plantea una relación entre los tipos de prevención y el capital social vecinal cercano a la prevención situacional, un capital social asociativo u organizativo tendiente a la acción colectiva en la prevención comunitaria y el capital social formal relacionado con las instituciones ancladas al territorio, que pueden asociarse a las intervenciones institucionales de la prevención social.

Antes de entrar al análisis de la evidencia, es vital delinear los elementos contextuales de la política de seguridad comunitaria en Costa Rica. Para ello, se expondrán las transformaciones de las agendas de seguridad, el escenario de adaptación de la política criminal preventiva en articulación con la prevención del delito y la denominada “nueva prevención” social, comunitaria y situacional.

### Escenario de adaptación de la política criminal preventiva

A partir de un análisis sociológico de las intervenciones asociadas a la seguridad comunitaria, se recupera el concepto de política criminal, debido a que imbrica el sistema de relaciones existentes entre el control del delito y la prevención del delito, e incluye una discusión: el poder en las decisiones e intervenciones frente a la criminalidad. En su definición, Garrido y Redondo (2006) plantean que la política criminal no es algo aséptico, los bienes jurídicos no se definen en “sí mismos” por catedráticos o miembros del Poder Judicial, sino que están en un escenario más amplio, de discusión y debate público. Para Baratta (2004), el concepto de política criminal tenía una finalidad unívoca, definible en términos negativos, a través de instrumentos penales (intimidatorios) e instrumentos no penales del otro (reinserción social y prevención). Asimismo, este autor señala que en un pasado no muy lejano, la política criminal se entendió constantemente como la finalidad de controlar la criminalidad, es decir, como reducción de las infracciones delictivas a través de la prevención general.

Baratta (2004) señala que con el desarrollo y la evidencia generada por los estudios victimológicos (Larrauri 1992) y sobre riesgos

(Briceño-León 2007; Shaw y Travers 2007), la concepción de política criminal se ha ampliado relativamente en la intervención pública, por lo que ahora se extiende desde el control penal hasta la *prevención de las consecuencias y causas asociadas al crimen*. Asimismo, puntea tres tipos de prevención:

- **Prevención negativa general:** acción reactiva que busca la intimidación de los potenciales delincuentes a través del sistema penal y de castigo.
- **Prevención positiva especial:** la reinserción social de los infractores de la ley penal.
- **Prevención proactiva:** es la llamada “nueva prevención”, dirigida hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas (sociales y situacionales), con un acento en la organización local y comunal.

Estos tipos de prevención remiten a la transformación de la política criminal, de la reacción basada en el control clásico (penal-policial)<sup>4</sup> hacia la “nueva prevención”, cuyo fin es intervenir y mirar con anterioridad las causas del delito. El surgimiento de los recursos extrapenales de la nueva prevención se asocia con lógica de las políticas públicas, la integración de nuevos actores y los enfoques organizativos de la coproducción de la seguridad (Solís y Franco, 2015). De esa manera, aparecen programas y proyectos de prevención del delito gestionados desde el ámbito estatal, municipal, organizaciones no gubernamentales y cámaras de comercio.

La integración o alianza con otros actores representa una “estrategia de responsabiliza-

ción”, como lo denomina Garland (2005, 212): “las expresiones clave de esta nueva estrategia son “asociación”, “alianza público-privada”, “cooperación interagencial”, “enfoque multiagencial”, “activación de las comunidades”, “creación de ciudadanos activos”, “ayuda para la autoayuda” y “coproducción de seguridad”. El objetivo fundamental es distribuir responsabilidades en materia de control del delito en agencias, organizaciones e individuos que operan fuera de la justicia penal estatal y persuadirlos de actuar apropiadamente”. Ahora bien, expuestas esas transformaciones, Sozzo (2000, 106) llama la atención exponiendo que: “los recursos extrapenales nacieron y se desarrollaron históricamente asociados a la finalidad de la prevención del delito. Esta conexión teleológica, debería investigarse histórica o sociológicamente, como ha sucedido en el caso del recurso penal...”.

En ese marco de transformación, Garland (2005, 38) postula dos patrones de acción: los controles sociales formales de la justicia penal, que tienden a ser reactivos y adaptativos, y los controles sociales informales articulados a las interacciones y prácticas cotidianas de la “sociedad civil”. En el segundo escenario, surgen los enfoques de corresponsabilidad, cultura ciudadana, cohesión social y convivencia, que inciden en las pautas culturales tendientes a prevenir los comportamientos violentos y delictivos; hacia esas áreas se dirige la prevención del delito que encuadra la estrategia del Programa de Seguridad Comunitaria (PSC) costarricense:

[...] se reconoce cada vez más que los procesos formales de la justicia penal —a través de la detección arresto, procesamiento, condena y castigo de los delincuentes— tiene sólo un efecto limitado en el control del delito. Por contraste, los académicos

<sup>4</sup> Crawford (1998, 45) expone que hasta hace relativamente poco tiempo se veía a la prevención del delito como un producto secundario del sistema formal de policía, del procesamiento del delincuente, en virtud de su disuasión.

y los profesionales empezaron a destacar de forma creciente la importancia de los mecanismos de control social informal y de la intervención temprana del delito. Se volvió cada vez más claro que los controles sociales informales influyen más en la regulación de la conducta que las medidas formales (Crawford 1998, 49).

Para contextualizar tal transformación de la acción pública en seguridad, también se han de vincular nuevas formas de concebir el delito (desde la inseguridad ciudadana, el miedo y el temor, la victimología, los riesgos asociados al delito, control informal) y nuevos modelos de gestión (transferencia de políticas públicas, gobernanza, rendición de cuentas [*accountability*], nueva gestión pública, buenas prácticas, modelos basados en evidencias) (Revesz 2006; Vanderschueren y Lunecke 2004).

## Adaptaciones del control social en la “nueva prevención”

Siguiendo el *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana*, se define la prevención del delito como aquellas acciones que buscan reducir el riesgo<sup>5</sup> de que se produzcan delitos y sus posibles efectos en las personas y la sociedad, e incluye también el temor a la delincuencia y sus múltiples causas (CIPC 2008). Igualmente, Selmini (2008) señala que la prevención busca interrumpir el mecanismo que produce el evento delictivo, entendiendo tres condiciones de orden teórico a nivel criminológico y sociológico: la estructura, la motivación individual y las circunstancias.

<sup>5</sup> Intervenciones que buscan impactar –con anterioridad– ciertos factores asociados a la violencia delictiva.

- **Perspectiva estructural:** en esta visión la criminalidad se produce a partir de condiciones socio-económicas y la prevención se entiende entonces como actividad que incide sobre tales causas de fondo (factores sociales).
- **Perspectiva individual:** el delito irrumpe como una conducta individual, por lo que la prevención se concentraría en detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales.
- **Perspectiva de la circunstancia:** la criminalidad se considera resultado de una serie de circunstancias y oportunidades, por lo que la prevención se dirigiría a la intervención sobre el contexto físico y social o, más bien, sobre las situaciones que facilitan el delito.

Estas perspectivas evidencian la reforma doctrinal dentro de la política criminal que integra las intervenciones y el estudio de las múltiples causas asociadas al delito. Entre estas perspectivas, emerge la “nueva prevención” como un intento de diferenciación de las políticas clásicas de control-prevención o “control social formal”. Para Baratta (2004), los elementos que caracterizan a esta renovación en la teoría y la práctica son, en general, dos:

- El ingreso de la comunidad local y de una pluralidad de organismos que participan, en el nivel local y nacional, en un liderazgo compartido con los cuerpos de policía (aunque el movimiento –nuevo– surge, en parte desde una reflexión al interior de la policía).
- La extensión de las acciones preventivas no solo están asociadas con las infracciones a la ley penal, sino también, por lo menos de modo potencial, hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas, que

se pueden calificar utilizando el término francés de “incivilités”.<sup>6</sup>

Para el caso de la policía comunitaria costarricense, CUDECA (2007) señala que la influencia de la “nueva prevención” –de origen francés–<sup>7</sup> se da con la asociación de un modelo que integra acciones de “prevención situacional” y de “prevención social”,<sup>8</sup> promoviendo la participación, la cohesión y la creación de redes y de acuerdos comunales. De la misma forma, hay influencias de las tácticas preventivas de origen anglosajón en las llamadas intervenciones situacionales, como son el mejoramiento del medio físico y el involucramiento de los vecinos en tareas para-policiales (rondas de vigilancia y funciones auxiliares de la actividad policial).

## Transformación de las agendas de seguridad urbana y la emergencia de la seguridad comunitaria en Costa Rica

Con el propósito de cruzar los elementos conceptuales presentados para entender el objeto

6 Se ha denominado conductas “incivilizadas” a aquellas acciones que estrictamente no son delictivas pero que generan “desorden público” y que, según algunos estudios, pueden desencadenar en delitos (graffitis, lenguaje agresivo, daños a la propiedad, basura acumulada, consumo de alcohol en vía pública, etc.).

7 Selmini (2008) plantea que la “nueva prevención” se ha utilizado sobre todo en Francia e Italia como un concepto para integrar una diversidad de estrategias preventivas en el ámbito local (sociales, comunitarias, situacionales), que tienen como fin disminuir la frecuencia de los comportamientos considerados punibles o no por la ley penal (incivildades).

8 La prevención situacional está enfocada a evitar la estructura de oportunidad del delito, para ello se incide en el diseño del entorno (físico y ambiental) para evitar las conductas tendientes al delito (ocasionales, depredatorias, actividades rutinarias) (Clarke 1997).

de la investigación, a saber el estudio de la seguridad comunitaria en barrios urbanos, ha de comprenderse que en Costa Rica, durante las últimas décadas, la inseguridad ciudadana se ha convertido en un tema de gran preocupación para la población. En consecuencia, la década de los noventa es fundamental, pues se reformó el aparato policial con intenciones de modernizarlo y profesionalizarlo con la Ley General de Policía en el año 1994 (no.7410).

En ese escenario de reforma desde el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y la Fuerza Pública (FP), siguiendo la Ley General de Policía en su artículo 4 (“Las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad”), se empezó a vislumbrar la incipiente implementación de un enfoque de trabajo con la ciudadanía en el control social del delito (desde la Fuerza Pública, el denominado binomio policía-comunidad). El enfoque de seguridad comunitaria se instaló luego de la implementación de un proyecto piloto en el distrito de Hatillo, en el año 1996, y se adoptó en el año 1998, con el Programa de Seguridad Comunitaria (PSC), apoyado por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

En el caso costarricense, se da un escenario complejo de acción que deriva de la herencia institucional existente en el sistema de políticas públicas del sector seguridad, las cuales abarcan la instrumentalización de marcos legales e institucionales, la complejización de la política criminal, la gobernanza de la seguridad, la promoción de la convivencia local y las regulaciones sociales (Solís 2012). Con la mirada puesta en la influencia regional, se describe de forma concreta lo que significa la seguridad comunitaria en Costa Rica. Según CUDECA (2007) y el PNUD (2008), la seguridad comunitaria costarricense es una “estrategia o modelo de trabajo desarrollado por la policía costarricen-

se en el marco de la Dirección de Programas Preventivos” del Ministerio de Seguridad Pública, cuyo fin es enfocar la labor policial hacia las comunidades para fortalecer la asociación y la participación vecinal en la conformación de Comités de Seguridad Comunitaria.

El Programa de Seguridad Comunitaria está orientado a organizar y capacitar a los vecinos para que tomen medidas de prevención para evitar ser víctimas de la delincuencia y para que mejoren la calidad de vida en sus respectivas comunidades, en busca de una cultura preventiva (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública 2014, 27).

Por definición, la seguridad comunitaria implicaría una concepción ampliada, pero se debe tener en cuenta una premisa básica de carácter analítico y crítico: la organización comunitaria en los temas de seguridad tiene un origen concreto. De acuerdo con Ávila (2006, 18), “en todo caso, la policía comunitaria, es más una Teoría Policiaca que una Teoría de la Participación”. Con afán de contextualizar lo anterior, de Marinis (2004) plantea que las “comunidades en la forma de colectivos de vecinos”, son convocados a participar activamente en la gestión de su “propia seguridad”, y claro, el Estado y sus agencias acompañarán el proceso, pero con el señalamiento de que ellos solos no podrán hacerlo razonablemente.

### Evidencias de la seguridad comunitaria en entornos barriales urbanos

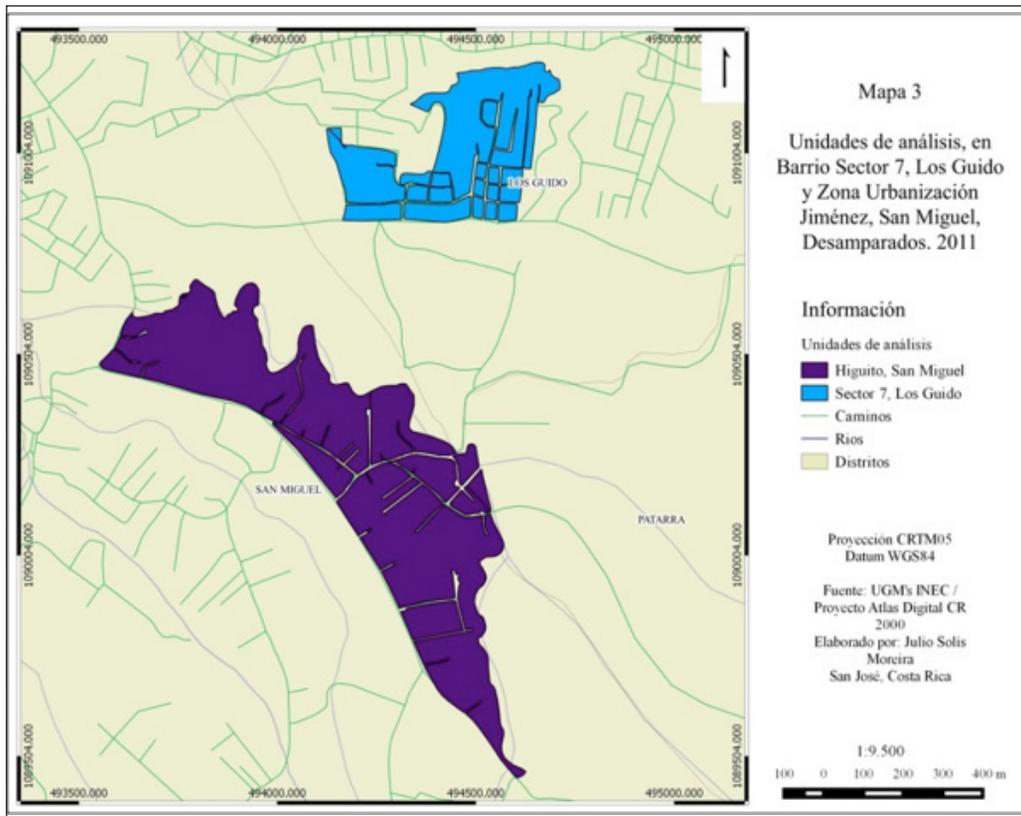
A continuación, se precisan algunos rasgos metodológicos, entre ellos, que las evidencias presentadas surgen de dos casos ejemplares (Coller 2000), como son Barrio Sector 7 de los Guido e Higuito en San Miguel, en los cuales

se han implementado Comités de Seguridad Comunitaria (CSC). Los casos seleccionados colindan territorialmente (ver Figura 1), lo cual es un dato central, ya que permitió delimitar ciertas definiciones cotidianas sobre las fronteras y las formas de organización del espacio, construyéndose así pautas de certidumbre.

Asimismo, los casos de estudio, a saber, Barrio Sector 7 e Higuito se privilegiaron como unidades de análisis por estar situados en el cantón de Desamparados, y debido a que entre el 2008 y el 2010 el cantón ostentó el segundo lugar en incidencias delictivas frente a otros cantones del país, con un total de 2432 denuncias sobre delitos, solo por detrás del Cantón Central de San José, con 11565 denuncias; con la diferencia de que en San José predomina el sector comercial, mientras que en Desamparados predominan los espacios habitacionales y los barrios (Oficina de Planes y Operaciones 2011). En cuanto al análisis, en este apartado se realizará un ejercicio expositivo de los datos surgidos de una encuesta de seguridad comunitaria llevada a cabo en el año 2014, cuyo fin fue estudiar el proceso de reproducción social de las políticas en los entornos urbanos concretos. Así, la seguridad comunitaria se entenderá como un sistema de acción que incide, mediante intervenciones y doctrinas de prevención de la violencia delictiva, en el entorno barrial urbano.

En el inicio, se presenta un componente necesario para hilar los elementos constitutivos de la seguridad comunitaria en la formación de dinámicas asociativas individuales y colectivas, preguntando al entrevistado sobre el conocimiento del PSC (ver Tabla 1) bajo tres variables, que implican el conocimiento, la participación y el desconocimiento del PSC. Según lo observado y comparando los barrios estudiados, habría una diferencia sig-

Figura 1: Unidades de análisis



Fuente: UGM's INEC, Atlas Digital Costa Rica (2000).

nificativa por el desconocimiento existente del PSC en el Sector 7, con un 48,0%. En el caso de Higuito, las respuestas estuvieron ligadas a un mayor conocimiento (54,3%) y a una mayor participación (11,6%), frente al 6,1% de participación en el Sector 7.

Para reforzar el análisis, se construyó una escala Likert sobre la seguridad comunitaria en cuatro dimensiones que definirían el enfoque: el capital social asociativo, el capital social vecinal, la seguridad en el espacio barrial y la organización de los comités de seguridad comunitaria. A través de un análisis de la varianza (ver Tabla 2), se observa la importancia de los esfuerzos vecinales con el hecho de que

en el conjunto de los encuestados, aquellos que han participado y conocen el PSC, tienen valores mejor posicionados en la escala entre 3,3812 y 3,1926 respectivamente, por sobre aquellos que no conocen el PSC, que manejan, como media un 3,1365 (Tabla 2).

Con el propósito de cruzar el conocimiento del PSC y la incidencia del capital social vecinal, se notó una evidencia concreta y diferenciada en los barrios (ver Tabla 3). En el Sector 7, la confianza vecinal no afectó de manera significativa el conocimiento y la participación en el PSC, condición que sí se daría en Higuito, donde la confianza vecinal se relacionó con el conocimiento del PSC,

Tabla 1: Conocimiento del Programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, según barrio de habitación

Conocimiento del programa (Sig.037*)	Sector 7, Los Guido		Higuito, San Miguel	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Sí	68	45,9%	70	54,3%
Sí y participado	9	6,1%	15	11,6%
No	71	48,0%	44	34,1%

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014).

Tabla 2: ANOVA de la escala de seguridad comunitaria según conocimiento y participación en el PSC en ambos barrios

	N	Media	Desviación típica	Error típico	Intervalo de confianza para la media al 95%	Mínimo	Máximo	
					Límite inferior	Límite superior		
Sí y participado	24	3,3812	,56461	,11525	31,428	36,196	2,25	4,54
Sí	137	3,1926	,37430	,03198	31,293	32,558	2,38	4,29
No	114	3,0175	,35560	,03330	29,515	30,835	2,08	4,00
Total	275	3,1365	,40144	,02421	30,888	31,841	2,08	4,54
ANOVA (Sig.000)								

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014).

así, quienes tienen mucha confianza conocen y participan un 83%, mientras que los que confían, conocen y participan en un 71%, respondiendo así a una mayor capacidad asociativa en Higuito. A modo de contraste, el conocimiento del PSC también se relaciona con el apoyo y la protección de parte de los vecinos. En el caso del Sector 7, esta relación no fue significativa, ya que el apoyo vecinal no se vinculó con el conocimiento del PSC. Para el caso de Higuito, hubo una relación en la que los entrevistados que tienen mayores

niveles de apoyo y protección de sus vecinos tienen mayor conocimiento y participación en el PSC. Así, quienes respondieron con mucho apoyo conocen y han participado en un 70%, mientras que quienes perciben apoyo, sumaron un 84% sobre conocer y participar en el PSC (Tabla 3).

Cuando se analizan las pautas de la seguridad comunitaria en los barrios urbanos, se observan –a pesar de haber recibido las capacitaciones y tener Comités de Seguridad Comunitaria– unas percepciones restringidas en

Tabla 3: Nivel de confianza vecinal según conocimiento del Programa de Seguridad Comunitaria, por barrio de residencia

Conoce o ha escuchado hablar del Programa de Seguridad Comunitaria	Nivel de confianza vecinal			
	Sector 7			
	De mucha confianza	De confianza	Indiferente	Poca confianza
Sí	59%	32%	51%	43%
Sí y participado	6%	4%	9%	5%
No	34%	64%	40%	52%
Total	100%	100%	100%	100%
Conoce o ha escuchado hablar del Programa de seguridad comunitaria	Higuito San Miguel (Sig,000*)			
	De mucha confianza	De confianza	Indiferente	Poca confianza
Sí	65%	61%	18%	40%
Sí y participado	18%	10%	5%	20%
No	18%	29%	77%	40%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014)

Tabla 4: ANOVA de la escala de seguridad comunitaria, según nivel de confianza

	N	Media	Desviación típica	Error típico	Intervalo de confianza para la media al 95%		Mínimo	Máximo
					Límite inferior	Límite superior		
De mucha confianza	72	3,3036	,39197	,04619	3,2115	3,3957	2,33	4,54
De confianza	108	3,1821	,38773	,03731	3,1082	3,2561	2,29	4,29
Indiferente	68	2,9608	,34383	,04170	2,8776	3,0440	2,25	4,04
Poca confianza	26	2,9487	,39866	,07818	2,7877	3,1097	2,08	4,29
Total	274	3,1370	,40209	,02429	3,0891	3,1848	2,08	4,54
ANOVA (Sig,000)								

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014).

cuanto al conocimiento y la participación en los barrios. A pesar de ese escenario, según las evidencias, los vecinos de los barrios tienen percepciones favorables ante la posible existencia de organizaciones enfocadas en la seguridad, suponiendo que se lograrían proyectos y se ayudaría a conocer necesidades locales. Esa aptitud positiva se refleja en la Tabla 4, que expone, mediante un análisis de la varianza, cómo la confianza vecinal mejoraría las aptitudes hacia la seguridad comunitaria (Tabla 4).

Las diferencias entre el conocimiento de los CSC y la incidencia del capital social vecinal son vitales para conocer las aptitudes de prevención de la violencia en los dos barrios. Se pasará, a continuación, a contrastar la forma en que la prevención de la violencia incide en las percepciones y actitudes de los vecinos de ambos barrios que recibieron el enfoque de seguridad comunitaria.

### Tácticas preventivas privilegiadas a la escala del entorno barrial

Se han distinguido varias definiciones que se despuntan con el cruce de las tipologías de la “nueva prevención”, en intervenciones sociales, comunitarias y situacionales, las cuales se postulan como formas de un control social proactivo, articulando actores, nuevas formas de gestión y concepciones que son interiorizadas normativamente<sup>9</sup> y que se proyectan en los espacios vividos a nivel barrial. Entre esas tácticas asumidas por la incidencia del PSC,

9 Las normas o reglas en este emergen “dadas sistémicamente”, es decir, se antepone a la participación intencional o racional del individuo y, hasta cierto punto, del grupo de vecinos. Esto se puede dar debido a la existencia de unas intenciones institucionales en el mantenimiento de la auto-ridad, en este caso, en temas de control y seguridad pública.

se encuentran las acciones de prevención situacional o ambiental, enfocadas al entorno como factor de riesgo y posibilitador de comportamientos y prácticas delictivas. Un aspecto característico del enfoque situacional, es la fragmentación del espacio, su individuación más que la articulación de un plan colectivo como respuesta de los individuos para enfrentarse a la inseguridad.

En las figuras 1 y 2, se notan las tácticas privilegiadas de prevención situacional en los barrios, guiadas de forma amplia a cuestiones de responsabilidad, como dejar de salir de noche, dejar de usar joyas o relojes en espacios públicos, instalar rejas, dejar de llevar dinero en efectivo, dejar de salir por temor a que le roben algo dentro de su casa y dejar de salir con el celular al barrial.

También se encontró que otras tácticas situacionales tienen menor incidencia, pues implicarían mayor organización colectiva (Comités de Seguridad Comunitaria) y recursos (tiempo, dinero, materiales, cooperación). Dentro de esas acciones más complejas por su grado de organización se indican: buscar iluminar el barrial, poner cercas o cerrar los espacios públicos (parques, áreas verdes), instalar alarmas y cámaras, y contratar vigilantes de seguridad privada (Clarke y Eck 2005).

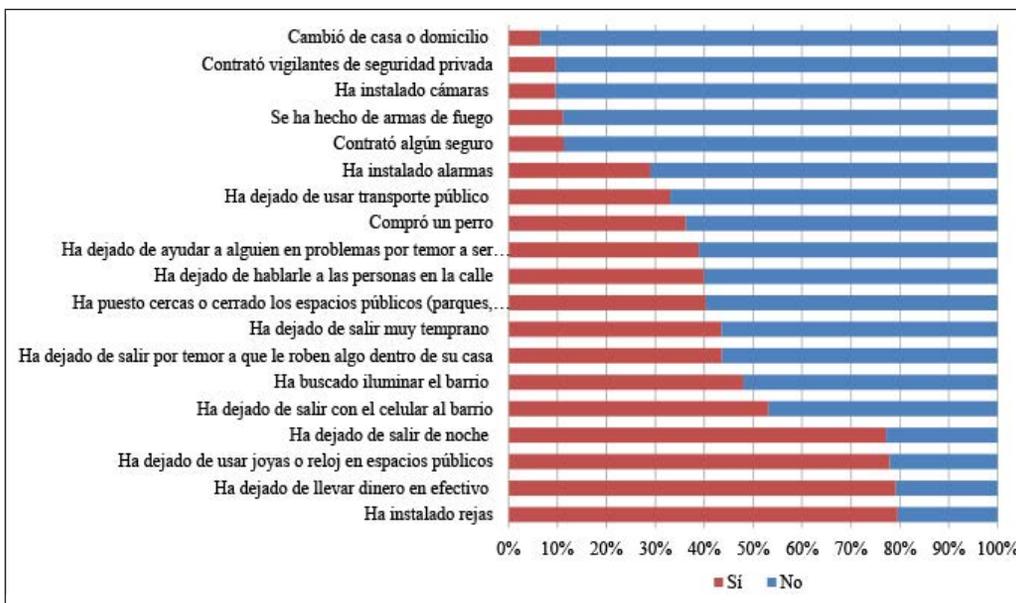
Al pasar a un análisis comparativo de las tácticas situacionales (ver Tabla 5), se observaron cinco elementos de prevención del delito. Por un lado, en Higuito los vecinos –en un grado relativo– han dejado de usar transporte público, han dejado de usar joyas o relojes en espacios públicos y han dejado de llevar dinero en efectivo, mientras que como medidas activas, han instalado alarmas y han puesto cercas o cerrado los espacios públicos. Por otro lado, los vecinos del Sector 7 estarían menos alarmados, esto se notó en las categorías de

Figura 2: Prácticas de seguridad y prevención situacional en el Sector 7, Los Guido (2014)



Fuente: Encuesta Seguridad Comunitaria (2014)

Figura 3: Prácticas de seguridad y prevención situacional en Higuito, San Miguel (2014)



Fuente: Encuesta Seguridad Comunitaria (2014)

Tabla 5: Tácticas situacionales para evitar situaciones de inseguridad, según barrio de residencia

Tácticas situacionales		Sector 7, Los Guido		Higuito, San Miguel	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Ha dejado de usar transporte público (Sig.001*)	Sí	23	16,1%	41	33,1%
	No	120	83,9%	83	66,9%
Ha dejado de usar joyas o reloj en espacios públicos (Sig.016')	Sí	95	64,6%	99	78,0%
	No	52	35,4%	28	22,0%
Ha dejado de llevar dinero en efectivo (Sig.000*)	Sí	82	56,6%	99	79,2%
	No	63	43,4%	26	20,8%
Ha instalado alarmas (Sig.000*)	Sí	6	4,2%	36	29,0%
	No	137	95,8%	88	71,0%
Ha puesto cercas o cerrado los espacios públicos (parques, áreas verdes) (Sig.000*)	Sí	26	18,3%	50	40,3%
	No	116	81,7%	74	59,7%

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014)

dejar de llevar dinero y, particularmente, con la instalación de alarmas y cercar los espacios. Otra condición que ha de señalarse, es que en estas tácticas individuales hay una afectación de gran magnitud en el orden social, evidente en la pérdida material del espacio público a modo de declive (Sennett 1978), pues los sujetos restringen la apropiación del espacio para refugiarse en sus viviendas, evitando los espacios comunes, el transporte público y la vida peatonal en los espacios abiertos.

En el caso de los vecinos que han participado, se observó que estos serían más susceptibles al encierro y el temor, obteniendo porcentajes más altos frente al grupo de quienes conocen y no participan en PSC. Dentro de las contestaciones del grupo que ha participado, las respuestas afirmativas son mayores en los siguientes indicadores: ha dejado de usar transporte público (33,3%), ha dejado de salir

muy temprano (50%), ha dejado de usar joyas o reloj en espacios públicos (79,16%), ha dejado de llevar dinero en efectivo (83,33%), ha dejado de salir de noche (83,33%), ha instalado alarmas (41,66%), ha instalado rejas (83,33%), ha puesto cercas o cerrado los espacios públicos, parques, áreas verdes (41,66%), ha buscado iluminar el barrio (66,66%) y ha dejado de salir por temor a que le roben algo dentro de su casa (58,33%).

Es vital comprender las tácticas situacionales, enmarcadas en los enfoques de disposición-medio ambiente, que han convertido la cuestión de la violencia delictiva en una situación denominada “estructura de la oportunidad”, sobre la que se ratifica la violencia delictiva como un criterio universal, que subyace al espacio, a “los otros” y al riesgo (enfoque multifactorial) (Clarke 1997; Clarke y Felson 1998). Ha de agregarse otra estrategia preven-

Tabla 6: Prácticas de prevención comunitaria del delito

Para solucionar situaciones de inseguridad		Sector 7, Los Guido		Higuito, San Miguel	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Ha buscado mejorar la convivencia y ofrecer ayuda a los vecinos del barrio	Sí	57	39,0%	62	49,2%
	No	88	60,3%	64	50,8%
Ha promovido organizarse de forma voluntaria frente a la inseguridad	Sí	39	26,7%	41	32,0%
	No	107	73,3%	87	68,0%
Ha estado en contacto con dirigentes vecinales (Sig.000*)	Sí	33	22,6%	64	50,4%
	No	113	77,4%	63	49,6%
Ha colaborado con algún proyecto para la organización del barrio (Sig.000*)	Sí	34	23,3%	59	46,1%
	No	112	76,7%	69	53,9%
Se ha informado acerca de los problemas del barrio y de los vecinos (Sig.022*)	Sí	59	40,4%	70	54,3%
	No	87	59,6%	59	45,7%
Se ha responsabilizado por algún proyecto del barrio (Sig.002*)	Sí	15	10,2%	31	24,4%
	No	132	89,8%	96	75,6%
Ha denunciado problemas de violencia intrafamiliar	Sí	37	25,3%	25	19,7%
	No	109	74,7%	102	80,3%
Ha buscado ayuda en la Municipalidad de Desamparados	Sí	33	22,4%	39	30,7%
	No	114	77,6%	88	69,3%

Fuente: Encuesta Seguridad Comunitaria (2014)

tiva fundamental: la prevención comunitaria del delito, que viene a referenciar de manera indirecta el capital social, pero en el marco de las estrategias de seguridad. En este caso, se presupone que las actividades comunitarias de vinculación son un componente de reproducción del enfoque de seguridad comunitaria y prevención del delito, pues se impulsan diversos dispositivos de control social informal (Garrido y Redondo 2006).

En la Tabla 6, se presentan ocho indicadores que enlazan las estrategias de prevención comunitaria (Dammert 2003) con las prácticas cotidianas de capital social (vecinal y asociativo) en las percepciones. En barrio Higuito, hay una percepción que favorece la cooperación de los vecinos; en el Sector 7 se

refleja una menor disposición a la acción o colaboración vecinal.

En Higuito, se evidenció que la confianza vecinal se asoció de manera significativa (.035\*) con informarse sobre los problemas del barrio, y quienes respondieron a las variables de mucha confianza y de confianza, se informaron en un 88% sobre los problemas de los vecinos. La confianza vecinal en Higuito se asoció significativamente (.003\*) con la colaboración de los vecinos en algún proyecto para la organización del barrio en temas de seguridad, mientras que quienes seleccionaron las variables de mucha confianza y de confianza en conjunto han colaborado en un 78% en algún proyecto del barrio. En esos esfuerzos barriales se observó que los vecinos de

Tabla 7: Promoción vecinal a organizarse de forma voluntaria frente a la inseguridad según conocimiento del PSC

Conoce o ha escuchado hablar del Programa de Seguridad Comunitaria	Ha promovido organizarse de forma voluntaria frente a la inseguridad	
	Sector 7	
	Sí	No
Sí	51%	44%
Sí y participado	10%	5%
No	38%	51%
Total	100%	100%
	Higuito San Miguel (Sig.004*)	
	Sí	No
Sí	61%	51%
Sí y participado	22%	7%
No	17%	43%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta seguridad comunitaria (2014)

Higuito, que conocen y participan en el PSC, respondieron de manera afirmativa y significativa (.001\*) al mejoramiento de la convivencia y ayuda a los vecinos del barrio en un 76%, en contraste con el Barrio Sector 7.

Asimismo, en las correlaciones se observó que quienes conocen y participan en el PSC, ratifican tener una mayor interiorización de prácticas asociativas ligadas a la prevención comunitaria del delito, condición que no se da con las tácticas de prevención social y situacional, lo que daría pie a reflexionar que habría una *incidencia de la seguridad comunitaria para reforzar y legitimar las prácticas vecinales del capital social*. Para construir un enfoque integral en la nueva prevención, es relevante incidir en variables estructurales más allá de los espacios locales. Tales condiciones sociales se manifiestan por cambios estructurales de un desarrollo desigual, una limitada planificación urbana, el empobrecimiento, la

desigualdad, el desempleo, la deserción escolar, entre otras cuestiones que emergen de manera vivida en los mundos cotidianos<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta las complejidades expuestas, se interrogó a los vecinos de los barrios sobre su conocimiento de proyectos y programas de prevención social, sin distinción o jerarquía (pública, privada o sociedad civil organizada). De esta manera, ha de remarcar-se (ver Figura 4) el desconocimiento de gran parte de la población sobre los programas implementados; esto en relación con proyectos

10 Baratta (2004) señala que la ambigüedad del concepto de política criminal destaca todavía más cuando se le relaciona con la política social, lo que genera un tipo de compensación sustraída a muchos portadores de derechos en el "cálculo de la seguridad". Por su parte, Sozzo (2000) puntea más críticas que han surgido frente a la táctica de prevención social, como son: a) el impulso de generar intervenciones cada vez más tempranas sobre los jóvenes (hurgar casi en las cunas), b) el aumento constante de los factores de riesgo ha ensanchado las redes de control social (cada vez más invasivas en la vida cotidiana), c) las intervenciones crecientes sobre los "potenciales ofensores" o grupos en riesgo son estigmatizantes.

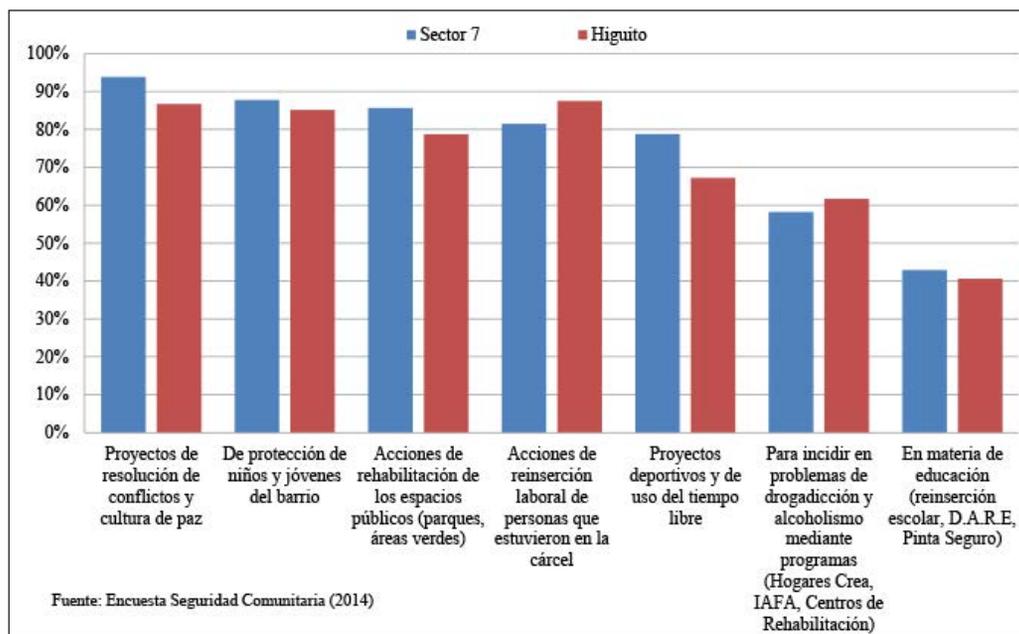
de resolución de conflictos, de protección de niños y jóvenes, acciones de rehabilitación de los espacios, acciones de reinserción e intervenciones donde el desconocimiento ronda el 80% de las respuestas. Habría una leve mejora en acciones para incidir en temas de drogadicción y programas educativos (DARE), que tienen una incidencia importante por su historia e implementación.

Luego de evidenciar el conocimiento del PSC y de las tácticas situacionales, comunitarias y sociales, es indudable el contraste entre los casos estudiados. Así, Higuito tiene niveles altos y medios de intervención y valores altos de capital social, pero con un mayor sentimiento de inseguridad; esto frente al Sector 7, donde, en general, se encuentran menores valores en cuanto a la vinculación vecinal y potencia asociativa, lo que derivó en un desconocimiento del PSC. No obstante, aún con

esa condición, habría un mayor sentimiento de seguridad en el barrio Higuito.

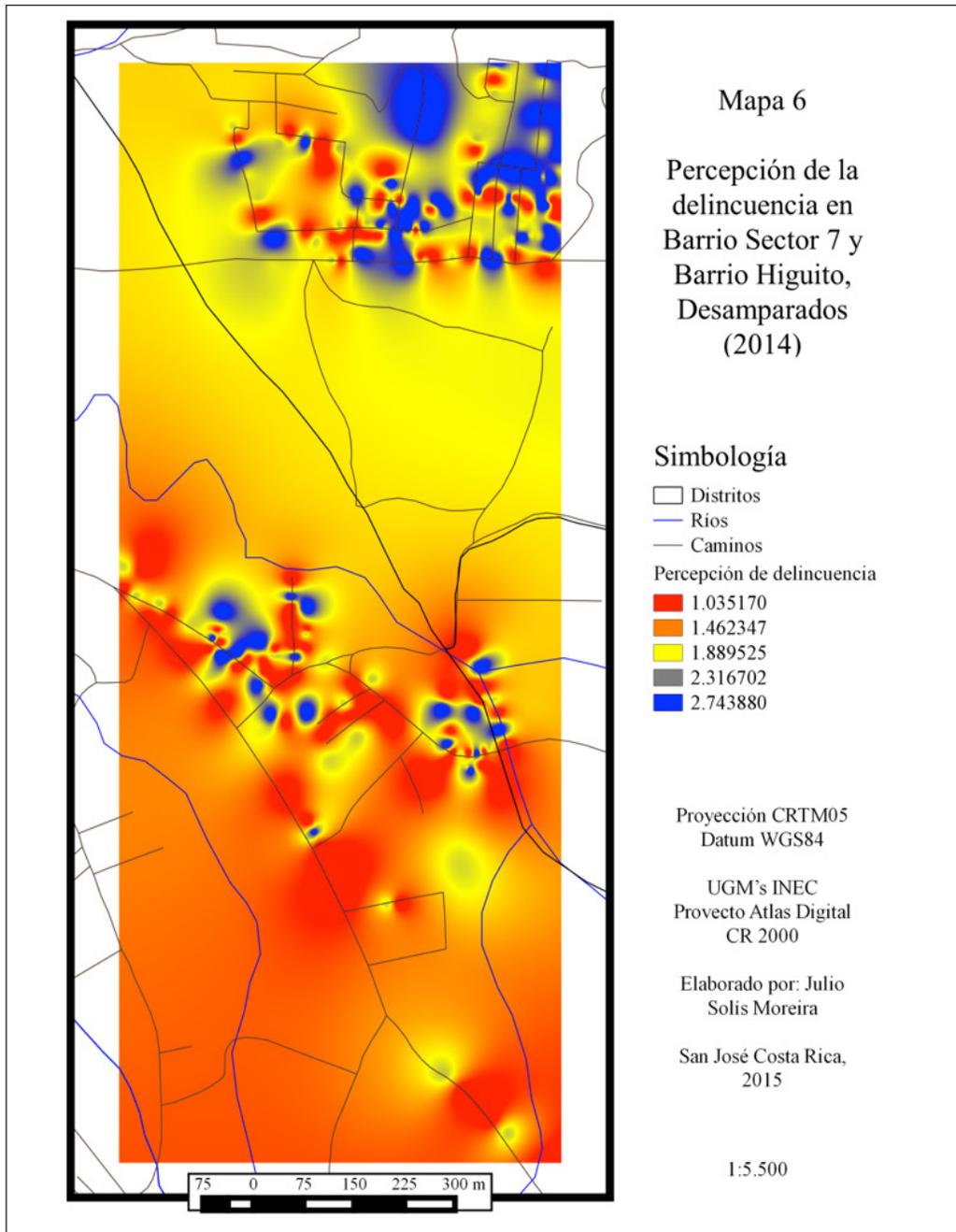
Lo expuesto refleja que el *capital social favorece las prácticas organizativas, mas no tanto la prevención del delito* (disminución real de las incidencias y aumento del sentimiento de seguridad). En la Figura 5, se evidencia la composición territorial de las respuestas relativas a la percepción de seguridad: el color azul representa la disminución de los delitos y el color rojo el aumento de los delitos. Asimismo, *quienes han participado en el PSC tienen un mayor grado de percepción de aumento del delito en el barrio, con un 52,2% de los casos*, y quienes conocen el PSC piensan que hay un aumento de la violencia delictiva en un 42,4%, mientras quienes no tienen conocimiento del PSC sostienen que la violencia habría aumentado apenas un 37,7%, siendo esta una distribución de las respuestas donde

Figura 4: Conocimiento de la existencia de proyectos sociales según lugar de residencia



Fuente: Encuesta Seguridad Comunitaria (2014)

Figura 5: Percepciones de la delincuencia en Barrio Sector 7 y Barrio Higuito, Desamparados (2014)



Fuente: UGM's INEC, Atlas Digital Costa Rica (2000).

quienes participan y conocen se sienten más inseguros en comparación con aquellos que desconocen el PSC.

Un dato de interés se da con el hecho de que la confianza vecinal en el Sector 7 se asoció con una menor percepción de violencia delictiva o inseguridad (015\*), aunque la incidencia del CSC fuera bastante menor que en el otro barrio estudiado. De la misma forma, en el Sector 7, quienes tienen un nivel de confianza vecinal de mucha confianza creen que la violencia se mantuvo o disminuyó en un 75%, mientras que quienes tuvieron poca confianza señalaron que la violencia aumentó o se mantuvo en 67%. El caso de Higuito fue diferente, ya que los vecinos que tienen mucha confianza creen que la violencia aumentó o se mantuvo en un 81%.

## Reflexiones finales

Desde el inicio se advirtieron distancias entre los casos, particularmente en las mediciones asociadas con el capital social vecinal. Así, en la zona de Higuito se presentaron mayores valores en cuanto a la confianza entre los vecinos, el sentimiento de apoyo de los vecinos y el reconocimiento de los mismos. Por el contrario, en el Sector 7 las mediciones fueron menores, reflejándose una mayor desconfianza y lejanía sobre los vecinos del barrio. Este indicador fue central para el contraste y la correlación de los diversos componentes de la encuesta de seguridad comunitaria.

Cuando se profundizó en las acciones preventivas, se puso en evidencia que imperan las tácticas situacionales sustentadas en la responsabilización individual, particularmente habría una pérdida de relación con el espacio público, que se evita, en lo posible, tratando

de evadir las oportunidades de ser victimizados: esto es reflejo del temor y la inseguridad. Además, los resultados evidenciaron que, a pesar de que los vecinos de Higuito participaron más en la seguridad comunitaria, están más alarmados que en el Sector 7; lo anterior en relación con la prevención situacional. De esa manera, se notó que una mayor participación representó más encierro como acción defensiva y situacional frente al sentimiento de inseguridad.

Por su parte, en las acciones de prevención social, se distinguió en los dos casos que el desconocimiento de las iniciativas y la oferta de programas del Estado dieron como resultado valores bajos en la percepción de conocimiento de proyectos. En las acciones de prevención comunitaria del delito, se confirma la evidencia expuesta, que liga las mediciones del capital social con la organización barrial hacia la seguridad. En Higuito, los valores fueron más altos que en el Sector 7 en mediciones como organización para mejorar la convivencia, el tener contacto con dirigentes vecinales, la colaboración con proyectos, el informarse sobre los problemas de barrio, la responsabilización por proyectos y la denuncia.

En ese contexto, se podría evidenciar que mientras la confianza vecinal en Higuito tiene una funcionalidad hacia la organización y el asociacionismo, esto no afecta el sentimiento de seguridad; en Los Guido se daría una relación en donde los que confían en sus vecinos se sienten más seguros y perciben más seguro el entorno como elemento de certidumbre, a pesar de los prejuicios y estigmas territoriales antes señalados. Finalmente, se concluye que la evidencia expuesta es reflejo de que el enfoque de seguridad comunitaria deriva en actitudes positivas hacia la organización y que esta es afectada favorablemente por valores del

capital social vecinal y asociativo, pero que se ve limitado en la puesta en práctica. Entiéndase esto en la concreción de las acciones de prevención de delito y la seguridad en el espacio que representa valores bajos en ambos barrios. Ha de señalarse la importancia de lo sistémico y la organización hacia una mayor disposición a la acción o asociacionismo, lo cual sería reflejo también de la vinculación en el capital social (pasar de brindar a depositar confianza) y que la incorporación normativa es fundamental para poder estudiar el sustento asociativo en la ciudad.

## Bibliografía

- Ávila, Keymer. 2006. "Estudio de la participación comunitaria como modalidad de una política preventiva". Ponencia presentada en el XVIII Congreso Latinoamericano, X Iberoamericano y I Nacional de Derecho Penal y Criminología. Bogotá, Colombia, Octubre.
- Baratta, Alessandro. 2004. *Criminología y sistema penal*. Montevideo, Uruguay: B de F Ltda.
- Bauman, Zygmunt. 2008. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Briceño-León, Roberto. 2007. "Violencia urbana en América Latina: un modelo sociológico de explicación". *Espacio Abierto-Cuadernos Venezolano de Sociología* 16 (3): 541-574.
- CIPC. 2010. *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Quebec, Canada: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).
- \_\_\_\_\_. 2008. *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Quebec, Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).
- Clarke, Ronald. 1997. *Situational crime prevention: successful case studies*. Nueva York, Estados Unidos: Harrow and Heston, Publishers.
- Clarke, Ronald y John Eck. 2005. *Análisis delictivo para la resolución de problemas. En 60 pequeños pasos*. Washington: U.S Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services (COPS).
- Clarke, Ronald y Marcus Felson. 1998. "La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito". En *Diez textos fundamentales del panorama internacional Convivencia ciudadana*, 193-234. España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Coller, Xavier. 2000. *Estudio de casos*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Crawford, Adam. 1998. *Crime prevention and community safety: politics, policies, and practices*. United Kingdom: Longman.
- CUDECA. 2007. *Evaluación participativa del Programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública*. San José, Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública - CUDECA (Culturas del Desarrollo Centroamérica).
- Dammert, Lucía. 2003. *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?* Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

- de Marinis, Pablo. 2004. "In/seguridad/ es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial". En *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*, editado Juan Pegoraro y Ignacio Muñagorri. Madrid: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati - DYKINSON.
- Garland, David. 2005. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial GEDISA.
- Garrido, Vicente y Redondo Illescas. 2006. *Principios de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gravano, Ariel. 2005. *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Harvey, David. 2006. *Spaces of global capitalism*. New York: VERSO.
- Hener, Alejandro. 2008. "Comunidades de víctimas-comunidades de victimarios: clases medias y sentidos de los comunitario en el discurso de la prevención del delito", <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/34.pdf>.
- Jorquera, Ramón. 2008. "Capital social y seguridad urbana en espacios defensivos de clase media en Nogales, Sonora, México". Tesis doctoral, México: El Colegio Sonora.
- Larrauri, Elena. 1992. "Victimología". En *De los delitos y las víctimas*, editado por Albin Eser et al., 282-316. Buenos Aires: Ad-hoc.
- Ledrut, Raymond. 1976. *Sociología urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública. 2014. *Estrategia de trabajo policía-comunitaria. Modelo Preventivo de la policía costarricense*. San José, Costa Rica: Dirección de Programas Policiales Preventivos.
- Mojica-Moreno, Paola. 2008. "Relaciones entre el capital social y la seguridad personal: revisión conceptual y análisis del programa Frentes de Seguridad Local en Bogotá, D.C". *Paper Política* 13 (1): 169-195.
- Oficina de Planes y Operaciones. 2011. *Compendio de indicadores judiciales 2000-2009*. Departamento de planificación, Poder Judicial de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica: Sección de Estadística.
- Pegoraro, Juan. 2002. "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social". En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, editado por Roberto Briceño León, 29-55. Buenos Aires: CLACSO.
- PNUD. 2008. *Diagnósticos sobre seguridad ciudadana en diez cantones de Costa Rica: Pococí*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Revesz, Bruno. 2006. "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local". *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina*. Cochabamba, 19-21 de setiembre 2006: CIPCA.
- Rosero-Bixby, Luis. 2005. "Capital social, asentamientos urbanos y comportamiento demográfico". *Notas de Población* 81: 73-98.
- Selmini, Rossella. 2008. "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo". *Urvio (Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana)* 6: 41-57.
- Solís, Julio. 2012. "Políticas de la representación, etiquetamiento criminal y respon-

- sabilización por la seguridad ciudadana en editoriales del Diario Extra (2008-2010)”. *Revista Rupturas* 2 (1): 36-57.
- Solís, Julio y Franco Vasco. 2015. *Protocolo de articulación para la coproducción de la seguridad desde el nivel nacional y territorial en Costa Rica*. Documento de Política n° 34. Programa EUROsociAL en colaboración con el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (Efus).
- Sozzo, Máximo. 2000. “Seguridad Urbana y Tacticas de Prevención del Delito”. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal* 6 (10): 17-82.
- Shaw, Margaret y Travers Kathryn. 2007. *Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito en relación a áreas urbanas y juventud en riesgo*. Bangkok, Tailandia: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Vanderschueren, Franz y Lunecke Alejandra. 2004. “La Prevención del Delito en América Latina: Hacia Una Evaluación. Apropiación de las experiencias internacionales”. En *Políticas de Reducción de la Inseguridad en Europa*, 86-133. Santiago: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, BID y Universidad Alberto Hurtado.

# Violencia cotidiana, marginación, limpieza social y pandillas en Guatemala<sup>1</sup>

## *Daily violence, marginalization, social cleansing and gangs in Guatemala*

Nelly Erandy Reséndiz Rivera<sup>2</sup>

*Fecha de recepción: 31 de agosto de 2016  
Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2016.*

### Resumen

El artículo analiza la relación entre las pandillas, la violencia cotidiana y la marginación en Guatemala. Esta propuesta considera que las pandillas son un ejemplo excepcional del empleo de la violencia, y repara en la orientación de estos grupos, hacia las actividades de trasgresión de la legalidad como herramienta de afirmación y empoderamiento. En el documento se describe que el impacto de la desigual distribución de la violencia a nivel social, se acentúa en los barrios depauperados y adquiere un carácter crónico. Finalmente, el artículo menciona la limpieza social dirigida hacia el Barrio 18 y la Mara Salvatrucha porque este fenómeno es una manifestación de la profundización de las agresiones comunitarias. La violencia es protagonizada por diversos actores sociales, las pandillas son un caso más de la realidad necropolítica en Guatemala.

**Palabras clave:** Pandillas; violencia cotidiana; limpieza social; marginación; Guatemala

### Abstract

The article analyzes the relationship between the gangs, the daily violence, and the marginalization in Guatemala. This proposal considers that gangs are an exceptional example of the use of violence, and repairs in the orientation of these groups, towards the activities of transgression of law as a tool of affirmation and empowerment. The paper describes the impact of the unequal distribution of violence at the social level, it is accentuated in impoverished neighborhoods and acquired a chronic character. Finally, the article mentions social cleansing directed at the Barrio 18 and Mara Salvatrucha because this phenomenon is a manifestation of the deepening of community aggressions. The violence is used by diverse social actors, the gangs are one more case of the necropolitics reality in Guatemala.

**Key words:** Gangs; daily violence; social cleansing; marginalization; Guatemala

<sup>1</sup> Este artículo es un producto de la tesis de maestría: *Producción y reproducción de prácticas violentas en Guatemala: Pandillas y maras en la posguerra*, presentada en el año 2016. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2016/septiembre/301257574/Index.html>

<sup>2</sup> Mexicana. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Estudios Latinoamericanos por la misma institución. Consultora de proyectos vinculados con la diseminación de la violencia. Correo electrónico: [erandy.resendiz.rivera@gmail.com](mailto:erandy.resendiz.rivera@gmail.com).

## Reflexiones iniciales

El Barrio 18 (B-18) o *pandilla* y la Mara Salvatrucha (MS-13) o *mara*, son protagonistas evidentes de la instrumentalización y la expresividad de la violencia en Guatemala. Estos grupos representan un caso emblemático para analizar el impacto de la violencia cotidiana en vinculación con la marginación y con otras problemáticas sociales (p. ej. la limpieza social). En la actualidad, las pandillas mencionadas son las más importantes en presencia territorial en el país que nos atañe y en el resto de Centroamérica.

El objetivo del artículo es analizar la propagación de la violencia<sup>3</sup> cotidiana y su articulación con el B-18, la MS-13 y la sociedad. Consideramos que en Guatemala existe una desigual distribución de la violencia, la cual se encarna con las clases bajas en los confines de los barrios más depauperados. Tales condiciones son propicias para la agudización de las agresiones y para el surgimiento de nuevos epifenómenos. Para acercarnos a la dimensión propuesta, se recalcan dos elementos orientativos de la violencia:

- 1) Retomando la propuesta de Hanna Arendt conceptualizamos a la violencia como una mediación para fines determinados, independientemente de la valoración moral que se tenga de sus implementadores (as) y objetivos (Arendt 2006); y
- 2) Acentuando las acotaciones de Laura Rita Segato se considera a la violencia como una herramienta que es enunciativa de mensajes, la cual tiene la potencialidad de crear o sumarse a las enseñanzas y los aprendizajes colectivos (Segato 2014).

<sup>3</sup> Se hace uso de la palabra violencia en forma genérica, empero, subrayamos que esta es cultural, política, económica e históricamente multimodal y sus diversos tipos se entretienen.

Conviene resaltar que las pandillas no son las únicas que incorporan a la violencia como mediación de su identificación; en las cárceles, los barrios y en las redes estatales y paralegales diversos actores (as) sociales surgen asociados a esta herramienta. Puede leerse de manera más obvia esta situación en problemáticas como el sicariato, la militarización de las calles, entre otros casos. El B-18 y la MS-13 no son una anomalía o un “afuera social”, sino una regularidad perteneciente a un sistema complejo de violencia que es histórico y cambiante en Guatemala.

## Violencia cotidiana y comunidad

Nancy Sheper-Hughes puso el acento en la violencia cotidiana y en los efectos comunitarios que de esta se derivan, asegurando que “las prácticas de ‘violencia cotidiana’ constituyen otra especie de estado de ‘terror’ que opera habitualmente en la rutina de los *moradores*, tanto en forma de rumores e imaginaciones desenfrenadas como en la práctica de algunos rituales públicos” (Sheper-Hughes 1997, 226). En la actualidad en Guatemala, en especial en los barrios marginales de la capital la violencia asociada a la percepción de inseguridad y las provocaciones de las pandillas, aparece como irritabilidad y zozobra frente a la “inseguridad ontológica y existencial que ocurre sin obstáculos” (Sheper-Hughes 1997, 169). Además expresa las preocupaciones y las angustias más inmediatas de la población.

Por ejemplo, Billy Ochoa explicó en una entrevista el miedo imperante en la colonia donde habitaba. De acuerdo a la apreciación del interlocutor, las pandillas provocaron el incremento y la intensificación de delitos contra la población en El Mezquital. Parale-

lamente, el B-18 y la MS-13 expusieron a la gente a la posibilidad de convertirse en presa de maltrato o de ser blanco del fuego cruzado.

Mezquital era muy pequeño, no muy peligroso antes de todo esto, ladrones comunes o algo pero no estructuras organizadas de las pandillas. Entonces si era mucho miedo en la comunidad, en el día era relativamente tranquilo porque había luz, igual la gente está trabajando, en el mercado, en la escuela y todo, pero sobre todo en las noches era donde podías percibir el poder de verdad que tenían las pandillas. Aún hoy no puedes salir a las 8 de la noche, todo ya está cerrado la tienda, la panadería, tortillería, cualquier negocio que hay, son muy pocos, solo paradas de autobús porque la gente empezó a entender entonces que los pandilleros estaban matando gente y que sí había que tener miedo (Billy Ochoa, en entrevista con la autora, 16 de julio de 2013).

Ochoa enfatizó la modificación del modo de vida personal y comunitario a partir de exacerbación de la violencia, que tiene un toque de queda implícito y no pueden hacer libre uso de los espacios públicos. Esta y otras declaraciones indican que la violencia cotidiana en Guatemala es palpable, la sugerencia para entenderla es pensar la convivencia con las clicas<sup>4</sup> como un modo de militarización de los barrios.

Y la gente de la escuela para la casa, de la iglesia para la casa, del trabajo para la casa, estar encerrado todo el tiempo. Digamos ahora pareciera tan normal... pero el escuchar balazos, que en tu cuadra o que en tu pared de la casa escuchar balazos y tener que irte a esconder. A nosotros nos ha pasado varias veces, estamos viendo televisión en la sala de la casa y de pronto empiezan

a escucharse disparos, de pronto empieza a haber sonidos en la pared, y entonces todos a tirar y a protegernos... Es una cuestión algo así muy parecida a la militarización, estas [las pandillas] pasan a cada momento y con las armas así [gesto de traer el arma visible] o con señal de disparar en un lugar, te vas corriendo cuando vos estás jugando (Billy Ochoa, en entrevista con la autora, 16 de julio de 2013).

Gladys Yaneth Julián, directora de una escuela primaria en el municipio de Villa Nueva, comentó su experiencia de miedo a partir de la convivencia con las pandillas.

Nosotros muchas veces hemos querido organizarnos en el sector, pero no lo hacemos porque el principal motivo es el temor. El temor porque póngale que si alguien interviene, como la mara no es solo una... Aquí en esta banqueta [de la escuela] se vienen a poner todos los mareros a esperar a las niñas. Porque unas ya andaban involucradas con ellos como novias, amigas (Gladys Yaneth Julián, en entrevista con la autora, 12 de septiembre de 2013).

La comunidad es presa de la mutilación, del silencio o del exterminio y lo sabe. Un miedo colectivo recorre las calles y se filtra en los espacios privados y públicos, creando realidades de ficción que desencadenan histeria y paranoia. En la apuesta de asimilación de la violencia y de rechazo a una vida circunscrita a esta, en las colonias “se produce un estado de alarma o emergencia... el shock revela el desorden existente en el orden y pone en cuestión la ‘normalidad de lo anormal’, que, finalmente, aparece como lo que en realidad es” (Sheper-Hughes 1997, 225). Se trata de una especie de ethos de terror que expresa la vulnerabilidad de los grupos y que se lee en lo más ínfimo de la sociabilidad: los rumores, las ansiedades, etcétera.

<sup>4</sup> La clicca es una subdivisión de las pandillas y las maras, se caracteriza por controlar colonias, barrios, aldeas, cantones o espacios al interior de las cárceles.

El sentido de urgencia ante la violencia y la inseguridad que es provocado por situaciones objetivas, forja la base para la creación de escenarios performativos que generan contradicción y ambigüedad en la sociedad y declara la susceptibilidad de las personas a ser diariamente atacadas en nombre de los intereses del Estado, las pandillas, la policía y otras fuerzas institucionalizadas y organizadas. La violencia cotidiana al manifestarse contra el cuerpo individual y en detrimento de la comunidad, es asimilada y diseminada a través de las relaciones, los códigos y los símbolos.

La *rutinización* de la violencia al permanecer como mecanismo de afirmación habitual en los espacios, posibilita que las y los receptores que están dentro de su circuito se apropien de esta enseñanza obvia. El resultado es la generación de nuevos escenarios de violencia con trayectorias inéditas, esta circunstancia es aprovechada por distintos actores (as) sociales para crear, direccionar y transmitir lecciones de sobrevivencia y control. La médula de este tipo de interacción comunitaria son las relaciones de poder, las cuales pueden derivar en el reforzamiento de escisiones sociales ya existentes.

Se crea un delirio colectivo en el cual se confunde el matar y el morir, se borran las líneas entre protección y dominación, se confronta un “yo sobre ti para mi beneficio” y se muta la justicia en *revanchismo*. Las vidas son valorizadas como baratas y decadentes y en casos más extremos se piensa en muertes funcionales en favor del bien común (p. ej. asesinato de pandillas). Para Edelberto Torres-Rivas el miedo es la consecuencia más duradera de la violencia política perpetrada en Guatemala durante la guerra civil, sin dudas, el Estado policial es la columna vertebral de las violencias actuales en el país. “El uso repetido y generalizado de la fuerza... de los agentes del Estado

hizo que los ciudadanos se acostumbraran a vivir bajo la amenaza de la muerte, a vivir con la propia muerte y con los peores métodos para sembrarla” (Torres-Rivas 2002, 303).

El miedo tiene una incidencia colectiva y una infinidad de formas de adaptarse, y constantemente, desata violencia cotidiana que es apuntalada por las relaciones injustas de poder. La banalización del miedo es el resultado del cohabitar con la muerte, este rasgo del orden político autoritario pervive en la “transición democrática” en Guatemala. La violencia y el miedo tejen una relación dialéctica. La violencia cotidiana nos aproxima al dolor, rompe los lazos comunitarios y disipa el reconocimiento de las aportaciones y las responsabilidades propias y de terceras personas. Este tipo de violencia puede suministrar odio, refuerza la complicidad y ensalza el silencio, permite también que las vejaciones más atroces sean vistas de manera minimalista. La sensación colectiva de inseguridad abre paso al desquite frente a la impotencia (p. ej. linchamientos), exige vigilancia y control para reinstaurar el orden social y retuerce la realidad afectando a actores (as) específicos.

La reproducción de prácticas violentas se encarna especialmente con las clases bajas, en los barrios pobres no se ha tratado jamás de una excepcionalidad sino del agravamiento de las agresiones y de las injusticias previamente existentes. La sociedad suele despertar cuando los ataques, el susto y la incapacidad se extienden a los sectores medios y altos, porque mientras estos no sean tocados la violencia es un agregado pintoresco que destella en un lugar ajeno. Cuando los “peligrosos” salen de sus guaridas, amenazan a la “persona normal” y despiertan incomodidad a la burocracia indiferente, se desenlazan políticas de mano dura, operaciones de limpieza social, actos de estigmatización, etcétera. En el instante

Recuadro 1. Nota etnográfica de la colonia El Limón, zona 18 de la Ciudad de Guatemala<sup>1</sup>

Si alguien camina por la colonia El Limón en la zona 18 de la Ciudad de Guatemala, puede divisar letreros con la leyenda “mis ojos están sobre ti” (parfraseo de alabanza cristiana) colgados en las calles, las casas, las escuelas y las canchas de fútbol soccer. Esta advertencia dirigida a habitantes y parroquianos (as) inyecta una atmósfera de vigilancia, control y coacción orientada a la amenaza que no es lo mismo que seguridad. Si esa persona continúa andando se encontrará con un destacamento militar y con algunos chicos (as) en las aceras en tono de alerta. Habrá también pequeños

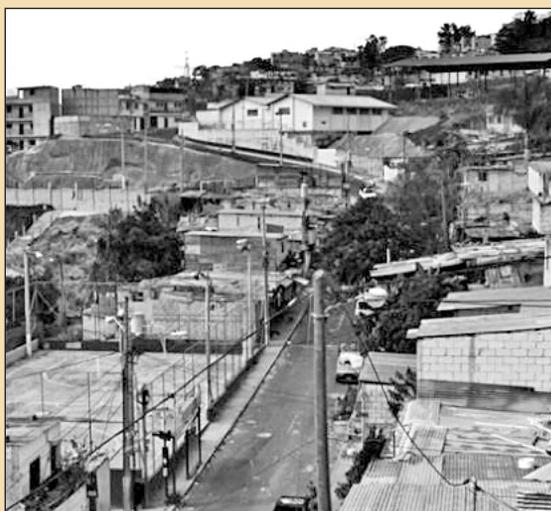


Imagen 1. Colonia El Limón (fotografía propia)

edificios entre calles irregulares y laberínticas con huellas de balas, cuartos abandonados e incluso un terreno baldío en el cual habitó una familia que fue barrida por una bomba.

Quienes conozcan El Limón, podrán señalar el lugar donde un taxista fue asesinado por un pandillero al negarse a pagar una extorsión e indicarán el sitio donde una joven fue agredida sexualmente por militares en plena tarde. Una santera murmurará que la organización no gubernamental que interviene en la localidad es una “escuela de mareros” o un “instrumento de las ciclas”, la cual expide certificación los pandilleros para comprobar que estos son estudiantes cuando son detenidos.<sup>2</sup> Esta colonia es una de las más marginales en Guatemala y es uno de los principales bastiones del B-18. Es preciso decir que nos encontraríamos con cuadros similares al asomarnos a otros barrios donde domina la presencia de las pandillas.

<sup>1</sup> Las observaciones son resultado del trabajo etnográfico en la colonia El Limón en el mes de noviembre de 2013.

<sup>2</sup> Opinión de una vecina de la colonia El Limón sobre el desempeño de la Asociación Grupo Ceiba.

tardío en que la mayoría de la población se sacude y despierta, se percibe la violencia ya desperdigada y resplandece una añeja y rancia aceptación del terror que está clavado en discursos hegemónicos que culpan puritana y maniqueamente a la marginalidad.

### Pandillas, marginación y violencia cotidiana

En la obra de Anneliza Tobar uno de los señalamientos es que la niñez y la juventud nacidas en los años de posguerra en Guatemala, cohabitan en realidades atravesadas por la violencia estructural. Asimismo, la autora señala que los efectos de la globalización neoliberal coadyuvan a la profundización de la inequi-

dad, la exclusión, la pobreza y la marginación (Tobar Estrada 2007). Los jóvenes a pesar de no haber vivido directamente las agresiones de la guerra civil, incluyendo a integrantes del B-18 y de la MS-13 que entrarían en esta categoría, están arremolinados en la actualidad en condiciones de fragilidad de acuerdo a Tobar.

**Un contexto social altamente patológico** así como a ambientes familiares hostiles y conflictivos, los jóvenes se constituyen en **individuos vulnerables y vulnerados** por la serie de riesgos a los que se ven expuestos. A esto hay que sumar el proceso de exclusión histórica a la que se ven sometidos los jóvenes provenientes de comunidades marginales [énfasis propio] (Tobar Estrada 2007, 30).

Si bien las consecuencias de las carencias sociales son nodales para entender el surgimiento y la transformación de las pandillas, es necesario no constreñirse a la premisa de jóvenes en peligro. El surgimiento del B-18 y de la MS-13 no se trata únicamente de la traducción violencia-sistémica-nacimiento-de-pandillas, también se debe de delinear el papel activo de sus integrantes como protagonistas de su devenir y no siempre encajonados en el margen etario de la juventud. Asimismo, es preciso subrayar las dificultades que brotan a nivel microsociales para fortalecer las explicaciones que nos acerquen a dieciocheros (as) y mareros (as).

Los contextos de marginación fomentan la creación de pandillas, pero esta forma de participación no se impone como condición forzosa para las clases bajas. “Aunque la marginación, pobreza, falta de oportunidades, etc. son importantes en la aparición de estas agrupaciones, la exclusión social en sí no causa su crecimiento ni su manera particular de operar” (Savenije 2009, 11). En las colonias

populares la minoría de jóvenes interviene en grupos violentos, esta situación facilita que las clicas sean vistas con recelo por parte de la sociedad y provoca su autoexclusión.

La marginación se define como un fenómeno estructural, el cual refleja la falta de acceso al disfrute y los beneficios de bienes y servicios básicos para los sectores relegados de la sociedad. Este concepto abarca distintas dimensiones como son la educación, la vivienda y los ingresos monetarios, etcétera, y se asocia con una serie de epifenómenos como son la estigmatización, el debilitamiento de lazos comunitarios, entre otros (Cortés 2006). Asimismo, se tiene presente que “las situaciones de marginación y exclusión social fomentan espacios físicos, nichos sociales y condiciones psicológicas en que las pandillas... encuentran un lugar ideal para asentarse y desarrollarse” (Savenije 2009, 4-5).

Debemos de tener presente la necesidad de dar un avistamiento a lo cotidiano y a las realidades concretas donde se teje la marginación, en ese nivel el B-18 y la MS-13 aprenden de manera primaria la instrumentalización y la expresividad de la violencia. La relación entre la marginación, las agresiones y las pandillas, podría desdoblarse en variadas modalidades cruciales en sí mismas si se pretende tratar su impacto en la población. Al ser nuestra prioridad abordar algunas manifestaciones de esta vinculación dinámica, se decidió tomar dos ejes de asociación. El primero concierne a los delitos, los cuales son tomados como una oportunidad en la marginalidad para las y los integrantes del B-18 y la MS-13. El segundo trata sobre las operaciones de limpieza social, porque estos hechos representan una “salida” de la sociedad y el Estado frente al “peligro”.

## A) Una oportunidad: Los delitos

Los pandilleros se afirman, resisten y se ganan “respeto” a través de actividades de trasgresión a la legalidad y de violencia. Es posible apreciar que una lógica práctica impera entre el escoger extorsionar, matar o intimidar sobre el perseguir el cansado y a veces imposible camino que el sistema capitalista ofrece a los sectores depauperados de la sociedad. No es que muchos (as) no lo hayan intentado, pero

los resultados han sido insignificantes. El caso de Román y su involucramiento con la MS-13 es un ejemplo:

Tengo 22 años... comencé a trabajar a los 9 años, en una venta de sillas, baños, etc., pero creo que me explotaban en ese lugar me pagaban 100 Q [\$ 13 USD] al mes y me levantaba muy temprano y regresaba a las 8:00 de la noche a mi casa. Después comencé a vender pizza con mi hermano... una persona me ofreció trabajo en un taxi pero necesitaba licencia... pero ni para la licencia tenía dine-

Recuadro 2. Ingresos monetarios de dieciocheros en actividades lícitas e ilícitas

Pandilleros del B-18 en CEJUDEP. Gaviotas	Empleos regulares		Actividad delictivas	
Ángel	Mecánico de automóviles	\$ 4, 800 Q/ \$ 627 USD mensuales.	Secuestro	-Por “dos cabezas”: \$ 100, 000 Q/ 13, 000 USD -Por “una cabeza”: \$ 50, 000. Q/ 6, 500 USD
			* Dependiendo del “cliente” es la cantidad de dinero, por extranjeros (as) la ganancia es mayor. El tiempo invertido oscila entre 1 y 2 meses para personas no nacionales y es de 15 días para guatemaltecos (as).	
Otto	Vendedor ambulante de comida:	\$ 1, 000 Q/ 130 USD mensuales.	Extorsiones:	De \$ 2, 500 Q/ 327 USD a \$ 5,000 Q/ 653 USD mensuales
	Albañil:	\$250 Q/ 33 USD mensuales	*Entrada fluctuante solicitada a negocios pequeños	
Manuel	Vendedor en depósito:	\$ 1, 200 Q/ 157 USD mensuales.	Por guardar cosas de la pandilla:	\$ 2, 000 Q / 261 USD mensuales.
Jonathan	Sin otro dato		Extorsión a local pequeño:	\$ 600 Q/ 78 USD mensuales.
Eduardo	Sin otro dato		En un solo asalto de motos, locales, etcétera.:	\$ 700 Q/ 91 USD.

### Otros registros de las ganancias de pandilleros en empleos comunes:

Albañil: De \$900 Q/ 117 USD mensuales a \$ 1, 600 Q/ 209 USD mensuales

Empleado de una pizzería: \$ 1, 200 Q/ 157 USD mensuales

Mesero y repartidor: \$2, 400 Q/ 313 USD mensuales

Obrero: \$ 2, 500 Q/ 326 USD mensuales

Reparador de radiadores: \$ 1, 000 Q/ 130 USD Q mensuales

\*Elaboración propia a partir de las notas de trabajo de campo en CEDUJEP Gaviotas, Ciudad de Guatemala, noviembre de 2013. En todos los casos se utilizan pseudónimos.

ro y mi esposa tenía 7 meses de embarazo y yo necesitaba un trabajo de urgencia. Entonces me comencé a juntar con los pandilleros y un 31 de octubre me llamaron como a las 7 de la mañana para que los acompañara a traer una extorsión de 50, 000 Q [\$ 6, 568 USD] y me iban a ayudar con mi licencia. Nos atraparon los policías. Recuerdo que salí corriendo y me dispararon... me llevaron a un centro de privación de libertad para menores (Hoja de vida escrita por “Román” de la MS-13, Ciudad de Guatemala, CEJU-PLIV, 31 de octubre de 2013).

En el Recuadro 2 se presenta un cuadro de los ingresos económicos que recibían algunos integrantes del B-18 antes de ingresar al Centro Juvenil de Detención Provisional (CEJU-DEP) Gaviotas. Las acotaciones corresponden a trabajos legales (formales o no) y a actividades ilícitas. Esta información persigue fines de análisis cualitativo y su intención es, describir la baja remuneración monetaria a la cual tenían acceso las y los pandilleros en empleos regulares. No perdemos de vista la falta de opciones permanentes de trabajo, la explotación laboral y las mayores ganancias que se obtienen al ejecutar actividades prohibidas por la ley en Guatemala. La propuesta es dibujar una ruta de relación entre la pobreza y los delitos.

Las prisiones están hacinadas de pandilleros (as) y otras personas provenientes de barrios marginales. Esta situación es característica de las rutas de sobrevivencia en sociedades neoliberales que parten de formas identitarias de confluencia y es una marca de la creación de alternativas económicas propias (p. ej. comercio informal o delitos patrimoniales). Asimismo, la cacería de los “jodidos” lleva consigo a una innumerable cantidad de personas no responsables, pero por ellas nadie da probidad legal de no trasgresión. Estar en la cárcel suele ser una condición de clase.

## B) Una solución: Limpieza social

El asesinato de los “diferentes”, es una maniobra vigente y preocupante en Guatemala. En este país, los daños carniceros también son encaminados contra las pandillas, las maras y otros grupos de indeseables. En este sentido, la limpieza social resulta explicativa para hablar de la presencia de mundos de muerte y del engrosamiento de la reproducción de prácticas violentas. Estas acciones operan de manera vertical (del Estado y sus fuerzas) y se trazan horizontalmente en un nivel microsocial (actores/as próximos a las clicas).

La limpieza social es la operación sistemática de eliminación física de minorías encajonadas entre las fronteras de lo indeseable y lo peligroso. “Metafóricamente *limpieza o higiene social* aluden a mecanismos extrajudiciales de depuración criminal ejecutados a pequeña y gran escala... en sociedades cuyo contrato social, al erosionarse, permite la instauración de gobernanzas totalitarias” (Cajas 2012, 12). Esta acción va dirigida a una otredad que estorba por su falta de productividad y que amenaza por su singularidad, así, en favor de la restauración de un orden social “sano” se borra a grupos para “normalizar” a la sociedad en su conjunto.

La limpieza social es una cacería antropofágica que señala, neutraliza y condena moralmente lo impuro. Carlos Mario Perea marca que sus operadores (as) buscan detener las disidencias derivadas de la pobreza y la marginalidad, “chata y oscura extravagancia clasista: la totalidad de sus víctimas son miembros de los sectores populares, jamás se ha emprendido nada parecido contra ladrones de cuello blanco, multimillonarios desfalcadores de las arcas estatales” (Perea 2014, 27). Esta maquinaria de muerte que disciplina, regula y “protege” a

la población, es engrasada para sacudir a Centroamérica de maras y pandillas.

En el año 2007 Philip Alston, relator de la ONU, hizo señalamientos respecto a las operaciones de limpieza social. “En Guatemala se está registrando una tasa elevada... de asesinatos... en cinco años [de 2001 a 2005], la tasa de homicidios ha aumentado en un porcentaje alarmante, del 64%... Una respuesta [es] la... reaparición, de la limpieza social” (Alston 2007, 8). El relator confirió responsabilidad al Estado por el asesinato de integrantes de pandillas, de sospechosos (as) de cometer delitos de diversa índole y de “indeseables” a la policía nacional. “Un número elevado de jóvenes son ejecutados sumariamente por su presunta participación en la comisión de delitos o en bandas organizadas. Las principales bandas que se mueven en Guatemala son la Mara 18 y la Mara Salvatrucha” (Alston 2007, 8). Asimismo, relacionó este fenómeno con el aumento de linchamientos, incremento de la violencia en prisiones, entre otros casos.

La limpieza social es ejecución extrajudicial; se denomina arbitraria por su carácter de muerte injustamente producida y puede ser sumaria cuando se limitan, niegan o se desvirtúan diversas garantías procesales. En ambos casos se considera a este tipo de trasgresión legal como la privación de la vida por mandato del Estado y sus agentes, también se le atañe responsabilidad cuando este autoriza, apoya o procede con aquiescencia (Henderson 2006). La aplicación de tortura, tratos degradantes, uso excesivo de las fuerzas estatales o paraestatales, muertes relacionadas con desaparición forzada o la falta de diligencias para atender o prevenir las muertes (investigación, procesamiento y sanciones eficaces); son algunas de las características que hacen al Estado responsable de la limpieza social y de otras violaciones de los derechos elementales.

El Centro para la Acción Legal de los Derechos Humanos (CALDH) presentó un seguimiento de esta problemática, y señaló que en el año 2003, hubo un repunte del fenómeno y una ampliación de los perfiles que son presa de ataques en Guatemala. Entre las víctimas se encuentran las personas presumiblemente participantes en pandillas y maras (de acuerdo a un prototipo físico), trabajadores (as) sexuales, niños (as) de la calle, travestis y delincuentes comunes. No existen estadísticas fiables sobre los asesinatos, por lo tanto, su análisis cualitativo se basa en las características de las muertes, la ubicación geográfica, la edad, la documentación periodística y en las pruebas testimoniales (Flores y Joaquín 2013).

Por su parte, la oficina del Procurador de Derechos Humanos (PDH) con base en el seguimiento de noticias sobre muertes violentas durante los años 2004 a 2006. Evidenció que en el 2005 fueron rematadas con un tiro de gracia 63 víctimas y 305 mostraban señales de tortura. En los meses de enero a junio de 2006, los tiros de gracia se elevaron a 151, las cifras de tortura a 435 y se contabilizaron un total de 395 casos de ejecución extrajudicial. Para el año 2007, los asesinatos particularizados como limpieza social se redujeron a 346 y el PDH dio apertura a 167 casos por sospecha de ejecución extrajudicial en el período de 2003 a 2011 (Flores y Joaquín 2013, 122-123).

En el año 2012 no se documentaron actos relacionados con limpieza social a nivel oficial, sin embargo, los medios de comunicación expusieron casos de asesinatos que se presumen fueron resultado de este tipo de ataques (Worby 2013, 38). La justificación gubernamental en las últimas décadas, ha sido que las y los afectados eran sicarios, extorsionistas o inte-

grantes de pandillas y se asevera que los decesos fueron por riñas, robos o venganza personal.

Por el modo de operar de los victimarios, la autoría se orienta hacia el ejército, la Policía Nacional Civil (PNC), los agentes de seguridad privada, las juntas, comisiones o comités de seguridad y los cuerpos clandestinos de vigilancia. Asimismo, se considera la forma en qué se dio la privación de la vida, la semejanza de las agresiones con las desapariciones en la guerra civil, la presencia de tatuajes y la existencia de antecedentes penales (Flores y Joaquín 2013, 144-148; Worby 2013, 38). La concentración mayoritaria de las muertes se registra en la capital guatemalteca.

En el año 2014, Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) aseguró que América Latina tenía la proporción más alta de víctimas de homicidio de menores de 25 años (25, 400); esta situación afectó primordialmente a hombres. Los países con las cifras más alarmante de homicidios entre 0 a 19 años por cada 100, 000 habitantes, en el año 2012 fueron: El Salvador (27), Guatemala (22) y Venezuela (20) –el promedio internacional es de 4– (UNICEF 2014, 30-59). Infantes y jóvenes están siendo ultimados en Guatemala, bajo la sospecha de algún tipo de relación o asociación con las pandillas u otros chivos expiatorios.

¿Quiénes matan a pandilleros (as) y otros rechazados (as)? No se sabe con precisión. Puede rastrearse la injerencia de la policía o en ciertos barrios la fuerza de las y los vecinos, en la última variante, se consideran dos dimensiones generales que van de la propia autoría hasta la contratación de agentes externos (p. ej. escuadrones de la muerte). En Guatemala han resaltado *Los Ángeles Justicieros* y las patrullas de Ciudad Quetzal y se nombra a las jun-

tas, comisiones o comités de seguridad<sup>5</sup> (PDH 2011). En San Juan Sacatepéquez:

[En] respuesta a la presencia de ‘maras’... pobladores de las aldeas de Ciudad Quetzal están organizados en patrullas, las cuales son integradas por hombres y mujeres de las comunidades... Existe un grupo denominado Escuadrón de la Muerte, el cual funciona dentro de la estructura de las ‘patrullas’ y se encarga de eliminar físicamente a las personas que encuentran cometiendo un hecho delictivo, así como a los que se sospecha pertenecen o pertenecieron a alguna ‘mara’ o pandilla en el pasado (PDH 2011, 22-23).

En los casos de ataques contras las pandillas se puede partir de la estigmatización y la presunción de pertenencia. En otras circunstancias se tiene la certeza y esto constituye el móvil de los asesinatos. “Estas ejecuciones extrajudiciales, por lo común, son responsabilidad de los *escuadrones de la muerte, o de la limpieza social*, en el entendido que... están contribuyendo a

5 El modelo de las Juntas Locales de Seguridad aparece en 1999 y ha sido impulsado en diversos momentos por la PNC, el Vice Ministerio de Apoyo Comunitario, las municipalidades, la sociedad civil y la cooperación internacional. Esta estrategia se sustentan en la promoción de la participación ciudadana con fines de seguridad, y a tal, se suman aquellos actores locales interesados en buscar la protección que el Estado no ha tenido el interés o la capacidad de ofrecer. El involucramiento de vecinos (as) en tareas de vigilancia toma un curso exacerbado de generación de violencia en Guatemala, debido a la dirección que la “prevención” delictiva toma a partir del contexto particular. La efectiva colaboración policía-población ha sido desvirtuada para la ganancia de grupos específicos, no se tiene un real manejo, conteo e identificación de sus protagonistas e impera una multiplicidad de formas, nombres y niveles de organización de acuerdo a los puntos geográficos. Las juntas, comisiones, consejos, comités, programas de vecinos (as) vigilantes, entre otros, tienen en común el impulso hacia la autoddefensa y cada caso tiene una trayectoria específica. En las últimas décadas algunos grupos han patrullado con armas de fuego, con rostros cubiertos, han creado sistemas de alarmas y cateos y han resaltado por extorsionar, asesinar, linchar, entre otras acciones (Argueta 2015).

solucionar el conflicto” (Nateras Domínguez 2015, 123). Tampoco aseveramos que en todas las colonias dónde existen pandillas se realice limpieza social. Si bien la violencia es materia prima para la creación de organización colectiva, el miedo no deja de ser determinante para decidir la forma en qué intervendrá la comunidad.

Ahora bien, la negación gubernamental de la limpieza social sitúa a las muertes en el “orden de lo innombrable: los textos sobre la inseguridad y las acciones para contenerla ni siquiera las mencionan, haciendo caso omiso de una de sus estrategias preferidas, la masacre” (Perea Restrepo 2014, 28). En una entrevista para conocer las políticas públicas del Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) dirigidas hacia el B-18 y la MS-13, Daniel Cienfuentes habló de manera secundaria de las estrategias de asesinatos hacia diversos grupos. El servidor público señaló la falta de un reconocimiento oficial y su realización de manera rutinaria.

Sí se habla [de limpieza social], pero como política oficial no existe... es bien complejo. Yo vivo a 73 kilómetros de aquí [de la Ciudad de Guatemala]. Nosotros no tenemos el problema de las maras o las pandillas... ¿Cómo funciona esto? Hay personas que se dedican a observar, [cuando] asaltan una casa, asaltan una persona, asaltan a la segunda persona o roban en la segunda casa y empiezan a organizarse... con la complicidad de la policía. Tercer asalto o tercera casa van y los matan, los van a tirar y se acabó. Aquí en el gobierno pasado, en algunas zonas donde íbamos, nos decían... no vayan en tal carro, porque en esos carros viene la policía a jalar a los *patojos*. Miraban a un chavo parado, da la vuelta el carro y al otro día aparecían muertos. Yo en mi pueblo escuché un día que el policía dijo, si no tienes carro con que ir a tirarlo lo vamos a

tirar en la patrulla. Mira, la gente está de acuerdo... porque el Estado no ha podido llegar ahí. Miras en mi pueblo y todo tranquilo, ya saben quién la pasa de lado a qué lado de la carretera (Daniel Cienfuentes, en entrevista con la autora, 8 de julio de 2013).

En las prisiones de Centroamérica se realizan ejecuciones extrajudiciales y muchas de ellas responden a operaciones de limpieza social. Considerando que el Estado es el encargado de garantizar la vida, la integridad y la seguridad de los reclusos que están bajo su tutela, cuando se realizan asesinatos y tales no son investigados, juzgados y sancionados la situación invariablemente indica la responsabilidad gubernamental por acción directa u omisión.

De los decesos en las cárceles guatemaltecas de personas menores y mayores de edad, CALDH registró en el año 2005 la muerte de 48, en el 2006 el conteo es de 16, en el 2007 un total 7 y en el 2008 un número de 8 personas. Entre los años 2003 y 2008, el 81.25% fueron fallecimientos de integrantes del B-18 y la MS-13 con edades de 17 a 22 años (principalmente hombres) y un 6.25% incumbió a trabajadores (as) que murieron en las prisiones. Resuena en las declaraciones oficiales el alegato por lucha entre pandillas para explicar los crímenes, aunque no se asume la complicidad de las autoridades en “minucias” como el ingreso de armas y otros dispositivos utilizados en los motines -por citar un ejemplo- (Flores y Joaquín 2013, 130-131).

Entre las cifras mencionadas se encuentra el saldo del Centro de Detención Preventiva para Hombres (Pavoncito), en el cual murieron 18 reos por un enfrentamiento entre pandilleros el día 15 de agosto de 2005. El PDH exhibió la posibilidad de una ejecución extrajudicial planificada por las autoridades de

la prisión (Morales Alvarado 2006, 200). Sin embargo, otras hipótesis propone la implosión del *Sur*, *Southern United Raza* o *Sur Saitent*<sup>6</sup> este mismo año. El 25 de septiembre de 2006 en la Granja Modelo de Rehabilitación Pavón, ubicada en el municipio de Fraijanes fueron asesinadas 7 personas. En el caso de las ejecuciones extrajudiciales de la operación “Pavo Real”, se ha comprobado la autoría de altos funcionarios; entre ellos se señaló a Carlos Vielmann ex Ministro de Gobernación, Erwin Sperisen ex director de la PNC, Javier Figueroa ex subdirector de Investigación Criminal de la PNC, entre otros (CICIG 2013). Después del año 2005 los asesinatos por la guerra entre las pandillas y por las operaciones de limpieza social hicieron intersección, dificultando esclarecer a quién corresponde con nitidez la bitácora macabra.

Para el historiador Otto Argueta, la limpieza social en Guatemala está ceñida a las políticas y los mecanismos de control social que tienen una génesis emblemática en los años sesenta.<sup>7</sup> Este proceso toma un nuevo curso tras de la firma de los Acuerdos de Paz

6 En el año 1992 se arreciaron las políticas de deportación de Estados Unidos a Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, proceso que se encarnizó con aquellas personas asociadas a las pandillas. En esa coyuntura la Mafia Mexicana implantó el Edicto de la Eme en Los Ángeles y selló la asociación entre esta y la Mara Salvatrucha. Tal decreto fue una alianza entre las pandillas para protegerse entre sí y para hacer coalición en la venta de droga y control del sur de California. Este código de sociabilidad entre los cholos fue conocido como el *Sur* y se extendió entre las gangs, el tiempo y la geografía (Lara Klahr 2006). En Guatemala en la década de los noventa era respetado por la *White Fence*, los Chapines 13, la MS-13, el B-18 y otros actores más, este acuerdo tenía un valor agregado al hacer contrapeso al dominio de los paisas (civiles) en los penales y logró una suerte de concordia en las calles. En El Salvador jamás llegó a establecerse (Sanz y Martínez 2012).

7 Entrevista propia al historiador Otto Argueta, investigador de INTERPEACE, Ciudad de Guatemala, 11 de septiembre de 2013.

en 1996 y tiene consonancia con las propuestas de *community policing*.<sup>8</sup> En la posguerra existe una sociedad articulada y organizada a partir de formas violentas, las cuales se ligan a las coyunturas políticas y a poderes específicos como son la milicia, las agencias de inteligencia y los grupos de patrullaje local. El involucramiento de vecinos en tareas de vigilancia, toma un curso exacerbado de violencia en Guatemala debido al contexto particular.

Después del año 2000 con el auge de las políticas de mano dura en Centroamérica<sup>9</sup>, se incrementaron las persecuciones y la eliminación de grupos de indeseables. Este fenómeno no se dirige exclusivamente hacia las maras y las pandillas, pero se sirve del discurso dominante en contra de ellas y da certeza de la reproducción de prácticas violentas, de la instrumentalización de la muerte y de ciertas formas comunitarias para resolver los conflictos. La experiencia acumulada de la guerra civil (1960-1996) contribuye a la limpieza social

8 El modelo *community policing* apela a un nuevo rol de los cuerpos policíacos con la sociedad, tiene como objetivo principal la prevención del delito, la violencia y la inseguridad a través del empoderamiento de la comunidad para la resolución de sus conflictos. Más que tratarse de una policía comunitaria la propuesta refiere a un “policiamiento” de la comunidad, así, se pretende que ésta gestione e intervenga en las funciones de protección y cuidado propias de las instituciones públicas encargadas de la seguridad (Tudela 2003).

9 En el año 2002 en Honduras se declaró la guerra a las pandillas, concomitantemente se lanzó un operativo policial masivo llamado *Operación libertad*, y en el año 2003, se dieron a conocer las iniciativas *Plan libertad azul* y *Cero tolerancia*. En julio de 2003 en El Salvador se anunció el *Plan mano dura* que fue declarado anticonstitucional al siguiente año y en el 2004 apareció *Súper mano dura*. Para el caso salvadoreño el 9 de marzo de 2012 se anunció la *tregua entre pandillas*, ésta fracasó y a partir del mes de agosto de 2015 el B-18 y la MS-13 son grupos considerados terroristas. En Guatemala están los ejemplos del *Plan tornado*, *Plan saturación* y *Plan escoba* del año 2003. Las diferentes medidas de seguridad pública que tienen la finalidad de eliminar y reprimir a las y los pandilleros, han demostrado su ineficacia para reducir la violencia y para desorganizar al B-18 y a la MS-13 (García Bravo 2013; Mijango 2013).

de hoy, las ex –Patrullas Civiles, las patrullas urbanas y los escuadrones de la muerte son grupos que se han renovado pero que continúan teniendo gran representatividad en las organizaciones de base. Se agrega a la eliminación de personas las redes de narcotráfico, la milicia, las empresas privadas de seguridad y la PNC.

Un registro que señala que los asesinatos de los Otros tienen una larga data, son las prácticas de un orfanato operante en la Ciudad de Guatemala en la década de los ochenta. El periodista Sebastián Escalón describió que durante la pugna bélica, una gran cantidad de infantes fueron secuestrados por el ejército en las huidas de las comunidades a las montañas. Esta situación era una de las represalias a las familias que colaboraban o que formaban parte de la guerrilla o era consecuencia del asesinato de estas. Los niños raptados eran tratados como mercancías, algunos fueron adoptados por militares, otros fueron regalados, enviados a orfanatos o se sumaron a la venta de niños (as) en el extranjero –principalmente Estados Unidos– (Escalón 2013).

Los *huérfanos* del Rafael Ayau. Los niños del área urbana y los que el ejército capturó en las zonas de tierra arrasada vivieron y murieron en la calle. Ya por riñas entre ellos, ya por la *limpieza social* que ejercieron la Policía y los grupos de exterminio organizados por comerciantes... los niños del Ayau fueron cayendo uno a uno (Escalón 2013).

Las pandillas y las maras son un objetivo destacado de la limpieza social, ya sea que las víctimas pertenezcan a una clica o que se presuma su filiación con ellas: el B-18 y la MS-13 están en el centro de las coartadas de los asesinatos. Los efectos de la falta de impar-

tición de justicia penal, la complicidad entre actores vinculados con el gobierno, el aumento de redes de delincuencia y la organización vecinal con fines de persecución; condensan y renuevan una larga tradición de producción de prácticas violentas que recurre a la muerte cotidianamente. En Guatemala surgen contextos en los cuales la defensa, la revancha y el odio crean complejos sistemas de horror que resuelven las necesidades más inmediatas.

La limpieza social funciona en el subsuelo de las políticas públicas. Esta no es abierta pero se colude con las redes locales y marcha al compás de las instancias policiales y los gobiernos (por acción u omisión). “Esta situación, poco aireada por los medios de comunicación... que han sufrido y están sufriendo los integrantes de la MS-13 y de la *pandilla* del B-18, coloca a estas adscripciones... en los terrenos abiertos del exterminio, el asesinato” (Nateras Domínguez 2015, 117).

## Violencia crónica en Guatemala

Guatemala sobresale por la administración y la gestión de la política de la muerte o la necropolítica<sup>10</sup>, situación que incrementó su materia prima a partir de la violencia perpetrada por los gobiernos militares y civiles durante la guerra que duró 36 años en el siglo XX. Una sugerencia es considerar que las huellas de la lucha armada y la incorporación de la *rutinización* de ataques contra ciertos perfiles de la

10 La vida sometida a la muerte por parte del Estado y otras fuerzas, es el nodo central de la necropolítica. El resorte que le da fuerza es la biopolítica y una de las mediaciones sociales que le dan sustento es la violencia. Este postulado se basa en el trabajo de Achille Mbembe y parte de la propuesta conceptual de biopoder de Michel Foucault (Mbembe 2011; Foucault 2009).

población<sup>11</sup>, son vivibles bajo nuevas modalidades en la actualidad.

El aumento y la pervivencia de la producción y reproducción de prácticas violentas, mantiene un carácter regular en la posguerra. En lo contemporáneo existen diversas fuerzas que acentúa la depreciación de la vida y que hacen patente la institucionalización de la violencia en varios niveles *sociales* (p. ej. ejército y comités vecinales). La normalización del uso de la violencia por parte de las élites y de la sociedad en general, corresponde a una particularidad que Jenny Pearce nominaría violencia crónica. Este concepto describe la permanencia, la intensificación y la recurrencia de la diseminación de la violencia en los lugares y en el tiempo. Se trata de un modo sociocultural particular insertado en contextos donde prevalecen el miedo, los ataques y el terror como forma de relacionamiento intergrupala.

‘Crónico’ significa que los altos índices de violencia son sostenidos durante varios años. Nuestra definición de violencia crónica es por lo tanto tridimensional, incluyendo el espacio, el tiempo, y la intensidad de los componentes... [estos] se mantiene durante cinco años o más y la frecuencia de los actos violentos no necesariamente resultan en muerte. Guerras civiles prolongadas entrarían en esta definición, pero también lo serían otros contextos de posguerra donde la violencia ha quedado incrustada en las interacciones sociales y en las relaciones estado-ciudadanía (Pearce 2007, 7).

La violencia crónica se aloja en los modos de convivencia diaria y es percibida como un “clima de inseguridad”, la cual es transmitida intergeneracional y geográficamente. Esta condición es capitalizada por parte de las élites

<sup>11</sup> Esta situación acontecía en la guerra civil con la “subversión” y hoy se observa al analizar a las pandillas.

en el poder o por los grupos que gozan de tal a nivel estatal o comunitario. A partir de la prevalencia de este tipo de contextos, las relaciones sociales se destruyen de manera consistente y sus fracturas tienden a pronunciarse en las áreas marginales. “La creciente aceptación y práctica de la violencia... contribuyen a conformar combinaciones tóxicas de complicidad y culpa, impotencia, temor y agresión, agravadas por distorsiones trágicas de la realidad y por la fragmentación y el aislamiento social” (Adams 2011, 51). En suma, esta violencia socava los lazos comunitarios, ahonda las diferencias entre clases sociales y destruye la participación democrática.

Las pandillas y las maras están atravesadas por la tenacidad de la violencia crónica, sin embargo, estas agrupaciones son algunas de tantas que ponen en relieve el uso de esta mediación cotidiana y concatenan de manera estridente una forma del despliegue de la necropolítica. Sugerimos que el B-18 y la MS-13 son un recorte concreto, subsistema complejo o sistema paralelo de violencia (del barrio, de la cárcel, etc.), el cual marcha en sincronía con una realidad formal y está signado por las consecuencias del sistema capitalista y de la violencia política. Este maridaje ha dotado a las pandillas de herramientas para autodefinirse y empoderarse. Al mismo tiempo, dieciocheros (as) y mareros (as) influyen notablemente en terceras partes que poseen sus propios sistemas complejos (p. ej. el crimen organizado).

## Reflexiones finales

La violenta cotidiana va aparejada de la generación de más exclusión, discriminación y criminalización de conjuntos estigmatizados. Esta situación favorece la ruptura de alianzas

comunitarias, disipa la creación de redes, impulsa la desconfianza entre vecinos (as) y proyecta sensaciones de inseguridad. La violencia se expresa a partir de la deglución de discursos dominantes, y por supuesto, se sustenta en la memoria proveniente de los efectos colaterales de las agresiones.

La inequidad sobresalientes entre los sectores más bajos de la sociedad y la marginalidad concentrada en zonas específicas de las ciudades y los poblados, expresan que “la desigual distribución de recursos y oportunidades económicas, sociales y políticas en una sociedad puede implicar una desigual distribución de violencia, dentro de lo cual los con menos recursos y oportunidades comparten una proporción mayoritaria de la violencia” (Savenije y Andrade-Eekhoff 2003, 5).

El B-18 y la MS-13 puede llegar a monopolizar la violencia a nivel microsociedad, cuando esto acontece la comunidad es la primera en entrar en el circuito de la reestructuración de las fuerzas de poder. Los choferes, mercados, tiendas y vecinos (as) son el primer laboratorio de prueba del (necro) empoderamiento de las pandillas, empero, las clicas también son fuente de ingresos para quienes contribuyen con su causa o son oferentes de servicios (el sicariato es notable en este sentido). Las pandillas y las maras brindan espacios de preparación profesional para sectores cautivos de la población, superan la oferta de las empresas, de los programas asistencialistas, de la buena voluntad de las organizaciones no gubernamentales y se disputan la capacidad de cooperación con los centros religiosos. Al instituirse como una opción de vida generan confrontación con las autoridades y la comunidad, debido a que se orientan hacia actividades ilícitas que tienen consecuencias perniciosas para el colectivo.

La capacidad de incidencia de las pandillas demuestra la existencia de vacíos de poder, la ausencia o la desvirtuación de figuras de prestigio (p. ej. padres y madres), pone de manifiesto la desconfianza a las autoridades y muestra el impacto de la ineficiencia del sistema de impartición de justicia. Con hazañas victoriosas el B-18 y la MS-13 reafirman la eficacia de los nuevos nichos de capital social y profundizan las disparidades sociales por las repercusiones desiguales de la violencia. En síntesis, la marginación es un caldo de cultivo para la desbandada de la violencia cotidiana pero ésta se enlaza con otros alicientes.

Finalmente, las operaciones de limpieza social en Guatemala son sistemáticas y conlleven la responsabilidad del Estado. No solo por las sospechas de su intervención sino porque el gobierno al silenciar estos hechos autoriza tácitamente su realización. A la par, las colonias privilegian su lugar de dolor: ¿Quién se atrevería a descalificar sus pérdidas y sus memorias?, ¿un Estado que como los tres monos sabios no mira, no escucha y no dice? La reproducción la violencia se profundiza y con sus actos revienta vidas, emponzoña los espacios y fecunda improntas de terror que se diseminan todos los días.

Las personas desechadas son un Otro (genérico y malvado, un pandillero cualquiera que al ser machacado nada provoca porque por las “lacras” no se siente pesar sino descanso. Las figuraciones binarias que categorizan lo bueno y lo malo y sentencian lo demoníaco, se radicalizan en sociedades fragmentadas por la violencia. Ayer una guerra civil con los escuadrones de la muerte, hoy limpieza social sembrada en las calles no pavimentadas. Este componente jamás ha sido desactivado, tal se opaca para después volver a brillar en episodios históricos concretos.

El impacto de las agresiones en situaciones precarias o de opulencia no tiene un saldo equivalente, en la pobreza y la exclusión se generan mayores cantidades de ataques y se vive de manera más penetrante las repercusiones del *shock*, el miedo y los ataques diarios. Ante la falta de mecanismos que puedan mediatizar de manera positiva los conflictos rutinarios, la producción y reproducción de prácticas violentas se clava en las *zonas rojas*. La violencia cotidiana de la cual se han amamantado el B-18 y la MS-13 tiene un rostro marginal.

## Bibliografía

- Adams, Tani Mariela. 2011. *La violencia crónica y su reproducción*. Washington D.C.-Guatemala: Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars/ IIARS. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/La%20violencia%20cr%C3%B3nica%20y%20su%20reproducci%C3%B3n.pdf>.
- Alston, Philip. 2007. *Los derechos civiles y políticos, en particular cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias. Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Sin lugar: ONU. [http://www.ohchr.org.gt/cd\\_instrumentos/documentos/Desum.pdf](http://www.ohchr.org.gt/cd_instrumentos/documentos/Desum.pdf).
- Arendt, Hannah. 2006. *Sobre la violencia*. España: Alianza Editorial.
- Argueta, Otto. 2015. "Community Policing in Guatemala: Continuity in Self-Defence?". *Revista de Ciencia Política* 35 (3): 559-580, <http://www.scielo.cl/pdf/revci-pol/v35n3/art05.pdf>.
- Cajas, Juan. 2012. "Limpieza social y paramilitarismo: fractura del Estado de derecho". *Revista de Derechos Humanos* 4: 6-12, [http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor\\_04\\_2012.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_04_2012.pdf).
- Cortés, Fernando. 2006. "Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social". *Papeles de población* 12 (47): 71-84. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204704>.
- CICIG. 2013. "Tribunal condena a responsables de ejecuciones extrajudiciales (comunicado de prensa)". 8 de agosto de 2013. <http://cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,print,0&cntnt01articleid=420&cntnt01showtemplate=false&cntnt01returnid=67>.
- Escalón, Sebastián. 2013. "Los niños que el ejército se llevó (II)". Plaza Pública. 28 de agosto. <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-ninos-que-el-ejercito-se-llevo-ii>.
- Flores, Gabriela y Jorge Joaquín. 2013. *Ejecuciones extrajudiciales de jóvenes. Un delito de ayer y hoy*. Ciudad de Guatemala: CALDH.
- Foucault, Michel. 2009. *Historia de la sexualidad. I. La voluntad de saber*. México: Siglo XXI Editores.
- García Bravo, Rebeca. 2013. *Maras en Centroamérica y México (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, El Salvador)*. Madrid: CEAR.
- Henderson, Humberto. 2006. "La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina". *Revista IIDH* 43: 281-298, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf>.
- Mbembe, Achille. 2011. *Necropolítica*. España: Editorial Melusina.

- Mijango, Raúl. 2013. *Tregua entre pandillas y/o proceso de paz en El Salvador*. San Salvador: Red-Imprenta.
- Morales Alvarado, Sergio Fernando. 2006. *Informe anual circunstanciado 2005*. Guatemala: PDH.
- Worby, Paula. 2013. *Americas country of origin series. Guatemala background paper*. Suiza: UNHCR. <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/9355.pdf>.
- Nateras Domínguez, Alfredo. 2015. "El anquilamiento identitario infanto-juvenil en Centroamérica: El caso de la Mara Salvatrucha (MS-13), y la pandilla del Barrio 18 (B-18)". En *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, coordinado por José Manuel Valenzuela, 99-130. Barcelona: Ned Ediciones.
- Lara Klahr, Marco. 2006. *Hoy te toca la muerte. El imperio de las maras visto desde dentro*. México: Editorial Planeta.
- PDH (Procurador de Derechos Humanos). 2011. *San Juan Sacatepéquez: Caso paradigmático de violencia, criminalidad y violaciones a los derechos humanos*. Guatemala: PDH.
- Pearce, Jenny. 2007. *Violence, power and participation: Building citizenship in contexts of chronic violence. Working paper 274*. Brighton: Institute of Development Studies. <http://www.ids.ac.uk/files/wp274.pdf>.
- Perea Restrepo, Carlos Mario. 2014. "Pandillas y conflicto urbano en Colombia". *Revista de Antropología Social* 14: 15-35.
- Savenije, Wim y Katharine Andrade-Eekhoff. 2003. *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión en el área metropolitana de San Salvador*. San Salvador: FLACSO.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.
- Sheper-Hughes, Nancy. 1997. *La muerte sin llanto. Violencia y vida cotidiana en Brasil*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Sanz, José Luis y Carlos Martínez. 2012. "I. El día de la traición". *El Faro*, 12 de noviembre. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201211/cronicas/10145/>.
- Segato, Laura Rita. 2014. *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Puebla: Pez en el Árbol/Tinta Limón Ediciones.
- Tobar Estrada, Anneliza. 2007. *Entre mundos ajenos: Encuentro de percepciones de jóvenes pandilleros, ex pandilleros y acompañantes sobre la sociedad guatemalteca*. Guatemala: FLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2002. "Epílogo: Reflexiones sobre el terror, la violencia, el miedo y la democracia". En *Las sociedades del miedo. El legado de la guerra civil, la violencia y el terror en América Latina*, editado por Kees Koonings y Dirk Kruijt, 297-312. España: Universidad de Salamanca.
- Tudela, Patricio. 2003. "Community policing en Chile: contexto y limitaciones". Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo Policial/Policia de Investigación de Chile.
- UNICEF (Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas). 2014. *Hidden in plain sight. A statistical analysis of violence against children*. Nueva York: UNICEF, [http://files.unicef.org/publications/files/Hidden\\_in\\_plain\\_sight\\_statistical\\_analysis\\_EN\\_3\\_Sept\\_2014.pdf](http://files.unicef.org/publications/files/Hidden_in_plain_sight_statistical_analysis_EN_3_Sept_2014.pdf).



Misceláneo

# Crimen organizado en una ciudad de América Latina: la Ciudad de México

## *Organized Crime in Latin American Cities. The Case of Mexico City*

Arturo Alvarado Mendoza<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 29 de agosto de 2016.  
Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2016.*

### Resumen

Este es un estudio sobre la delincuencia organizada urbana en la Ciudad de México. El artículo plantea una manera de definirla desde la perspectiva de la economía, como firmas criminales; explica el funcionamiento de estas organizaciones, su arraigo e impacto urbano, así como sus límites para crear y mantener su poder de mercado. Este trabajo propone un modelo para explicar la operación de las organizaciones definidas como Crimen Organizado (en adelante CO) en las ciudades de América Latina. Sus acciones tienen un alto impacto en el costo de la violencia, la calidad de vida de sus habitantes y en la gobernanza urbana. La literatura del CO explica parcialmente la articulación entre el mercado internacional de productos y servicios ilícitos y la venta a detalle local. Sin embargo, no explica cómo surgen y operan las organizaciones locales urbanas y cuáles son sus especificidades. Para resolver este problema propongo un concepto que llamaré firma criminal urbana.

**Palabras clave:** Crimen organizado, firma criminal urbana, criminalidad urbana, Organizaciones criminales, gobernanza.

### Abstract

This is a study of urban Organized Crime in Mexico City. The article proposes a conceptual framework to understand the development of what is called *urban criminal*. It also explains why these firms develop, what is their structure, their spaces and the limitations to expand into other areas of the metropolis and maintain market power. This paper proposes a new model to explain the way Organized Crime organizations work in Latin American cities. Their actions have a high impact in the cost of violence, the quality of life of their inhabitants and in the urban governance. The OC literature partially explains the articulation between the international market of products and illegal services and the local commerce. However, it doesn't explain how the urban local organizations emerge and operate and which are their specificities. To solve this problem, I propose the concept urban criminal firm.

**Keywords:** Organized Crime, Urban Criminal Firm, Urban Crime, Criminal Networks, Governance.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es profesor-investigador y actual director del Centro de Estudios Sociológicos (COLMEX). Correo: [alvarado@colmex.mx](mailto:alvarado@colmex.mx)

## ¿Qué es delincuencia organizada en una gran ciudad?

Hablar de organizaciones criminales urbanas es mencionar diversas asociaciones con grados de integración, extensión territorial, número de afiliados, jerarquías y tipo de actividades ilícitas dispares. Por ejemplo, algunas controlan el mercado de narcóticos y pueden paralizar una ciudad entera, como el “Primer Comando de la Capital” de Sao Paulo, Brasil. Otras organizaciones son parecidas a las paramilitares, que extorsionan comunas enteras, como el grupo de Fernando Murillo en Medellín. Existen las bandas transnacionales, como la “Mara Salvatrucha” en El Salvador y asociaciones delictivas locales, como “La Unión” en el barrio de Tepito en la Ciudad de México. En nuestras ciudades operan numerosas redes criminales, sin embargo, no existe un concepto claro para definir las y explicar su *modus operandi*.

Las ciudades latinoamericanas tienen tasas de delitos sumamente altas, algunas producidas por el CO, como los homicidios; Medellín es una de las ciudades más violentas del mundo, con tasas de asesinatos que en el peor momento llegó a 381 muertos por cada 100.000 habitantes en 1991 (Durán 2014, 319). Sao Paulo ha tenido una tasa de mortalidad promedio estable de 26.1 por cada 100.000 habitantes (Tourinho 2015, 95 y 129-130), pero con un pico en el año 2000 de 35.9, que descendió a 8 en 2010. La Ciudad de México presenta cifras por debajo del promedio nacional y contrasta con otras regiones que registran tasas de homicidios muy altas (Alvarado 2015, 12). En virtud de la conglomeración económica, su poder de compra y mercado dinámico, es sede de diversas actividades ilícitas en las cuales hay empresas criminales de escala regional, nacional y transnacional.

Entre las principales acciones ilícitas existe el narcotráfico, la venta de mercancías piratas, el tráfico humano, tráfico sexual, venta de armas, secuestro, extorsión, lavado de dinero y corrupción.<sup>2</sup>

## Crimen organizado

Uno de los problemas al trabajar el tema de crimen organizado es definir qué tipo de actividades ilícitas están asociadas con organizaciones permanentes y jerárquicas, como un “hecho criminal urbano”. Louis Wirth escribió que la transgresión de las normas y leyes está en el “corazón” de la actividad urbana (Wirth 1938, 10). Por otra parte, Frederic Thrasher (1927) postuló que las bandas eran un elemento constitutivo del urbanismo, que vigilan sus territorios de invasores y los enfrentan sangrientamente.

Un punto de partida necesario para entender este problema es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, Convención de Palermo (UNODC) que define CO como:

...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos [...] con miras a obtener un beneficio económico u otro beneficio de orden material [...] no (estará) formado fortuitamente para la comisión [...] de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas. (UNODC 2003, 22-25).

El CO es una empresa con una estructura

<sup>2</sup> En el año 2012, el banco HSBC fue multado con 1.9 millones de dólares por lavar recursos de “El Chapo” Guzmán y el Cártel del Valle del Norte de Colombia (El Economista 2012; El Universal 2012).

jerárquica y con una escala de operación que emplea sistemáticamente la violencia y extiende sus actividades en la economía legal (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Crimen 2002). Carlos Flores define una organización criminal como aquella con un amplio número de individuos que se dedica al desarrollo de actividades ilícitas con impunidad ante el gobierno y con “simpatía popular” (Flores 2009, 79). Es un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables, estructuradas en redes clientelares entre criminales profesionales y funcionarios públicos que operan coordinadamente contra el orden jurídico (Flores 2009, 71).

Otros autores formulan la noción de “delito organizado” (Briceño *et. al.* 2015, 21) como “la acción u omisión de tres o más personas asociadas por cierto tiempo con la intención de cometer los delitos establecidos en la ley” y obtener un beneficio económico, para sí o para terceros. Algunos elementos de este fenómeno son:

- Un nivel de estructuración que permita generar una cadena de procesos, tareas y roles para la ejecución de sus actividades (una cadena de producción criminal).
- La violencia “ostensiva” no es un elemento constitutivo necesario. El uso o amenaza de violencia es una herramienta funcional y frecuente para el control de un mercado ilegal.
- La expansión del delito organizado produce conflictos, fomenta el uso de la fuerza y socava la ley y la gobernanza.

Schelling considera que el CO busca el control monopólico de ciertos mercados ilícitos, estableciendo reglas impersonales (Schelling 1971, 643). Alan Block propone que los cri-

minales y sus clientes están involucrados en la provisión recíproca de servicios (Block 1980, 63); mientras que Williams Phil habla de la creación de redes sociales con organizaciones de negocios para lograr recompensas (Williams 2001, 106). En cambio, Howard Abadinsky plantea que no tienen metas políticas y poseen una subcultura (Abadinsky 2013). Para Steven Dudley, los grupos criminales pueden impulsar la economía u obstaculizarla (Dudley 2016, 6-28). Para algunos son estructuras étnicas, de minorías nacionales o familiares como las mafias sicilianas (Gambetta 1996, 75-99), la familia Yakuza en Japón (Gragert 1997) o el CO londinense (Hobbs 2013).

Las redes criminales establecidas tienen orígenes históricos y actividades muy diversas, como de orden político (sociedades secretas), de protección y corrupción, grupos étnicos, hasta minorías nacionales o diásporas, con diferente forma de articulación con las sociedades locales y los estados. Las firmas criminales tienen afiliados, desde un pequeño número hasta miles de miembros con subgrupos descentralizados, flexibles y que perciben un ingreso; algunas oficinas están dedicadas a actividades específicas (vigilancia, cobro, coerción, planeación), otras tienen claro liderazgo y el resto no identifican sus altas jerarquías. Sus relaciones con la política y el estado pueden ser diversas, pero casi siempre se establecen en niveles bajos (Ko-lin Chin 2013, 9).

El CO no está limitado por clases o estatus social ya que su propósito es el poder; por lo tanto, hay miembros de todas las élites, como empresarios, sindicatos, miembros de iglesias, militares, policías y criminales. Estas transgreden los propósitos de los gobiernos para mantener y proteger los sistemas extractivos, la captura y expropiación de la renta creada en la economía (Acemoglu y Robinson 2012,

90). Algunas organizaciones (regionales o nacionales) integran actividades criminales diversas, creando una red de trabajo vertical para perpetuar sus operaciones y buscar más ganancias. Los niveles más “bajos” son conocidos y visibles en las localidades, mientras que no hay registro de los altos mandos.

Las organizaciones transnacionales utilizan pequeñas bandas locales para diversificar sus actividades y controlar mercados. Estas esperan que los grupos locales sean “aspirantes” a integrarse a su red y se conviertan en los responsables de la violencia local. Así sigue la lógica de concentración internacional y de fragmentación local, donde pueden surgir oferentes heterogéneos que pueden pagar el costo de acceso al mercado de la violencia (Bergman 2016, 45). En algunas ocasiones, tienen que articularse con otros grupos, especialmente cuando hay disputas o quiebres en los dominios de mercados, pero siempre los “locales” enfrentan limitaciones espaciales e institucionales por la forma en como el Estado se organiza para combatirlos.

### **Hipótesis de este trabajo: la firma criminal como organización industrial del crimen**

El CO es una organización que pretende capturar o expropiar las ganancias legales obtenidas por personas, agrupaciones o Estado. Cuando este intentar obtener “poder de mercado”, enfrenta los mismos problemas que cualquier organización legal, tales como la competencia entre actores heterogéneos, información incompleta, costos de entrada al mercado, transporte y dificultades para hacer cumplir los contratos, no operan los derechos de propiedad legales ni la justicia formal (Bergman

2016, 49) sino la justicia informal, donde la policía también interviene en formas de colusión, coerción y rentas.

Por otra parte, deben garantizar que los miembros del grupo cumplan con las metas y tareas internas: monitorear su trabajo, controlar las conductas oportunistas, reforzar los contratos (informales) y coleccionar los beneficios. Para realizar sus propósitos y permitir que las transacciones sean durables, confiables y continuas, las organizaciones criminales también se organizan como “firmas” (Coase 1937, 386-405), que cumplen con las mismas metas que las de un cártel que busca maximizar la extracción de renta ilícita, expropiada a actores privados o al gobierno (Moe 1984, 739-747). Este ingreso se transforma en formas de corrupción, colusión y comercio de bienes ilegales, al proteger o extorsionar a la población. Este poder permite crear dominio de mercado, “cuasi-monopolios” en su zona de operación<sup>3</sup>, y brinda beneficios adicionales, como el control de información, del acceso y los costos de entrada al “mercado” de bienes y servicios ilícitos, al de coerción y al de protección, así facilita la toma de decisiones y la cooperación entre sus miembros (Weingast y William 1988, 63-132).

Cuando se conjugan estos factores, aparecen los incentivos para usar la violencia como recurso de control de los espacios urbanos, especialmente cuando el costo de cometer ilícitos es bajo por la alta impunidad y la corrupción gubernamental.

Los componentes básicos de este comportamiento son:

<sup>3</sup> A diferencia del mercado de narcóticos, donde el precio tiene menor incidencia en el mercado debido a una demanda inelástica (Bergman 2016, 40), los mercados de extorsión o secuestro parecen no tener precios de referencia.

Cuadro 1. Principales actividades de las Firmas Criminales

Tipos de organizaciones	Actividades
Tráfico humano, de migrantes, niños, órganos, sexual, turístico	Tráfico de personas Tráfico de órganos Trabajo esclavo, ilegal, trabajo forzado y trabajo infantil
Organizaciones de tráfico de drogas ilícitas (especializadas)	Distribución de drogas ilícitas
Mercados de contrabando y piratería en mercados de mayoreo (Tépito) con diversidad de productos (películas, ropa, calzado, entretenimiento).	Piratería
Tráfico y ventas de armas	Tráfico de armas
Organizaciones de secuestro o de extorsión	Contrabando Corrupción Secuestro Extorsión
Lavado de activos	Lavado de dinero y delitos financieros
Organizaciones de robo de transporte	Robo a transportista
Organizaciones de robo de autos (consolidadas, con capacidad instalada urbana y ligas transnacionales)	Robo de autos
Organizaciones de “protección”, extorsión, parapolicíacas.	Compra forzada de protección Venta coercitiva de mercancías ilícitas

Fuente: Elaboración propia

- Metas y preferencias de la firma.
- Compromiso individual y colectivo de sus miembros.
- Costos altos de entrada y de transacción propios de la economía ilícita.
- Otras obligaciones propias de sus modelos normativos (rituales).

Estos componentes están regidos por mecanismos de intercambio que alteran el mercado y pretenden facilitar la cooperación, obtener durabilidad, certidumbre y estabilidad en el comportamiento. Además, es necesario observar:

- La organización funcional y la manera en que son coordinadas sus diferentes formas de trabajo y sus jurisdicciones (*modus operandi*).
- Relación jerarquía-base: mandos, personal y división del trabajo (incluye formas de afiliación, número de miembros, liderazgos, rituales y costumbres, uso de violencia y relación con la autoridad pública).
- La organización espacial o distribución territorial de las responsabilidades del comando (incluyendo el número de fuerzas autónomas y su dispersión).
- Tipos de actividades (económicas) ilícitas y especialización entre las organizaciones y

sus fuerzas (dedicadas al narcotráfico, tráfico de órganos, apuestas, lavado de dinero, contrabando, piratería, ventas de armas, préstamos forzosos, extorsión, corrupción, recolección de deudas y prostitución).

Por crimen organizado urbano entenderemos una firma dedicada continuamente a actividades ilícitas para capturar rentas, con escala urbana y posibles conexiones transnacionales. Por lo general, tiene un comando local, poca jerarquía y mayor centralización de actividades y funciones. Las organizaciones ilícitas enfrentan costos de transacción particulares que intentan cubrir con actos que van desde la evasión fiscal, hasta la captura del aparato de Estado. Algunos son muy competitivos en los mercados dinámicos, como el de drogas. Para mantenerse tienen que combinar otras actividades como extorsión o secuestro, sistemas de transporte, redes migratorias, mercado del entretenimiento, turismo o bienes raíces.

### El contexto de la delincuencia organizada en una metrópoli: la Ciudad de México<sup>4</sup>

En la Ciudad de México operan dos tipos de grupos dedicados a actividades ilícitas: los transnacionales y los de comercio a detalle. Algunos se dedican a una sola actividad y realizan diversas acciones como corporaciones (*holdings*). A diferencia de lo que ocurre con el mercado ilegal del narcotráfico (como dice Bergman 2016, 21) y de su articulación con

<sup>4</sup> Los datos que utilizamos en esta sección provienen de exploraciones etnográficas, análisis documental y la entrevista realizada por el autor a Jorge Amador, antes director de seguridad en el gobierno del D.F. y entonces director de policía (Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de abril 2015).

los mercados domésticos, muchas organizaciones no evolucionan desde las drogas ilícitas, sino desde la extorsión y el robo (a negocios) o la protección. En este sentido son un enlace en una cadena global de narcotráfico y en otras actividades económicas.

Ambos son perseguidos por cuerpos de combate a la criminalidad, como la policía local o federal, unidades especializadas del Ejército, la Marina, la Interpol y la DEA o las procuradurías de justicia (Alvarado 2012, 166-167). Las organizaciones criminales globales que operan de manera encubierta y para ello crean incentivo para evadir o sobornar la autoridad por medio de corrupción, cooptación, involucramiento o asesinatos. La urbe cuenta con espacios donde operan numerosas oficinas de control federal, como aduanas, aeropuertos y transportes. Su capacidad legal para combatir el crimen organizado está subordinada a la federación, en particular a la Procuraduría General de la República. Estas condiciones la hacen permeable a las acciones delictivas a gran escala, porque para combatir la criminalidad, es necesaria la intervención de fuerzas federales, lo que resulta en un ineficiente traslape en el combate al crimen.<sup>5</sup>

La magnitud de las actividades es notablemente mayor que en cualquier otra ciudad de la región, ejemplo de éstas son: el robo de autos, narcomenudeo, piratería, tráfico sexual, homicidios y ejecuciones. El caso de la Ciudad de México presenta una tasa de muertes violentas mucho más baja que el promedio

<sup>5</sup> Durante 2015 la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. realizó 1 mil 652 remisiones por narcomenudeo con 2 mil 311 detenidos. 75% de la incidencia se concentró en las delegaciones Coyoacán con 21.3%; Gustavo A. Madero con 15.1%; Iztapalapa con 14.2%; Venustiano Carranza con 12.2% y Cuauhtémoc con 12.2%. 73.8% de las remisiones fueron con un solo individuo, 18% fueron células y 8.2% fueron bandas (SSPDF 2014, 22-23).

Cuadro 2. Homicidios atribuidos al crimen organizado respecto al total de homicidios ocurridos en la Ciudad de México y el país, 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Homicidios en la Ciudad de México	848	931	981	1,078	1,100	1,086	1,107	1,089	1,078
Homicidios atribuidos al CO en la CDMX	206	84	97	113	57	144	191	232	197
Porcentaje que aportan los homicidios atribuidos al CO en la CDMX	24.2%	9.02%	9.8%	10.4%	5.1%	13.2%	17.2%	21.3%	18.2%
Porcentaje que aportan los homicidios atribuidos al CO en la CDMX respecto a los ocurridos a nivel nacional	2.3%	0.9%	1.1%	1.2%	.6%	1.6%	2.1%	2.6%	2.2%
Porcentaje que aportan los homicidios de la CDMX al total nacional	9.5%	6.6%	4.9%	4.1%	4.0%	4.1%	4.7%	5.4%	5.2%
Homicidios ocurridos en la delegación Cuauhtémoc	72	83	76	77	84	75	88	100	107
Porcentaje que aportan los homicidios ocurridos en la delegación Cuauhtémoc a la CDMX	8.4%	8.9%	7.7%	7.1%	7.6%	6.9%	7.9%	9.2%	9.9%

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de Milenio, *Organized-crime style homicides by state comparing 2007-2015* y Defunciones por homicidio, INEGI.

nacional (ésta era de 22 muertos por cada cien mil habitantes, mientras que la de la entidad era de 11). La contribución de la Ciudad a los homicidios nacionales es baja, oscilando entre 4.1% y 9.5%. Los asesinatos por enfrentamientos delictivos, por motivos de tráfico de drogas u otras actividades del CO también son menores (Heinle, Rodríguez Octavio y Shirk 2016, 16). Existen varias fuentes de información sobre probables ejecuciones atribuibles al CO. Con excepción del 2007 (cuando 24.2% de los homicidios tenían relación con pugnans de la delincuencia organizada), la ciudad mostró un menor porcentaje de participación en enfrentamientos. En promedio, 14% de todos los asesinatos en los últimos nueve años son atribuibles a estas actividades. Algunas delegaciones muestran patrones de asesinatos altos, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero. La delegación Cuauhtémoc contribuyó con 8.9% entre 2007 y 2015 (ver cuadro 2).

### Cómo operan las organizaciones que distribuyen drogas en la capital: de lo global a los barrios

Existen reportes sobre las actividades de organizaciones de tráfico de drogas ilícitas en México. Por ejemplo, el reporte de la *Drug Enforcement Administration* de los Estados Unidos, registró que al menos cinco cárteles operaban en la Ciudad en 2015: Los Zetas, El Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa, Los Caballeros Templarios y el Cártel de los Beltrán Leyva (DEA 2015, 2). En 2013 la Secretaría de Seguridad Pública del DF encontró 13 mil puntos de distribución de drogas pertenecientes a distintos cárteles. En Huixquilucan, Naucalpan y Tlalnepantla, mencionó la presencia de la “Familia Michoacana”. Los municipios Ecatepec y Texcoco se encontraban en disputa entre los Beltrán Leyva y los Zetas, y reiteró que Tepito (delegación Cuauhtémoc) era el principal foco de intercambio de información entre estos grupos criminales (Proceso 2011).

Por su parte, la Procuraduría General de la República manifestó la presencia de nueve cárteles (Cártel del Pacífico, Arellano Félix, La Familia Michoacana, Carrillo Fuentes, Beltrán Leyva, Los Zetas, Cártel del Golfo, Caballeros Templarios y el Cártel Jalisco Nueva Generación) en el territorio nacional con 43 “células” de control regional (Ramírez 2014). El semanario *Proceso* afirma que los Beltrán Leyva y el Cártel de Sinaloa eran los mayores distribuidores de droga en la Ciudad de México (Campa, Homero y Edgar, Téllez 2011).

Otra forma de ver la presencia de grupos específicos que operan en el área, es analizando los arrestos, cateos y homicidios de “jerarcas” de estas organizaciones en la capital entre 2007 y 2011 (García 2015):

- En marzo de 2009, elementos del Ejército arrestaron en la Ciudad de México a Vicente Zambada, hijo de “El Mayo” Zambada (segundo jefe del cártel de Sinaloa).
- Vicente Carrillo Leyva, hijo del fallecido Amado Carrillo Fuentes “El Señor de los Cielos”, líder del cártel de Juárez, fue capturado en la colonia Lomas de Chapultepec, en abril del 2009.
- En enero de 2008 arrestaron una parte de los miembros del cártel de los Beltrán Leyva en tres casas localizadas al sur de la ciudad: Coyoacán, El Pedregal y San Ángel, donde se encontraron armas, drogas y dinero.
- En octubre de 2008, Reynaldo Zambada y su hijo fueron arrestados en Lindavista.
- En el oeste de la capital, cerca del bosque de Desierto de los Leones, (delegación Álvaro Obregón), la policía cateó una casa de los Beltrán Leyva.
- En julio de ese año, la Policía Federal capturó al traficante Éver Villafañe Martínez

en un centro comercial del D.F. En el mismo lugar capturaron a Ricardo García Urquiza, miembro prominente del cártel de Juárez.

- En 2007, en la colonia Polanco, un grupo del Ejército arrestó a Juan Carlos de la Cruz, miembro del cártel del Golfo.
- En la colonia San Jerónimo fueron detenidos Juan Diego Espinosa Ramírez, narco-trafficante colombiano del Cártel de Valle del Norte, junto con Sandra Ávila Beltrán, alias “La Reina del Pacífico”, del cártel de Sinaloa.
- Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo Guzmán”, fue detenido cerca del aeropuerto en los años 90, pero se liberó porque la policía fue sobornada.

La detención más relevante fue la de Edgar Valdez Villareal, “La Barbie”, el 10 de septiembre de 2010, quien vendía droga y protección en centros de entretenimiento en la capital, ligados a las organizaciones deportivas y televisoras nacionales (Fuentes 2014).<sup>6</sup> Por lo que respecta a organizaciones locales urbanas, en información de la Dirección de Inteligencia de la Procuraduría de Justicia Local (Fiscal Antinarcomenudeo, PGJDF), al menos doce organizaciones de distribución de drogas operan existían en la capital. El grupo más grande se cree que es “La Unión”, con sede en

<sup>6</sup> “La Barbie” estuvo con ellos hasta la muerte del jefe Arturo Beltrán en Cuernavaca en diciembre de 2009; controlaba cuatro “corredores de droga” en el D.F. El primero desde Insurgentes y San Ángel hasta el cruce con Paseo de la Reforma, otro inicia en Reforma hasta el Auditorio Nacional. Los dos restantes en la Zona Rosa y la Roma-Condesa (Jiménez 2010). Junto con esta detención, En el mes de abril de 2010, apresaron a José Gerardo Álvarez “El Indio” en Huixquilucan, Estado de México, junto con otras 15 personas después de un enfrentamiento con militares. Controlaba el narco-trafficante en los municipios Naucalpan y Huixquilucan, en las regiones de la Costa Grande y Acapulco, en Guerrero.

el barrio de Tepito, al norte del Centro Histórico en la Delegación Cuauhtémoc, seguido por “Los Negros”, en la delegación Gustavo A. Madero; el “Ejército de Oriente” en Iztapalapa; “Los Felipes” en Tláhuac y “Los Patines” en la Delegación Venustiano Carranza, asentados en la Colonia Arenal (Padgett 2014 y Corona 2008).

### Una firma criminal en el centro de la ciudad: “La Unión”

#### *Orígenes, organización, cobertura territorial y modus operandi*

“La Unión” es una organización urbana de escala regional dedicada a la venta de drogas, la extorsión y el asesinato, localizada en el barrio de Tepito, una de las principales zonas comerciales situada al norte del Centro Histórico. Comprende aproximadamente 94 manzanas y llega a tener hasta dos millones de clientes en un fin de semana. El origen del grupo surge de las actividades realizadas por una banda llamada “el cártel de Tepito” en los años 80. Desde entonces ha evolucionado y se ha integrado con al menos cinco subgrupos: “La Unión”, “La Unión Tepito”, “La Unión Insurgentes”, el “Cártel del Betito de la B” y “Los Lobos”. Además de la extorsión y los asesinatos, cometieron el secuestro de 13 jóvenes en un bar de la Zona Rosa en 2013.

#### *Relación jerarquía-base: mandos, personal y división del trabajo*

“La Unión” es una firma con numerosos líderes que se han sucedido por divisiones internas, aprehensiones o muerte de jefes y a lo largo de casi 35 años ha tenido cerca de 10

jefes. En los años 80, Miguel Ángel Cornejo, “Papá Cornejo”, organizó una red de extorsión y venta de protección a los comerciantes de Tepito y se vinculó a otra red de corrupción del jefe de la policía capitalina, Arturo Durazo. Su hijo, Miguel Ángel, continuó sus actividades y mantuvo ligas con las autoridades delegacionales (Páramo 2013). Posteriormente, la firma tuvo como líderes a los hermanos Fidel y Mario Camarillo. El primero fue detenido y consignado en 1998 por delitos contra la salud y homicidio; al segundo lo ejecutaron en 2003. Lo sucedió al mando Jorge Ortiz Reyes, “El Tanque” y en esos años se establecieron relaciones con uno de los intermediarios de los Beltrán Leyva, Edgar Valdez Villarreal (SDPnoticias 2013). “El Tanque” fue aprehendido junto con Alejandro Sánchez, “El Papis”, en 1998 (El Gráfico 2016) y lo reemplazó Jorge Castro Moreno, “El Abuelo”, quien dejó al mando a Francisco Hernández Gómez, “El Comandante Negrete” o “Pancho Cayagua” (detenido en 2016), y a Ricardo López Castillo, “El Moco”, un ex policía federal (Noticias Terra 2013).

El grupo ha funcionado con una organización simple, centralizada en un solo mando con uno o dos “lugartenientes” y “trabajadores” con cinco tipos de trabajo: 1) cobrar extorsiones, 2) realizar ejecuciones extrajudiciales, 3) venta de droga (por medio de consignaciones o comisiones), 4) entrega de productos y 5) protección y vigilancia (grupos de “halcones”). En algunos casos, utilizan a miembros de la familia (hijos, hermanos). Las divisiones son internas y ocurren por dos tipos de disputas: por un lado, por las rentas ilícitas, control de mercados y por comandos débiles, centralizados y personales, que al fallecer o ser apresados generan competencia violenta por el liderazgo. Por otro lado, el auge y decadencia de las organizaciones de narcotráfico permite

Cuadro 3. Evolución de una firma criminal urbana: de “El Cartel de Tepito” a “La Unión”

Organización	Organización espacial (territorio)	Organización funcional	Actividades y especialización
1.- “Cártel de Tepito” (década de los 1980’s hasta 2004)	Delegación Cuauhtémoc: Tepito y colonia Morelos.	Fundado por tres líderes, los hermanos Fidel y Mario Camarillo y Jorge Ortiz Reyes (“El Tanque”). Alejandro Sánchez (“El Papis”) fungía como lugar-teniente. Se especula que llegó a tener 60 integrantes-trabajadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección y extorsión a comerciantes</li> <li>- Comercio de aparatos electrónicos importados ilegalmente</li> <li>- Extorsión a comerciantes de la zona</li> <li>- Narcomenudeo</li> <li>- Protección de mercancía robada</li> </ul>
2.- “La Unión” (surge en 2009)	Operaba en colonias de las delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Miguel Hidalgo (Polanco), Álvaro Obregón (San Ángel), Cuauhtémoc (Tepito, Zona Rosa, Condesa, Del Valle). Se expande al Estado de México en el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl.	Surge “La Unión” por Jorge Castro Moreno (“El Abuelo” o el “Quemado”) Se identifican a otros dos líderes de “La Unión” Francisco Hernández Gómez, (“El Comandante Negrete” o “Pancho Cayagua”) y Ricardo López Castillo, “El Moco”, ex agente federal. Como jefe de sicarios “El Perro Salchicha” (Se desconoce su nombre) Joshio Centeno Pérez (“El Japonés”) encargado de extorsiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tráfico de drogas</li> <li>- Surtían a narcomenudistas</li> <li>- Extorsión a propietarios de bares y antros en la Ciudad de México</li> <li>- Extorsión de comerciantes en Tepito y el Centro Histórico de la Ciudad</li> </ul>
3.- “La Unión Insurgentes” (Surge en 2013, tras la división de La Unión)	Su área de control se centra en antros de la Zona Rosa y las colonias Condesa, Roma y Del Valle	Encabezada por Jesús Carmona, (“El Chucho”) y Javier Joel Rodríguez Fuentes (“El Javi”).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tráfico de drogas en bares y antros de la Ciudad de México</li> <li>- Extorsión a propietarios de bares y antros en la Ciudad de México</li> </ul>
4.- “La Unión Tepito” (Surge en 2013, tras la división de “La Unión” entre abril y agosto de 2016)	Su área de operación son los establecimientos en Polanco, el barrio de Tepito, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.	Es liderada por Francisco Hernández Gómez, (“Pancho Cayagua” o “El Comandante Negrete”), Ricardo López Castillo (“El Moco”) y Hernández Gómez (“El Ostión Cayagua”). Roberto Miranda Ramírez (“El Betito”) era jefe de sicarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tráfico de drogas</li> <li>- Narcomenudeo en bares, antros y el barrio de Tepito</li> <li>- Extorsión de propietarios de bares y antros</li> <li>- Extorsión de comerciantes en Tepito y Centro Histórico</li> <li>- Protección de comerciantes</li> </ul>
5. “El Cártel del Betito de la B” (surge tras la división interna de “La Unión Tepito” en abril del 2016)	Actualmente disputa el territorio de “La Unión: Tepito” y Azcapotzalco.	El líder es Roberto Moyado Esparza (“El Betito” o “mini Alex sintek”).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tráfico de drogas</li> <li>- Narcomenudeo en bares, antros y el barrio de Tepito</li> <li>- Extorsión a propietarios de bares, y comerciantes en Tepito y el Centro Histórico</li> <li>- Protección a comerciantes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en seguimiento de notas periodísticas.

que otras nuevas firmas entren a competir por el mercado (reducción del costo de entrada). En cierta forma, las organizaciones que entraron en “alianza” nunca se integraron y permanecieron como subgrupos que se organizan en la misma forma interna, pero dividen las lealtades hacia varios jefes.

“La Unión” unificó varias de las bandas que estaban desperdigadas en el barrio a mediados del 2009, pero con ello comenzaron los conflictos internos que la desgajaron.

### *2.1. Evolución del comando: breve narrativa de “La Unión”, sus diferentes versiones, grupos y conflictos*

El cuadro 3 muestra los principales grupos de jerarcas, sus actividades, zonas de operación y sobre todo la evolución de la firma, generada principalmente por conflictos internos, no por enfrentamientos con otras bandas que disputaran su mercado. Los distintos reportes policiales, aducen que la ruptura dentro de “La Unión” ocurrió al disputarse el control de la venta de drogas en el “Corredor Insurgentes” de la Cuauhtémoc, resultando dos grupos: “La Unión Insurgentes” y “La Unión Tepito” (La Policiaca 2013). Esto también debe leerse en el contexto de la captura de los intermediarios de la organización de los Beltrán Leyva.

El enfrentamiento entre ambos grupos tiene dos cruentas manifestaciones. La primera ocurrió con el asesinato de Horacio Vite Ángel, “El Chaparro”, un distribuidor de droga de “La Unión Insurgentes” fue ejecutado por miembros de “La Unión Tepito” el 24 de mayo de 2013 afuera del *Bar Black*, en la colonia Condesa (Badillo 2014). La segunda, se suscitó el 26 de mayo de 2013 como consecuencia estos enfrentamientos, con el secuestro colectivo de 13 jóvenes de familias del barrio de

Tepito en el *Bar Heaven* en la Zona Rosa, entre ellos Jerzy Ortiz (que tenía problemas con los hermanos Dax y Mario Alberto Rodríguez Ledezma, propietarios del establecimiento) hijo de “El Tanque”. La operación fue dirigida por Ernesto Espinoza, “El Lobo” (líder de “Los Lobos”), junto con Gabriel Carrasco, “El Diablo”, jefe de seguridad del bar.

Dax Rodríguez fue posteriormente asesinado junto con su novia Hedi Fabiola Rodríguez y los cadáveres fueron calcinados el 22 de junio en Huitzilac Morelos, una zona controlada por el grupo “Guerreros Unidos”, remanente del Cártel de los Beltrán Leyva (Quintero 2013). El semanario Proceso publicó el 27 de junio de 2013 un artículo en el cual menciona que Mario Alberto Rodríguez (“El Mosquino”), socio del *Heaven*, “confesó que permitía la venta de drogas en el negocio, porque el grupo de narcomenudistas de *La Unión* lo hostigaba y que Vite era uno de los hombres que entregaban la droga a sus clientes y que Ismael García Polo, *El Polo* (gerente del *Heaven*), organizó el levantón” (Proceso 2013). El 23 de agosto del mismo año, encontraron los restos humanos de los jóvenes en fosas clandestinas en Tlalmanalco, Estado de México (Rea 2014). Las sucesivas detenciones resolvieron parcialmente el caso, pero no detuvieron las operaciones ni los enfrentamientos (Expansión 2015).

La disputa por el control del grupo entre Roberto Moyado Esparza, alias “El Betito”, y Francisco Javier Hernández Gómez, alias “Pancho Cayagua”, derivó en que el primero, quien originalmente fue reclutado por “La Unión” como “jefe de sicarios”, formara su propia organización. Actualmente, “El Betito” es buscado por su relación en la ejecución de tres hombres en un bar de la colonia Prohogar, en abril del 2016 en Azcapotzalco (Jiménez 2016). La mayoría de sus integrantes (apro-

ximadamente 18) son narcomenudistas, asal-tantes a joyerías y homicidas. Por otro lado, “Pancho Cayagua” asumió el liderazgo de “La Unión”, pero fue detenido el 17 de agosto de 2016 por policías de investigación de la Procuraduría capitalina (Cruz 2016). La jefatura de “La Unión” está en disputa; mientras tanto las ejecuciones extrajudiciales, enfrentamientos y detenciones continúan.

## 2.2. Vínculos políticos y empresariales

También aparecen signos de relación entre los líderes de las organizaciones de comerciantes, como el primer jefe en los años ochenta hasta los más recientes, ligados a la estructura política; también hay participación de las policías capitalinas (se han publicado notas de supuestas asociaciones con Raúl Peralta Alvarado, Fernando de Anda, “Comandante”, Miguel Barrera, “El Comandante Camacho”, Jorge Castro Moreno, “El Quemado”, y Rachid Castro). Estos vínculos no son ilícitos, algunos miembros de la organización han ocupado puestos públicos locales, como el caso del subdelegado territorial de la Tepito-Guerrero en la Delegación Cuauhtémoc (Fuerza Tepito 2016). Esto aparenta un sistema de protección (*protection racket*) entre criminales y policías, lo cual complementaría la idea de que esta es una organización arquetípica de barrio.

## 3. La organización espacial o distribución territorial de las responsabilidades del comando

Esta empresa criminal ha operado fundamentalmente en las colonias Tepito, Morelos, Condesa, Zona Rosa, Polanco y Del Valle, pero nunca consolidó su poder de mercado en una zona completa. Distribuyen drogas de grandes narcotraficantes en el país, principalmente an-

fetaminas y productos de la coca. Asociado a esto, mantienen el negocio de extorsión y protección a propietarios de negocios, operadores o empleados, efectúan ejecuciones extrajudiciales y compiten violentamente por el control del espacio. La zona donde mantuvieron poder de mercado está circunscrita a Tepito, la Delegación Cuauhtémoc y algunas zonas comerciales de colonias afluentes (Polanco y San Ángel), así como a algunos municipios del oriente metropolitano, ruta por donde introducen los narcóticos. Dos de los grupos más recientes expandieron sus territorios a la colonia Condesa, Roma, Del Valle y Zona Rosa: “La Unión Insurgentes”, encabezada por Jesús Carmona, “El Chucho”, y Javier Rodríguez, “El Javi”. “La Unión Tepito”, integrada aproximadamente 26 personas, estaría liderada por Francisco Hernández, “Pancho Cayagua”, y Ricardo López Castillo, “El Moco”. Este grupo mantuvo el control de algunos antros de Polanco y extendió la distribución de droga en Tepito y las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero (Tlalpan Info 2013).

## 4. Tipo de actividades ilícitas y especialización entre las organizaciones y sus fuerzas

Originalmente, “La Unión Tepito” era una organización de extorsión y protección (al estilo *Street Corner Society*), coaccionando a los comerciantes locales y evolucionó a la venta de drogas hace más de quince años, en concordancia con otros cambios en el mercado informal de Tepito. El grupo está dedicado a extorsionar comerciantes, proteger cargamentos de mercancía robada, realizar ejecuciones extrajudiciales y distribuir narcóticos; llegó a tener hasta 60 integrantes. Algunos eran pandilleros supuestamente vinculados a los Beltrán Leyva o a la Familia Michoacana (Corcoran 2013).

“La Unión” surtía a narcomenudistas de la delegación Cuauhtémoc, Ciudad Nezahualcóyotl, Iztapalapa, Gustavo A. Madero y algunos negocios de Polanco y San Ángel. Jesús Carmona, “El Chucho”, y el “El Javi”, vendían mercancía a negocios de la Zona Rosa, Condesa, Del Valle y Coyoacán. Precisamente una de esas operaciones fue la que desató una serie de conflictos dentro del grupo, que culminaron en el suceso del Bar *Heaven*.

Este tipo de firmas muestra las formas de cooperación entre ellas y la organización de tráfico a escala internacional, pero hay una asimetría favorable a las grandes organizaciones. La contratación de bandas locales existentes a través de intermediarios es más eficiente para los grandes cárteles que formar sus propios grupos, ya que multiplican sus estrategias de implementación en otras ciudades como Ciudad Juárez o Acapulco. Para ellos, esta ciudad parece un área de “refugio familiar” que resuelve costos de transacción, información y la necesidad de controlar las fuerzas coercitivas del Estado, ya que deja en manos locales estas operaciones. Cumplir los contratos no parece haber sido un problema entre las organizaciones transnacionales, pero sí al interior de la firma local. Finalmente, las víctimas y victimarios son en gran mayoría de la localidad y sus actividades están enraizadas en el territorio urbano. Allí ocurre el mayor impacto y costo de la violencia.

## Balance-Discusión

El presente trabajo desarrolla una explicación de una “firma criminal urbana”, su origen, forma de organización, alcance e impactos de la violencia. He desarrollado este concepto para entender por qué surgen, qué formas organizativas adquieren y cuál es el espacio de mer-

cado que construyen, así como sus limitantes. En base a esta noción, he explorado de manera detallada el origen y desarrollo de una empresa criminal, conocida como “La Unión”, y he mostrado cuál es su estructura, liderazgo, forma de organización y cobertura territorial. Expliqué también cómo se expandió la firma y los límites que le impone la propia estructura urbana, por la intervención del gobierno y la competencia con organizaciones criminales globales.

En conclusión, podemos señalar que la organización funcional, la coordinación de jurisdicciones y formas de trabajo (*modus operandi*) son características de una firma simple, con liderazgos personales, poca división del trabajo y reglas sencillas de operación. La mayoría de sus “clientes” (consumidores) y víctimas son de las localidades donde tiene poder. El reclutamiento de miembros es local, debido a la alta tasa de detenciones, asesinatos y a la constante rotación de líderes. Por ejemplo: “La Unión Tepito” sumó 9 detenidos por delitos, como narcotráfico y homicidio en el período de estudio; “La Unión Insurgentes” tiene 25 sentenciados implicados en el caso *Heaven* (Hernández 2015) y el “Cártel del Betito de la B” cuenta con aproximadamente 19 integrantes identificados (Flores 2015). Sus principales enemigos, paradójicamente, surgen dentro de los mismos grupos y no solo de la incursión de otras bandas u operativos policiales.

Esta firma no surge por el narcotráfico, nace de las actividades ilícitas en el barrio que partieron de un mercado de protección, extorsión y robo. Sus acciones son locales y la única vinculación directa con otras redes globales es por la distribución de drogas y protección al contrabando. La organización creció poco territorialmente, no expandió funciones, operaciones o jerarquías. La distribución de los recursos y la captura de rentas no parece rebasar

la zona de influencia, pero mantiene ganancias atractivas que son distribuidas desigualmente entre sus miembros, los cuales tenían metas y preferencias ligadas a sus compromisos hacia el líder, pero siempre enfrentaron dificultades y falta de lealtad con otros jefes; no parecen haber desarrollado códigos con obligaciones continuas ni formas de control, como las mafias chinas; el costo de entrada al mercado criminal era bajo debido a la gran impunidad y el involucramiento de policías en las bandas, pero el impacto en violencia siempre fue alto.

Esto explica las diversas formas y escalas de las actividades de la delincuencia organizada urbana para la captura de rentas. Las organizaciones que estudiamos en este artículo, son firmas locales, fundamentalmente de distribución de drogas y servicios articulados para mantener su poder de mercado, con constreñimientos, por su ubicación espacial, competencia y asimetría de poder económico con las grandes organizaciones de narcotráfico. Podría pensarse que los cambios en las grandes organizaciones transnacionales producen modificaciones en las menores, pero no al revés. Posiblemente la caída del Cártel de los Arellano Félix desencadenó el conflicto dentro de la organización. Existe mayor competencia entre miembros de la propia firma por re-adquirir y controlar el territorio, que con otras bandas u organizaciones globales. Para los cárteles transnacionales de narcóticos es más eficiente asociarse con firmas locales que crear sus propios centros de distribución a detalle, ya que esto resuelve los problemas típicos de una “firma”. Sería pertinente en el futuro ilustrar con más detalle sus vínculos con la sociedad, la política local y con las policías para precisar su poder de mercado, de control espacial urbano y su poder sobre la gestión del gobierno local. Por último, es necesario saber qué ocurre con las ganancias.

## Bibliografía

- Abadinsky, Howard. 2013. *Organized Crime*. Belmont CA: Wadsworth.
- Acemoglu, Daron and James Robinson. 2012. *Why Nations Fail*. New York: Crown Publisher.
- Alvarado, Arturo. 2012. *El Tamaño del infierno, un estudio de la criminalidad en la ZMCM México*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Vidas Truncadas: El exceso de homicidios en la juventud de América Latina, 1990-2010. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. México: El Colegio de México.
- Badillo, Jesús. 2014. “Caso Heaven: venganza que terminó en múltiple homicidio”. *Milenio*, 22 mayo. [http://www.milenio.com/policia/caso\\_Heaven-El\\_Javi-Jose\\_Javier\\_Rodriguez\\_Fuentes-autor\\_intelectual-la\\_Union\\_de\\_Insurgentes-jovenes\\_del\\_Heaven\\_0\\_303569813.html](http://www.milenio.com/policia/caso_Heaven-El_Javi-Jose_Javier_Rodriguez_Fuentes-autor_intelectual-la_Union_de_Insurgentes-jovenes_del_Heaven_0_303569813.html).
- Bergman, Marcelo 2016. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Block, Alan. 1980. *East Side, West Side: Organizing Crime in New York, 1930-1950*. Gales: University College Cardiff Press.
- Briceño, Roberto, Luis Cedeño, Mayerlin Fagúndez, Alberto Camardiel, Andrea Chacón, Mariana Capriles, Marcos Tarre, Javier Mayorca, César Marín, Alejandro Rebolledo, Fernando Esquerre y Pedro José Rondón. 2015. *1er Informe del observatorio de delito organizado en Venezuela: Visibilizando lo que hay detrás de la criminalidad*. Venezuela: A.C. Paz Activa, LACSO.
- Campa, Homero y Edgar, Téllez. 2011. “La red Chapo: de Colombia al D.F.” *Proceso*. 22 de octubre. <http://www.proceso.com>.

- mx/285502/la-red-del-e2-80-9cchapo-e2-80-9d-de-colombia-al-df.
- Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica*. New Series 4 (16), 386-405.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional. 2003. *Convención y protocolos de Palermo*. Viena: ONU.
- Corcoran, Patrick. 2013. "Explicando la Reciente Ola de Violencia en Ciudad de México". *InSight Crime*, 05 de julio. <http://es.insightcrime.org/analisis/explicando-la-reciente-ola-de-violencia-en-ciudad-de-mexico>
- Corona, Juan. 2008. "Son comunes los delitos de alto impacto en colonias cercanas. Detecta la SSP venta de droga y un elevado índice de robos en la zona". *Reforma*, 11 de noviembre. <http://ciudadanosenred.com.mx/noticia/acechan-aeropuerto-22-bandas-delictivas/>
- Cruz, Filiberto. 2016. "Detienen a Pancho Cayagua, líder de La Unión de Tepito". *Excelsior*, 17 de agosto de 2016. <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/17/1111387>
- Drug Enforcement Administration. 2015. *(U) Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control*. Unclassified. EEUU: DEA Intelligence Report.
- Dudley, Steven. 2016. "Élites y crimen organizado: Introducción, Metodología y Marco Conceptual". *InSight Crime*.
- Durán, Angélica. 2014. "Jóvenes y Violencia en Medellín: Entre Transformación Urbana y Violencia Persistente". En *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina. Tomo I*, coordinado por Arturo Alvarado, 319- 386. México: El Colegio de México.
- El Economista. 2012. "HSBC acepta pagar monto histórico por lavado de dinero". 11 de diciembre. <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/12/11/hsbc-acepta-pagar-multa-historica-lavado-dinero>.
- El Gráfico. 2016. "División de la Unión Tepito tiñe de sangre la Ciudad de México". 04 de mayo. <http://www.elgrafico.mx/laroja/04-05-2016/tepito-lucha-por-plaza-desata-matazon>.
- El Universal. 2012. "HSBC- México, favorito de cárteles para lavado: DEA". 12 de diciembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/889492.html>.
- Expansión. 2015. "1560 años de cárcel a tres implicados de los 13 secuestros del Bar Heaven". 27 de septiembre. <http://expansion.mx/nacional/2015/09/27/1560-anos-de-carcel-a-tres-implicados-de-los-13-secuestros-del-bar-heaven>.
- Flores, Carlos. 2009. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Flores, Raúl. 2015. "¿La mafia del Centro Histórico?". *CiudadanosENRED* 05 de octubre. <http://ciudadanosenred.com.mx/la-mafia-del-centro-historico/>.
- Fuentes, David. 2014. "Capos prefieren el D. F. para radicar". *El Universal*. 18 de septiembre. <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/-8220capos-prefieren-el-df-para-radicar-8221-126359.html>.
- Fuerza Tepito. 2016. "Tepito vs el cartel de la unión". 5 de mayo. <https://www.youtube.com/watch?v=YH4AjGjg4uQ>.
- Gambetta, Diego. 1996. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. USA: Harvard University Press.

- García, Dennis. 2015. "Tiene Cártel Jalisco presencia en D.F.: PGR". *El Universal*. 12 de mayo <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/tiene-cartel-jalisco-presencia-en-df-pgr-1099224.html>.
- Gragert, Bruce A. 1997. "Yakuza: The Warlords of Japanese Organized Crime", <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annl-survey/vol4/iss1/9>.
- Heinle, Kimberly, Octavio Ramírez y David Shirk. 2016. *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2015*. USA: University of San Diego.
- Hernández, Eduardo. 2015. "Dictan formal prisión a 25 por caso Heaven". *El Universal*. 02 de enero. <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/dictan-formal-prision-contr-a-25-por-caso-heaven--1065778.html>.
- Hobbs, Dick. 2013. "Lush Life: Constructing Organized Crime in the UK". *Journal of Criminology*. London: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2002. "Encuesta nacional de adicciones 2002". México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Censo nacional de Población y Vivienda 2010". México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Sentenciados con sentencia condenatoria y un solo delito: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, Fuero Común y Federal, año de ocurrencia 2012", Consulta Interactiva de Datos. México.
- Jiménez, Carlos. 2010. "La Barbie mata en el DF". *La Razón*. 21 de marzo <http://www.razon.com.mx/spip.php?article27297>.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Ruptura en La Unión provoca otra ola de sangre en la CDMX". *La Razón*, 18 de octubre. <http://www.razon.com.mx/spip.php?article306106>.
- Jiménez, G. 2013. "Tepito, bajo yugo de 15 grupos delictivos". *Excélsior* 9 de julio. <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/07/09/908150>.
- Ko-Lin, Chin. 2014. "Chinese Organized Crime. The Oxford Handbook of Organized Crime". *Oxford Handbooks online*, 13 de Agosto. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001/oxfordhb-9780199730445-e-002>.
- La Policiaca. 2013. "Cómo opera el Cártel de La Unión en el DF". 22 de julio de 2013. <http://www.lapoliciaca.com/nota-roja/como-opera-el-cartel-de-la-union-en-el-df/>.
- Noticias Terra. 2013. "Como opera el Cártel de la "Unión" en el D.F". 22 de julio de 2013. <https://noticias.terra.com.mx/mexico/df/como-opera-el-cartel-de-la-union-en-el-df,8659caebb6600410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>.
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-747. <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/19/mas-najar.html>.
- Padgett, Humberto. 2014. "Ejército de oriente: del Noa noa, a la cama de piedra". *Sin embargo* 29 de enero <http://www.sinembargo.mx/29-01-2014/883502>.
- Páramo, Arturo. 2013. "Tres décadas atrás de los 12 del Heaven". *Excélsior*, 22 de junio. <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/06/22/905332>.
- Proceso, 2011. "Cárteles de la droga sí operan en el D.F., revela Joel Ortega". 13 de septiembre. <http://www.proceso.com.mx/281308/carteles-de-la-droga-si-operan-en-el-d-f-revela-joel-ortega>.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Caso Heaven, venganza entre bandas rivales, concluye la PGJ". 27 de ju-

- nio <http://www.proceso.com.mx/346017/caso-heaven-venganza-entre-bandas-rivales-concluye-la-pgj>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Dan Formal Prisión a Pancho Cayagua, líder de La Unión Tepito”. 22 de agosto de 2016. <http://www.proceso.com.mx/451877/dan-formal-prision-a-pancho-cayagua-lider-la-union-tepito>.
- Quintero, Josefina. 2013. “Hallan el cadáver calcinado del copropietario del after Heaven”. *La Jornada*, 3 de julio <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/03/capital/035n1cap>.
- Ramírez, Julio. 2014. “La Procuraduría General de la República ubica 9 cárteles; controlan 43 pandillas”. *Excelsior*. 16 de septiembre <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/16/981925>.
- Rea, Daniela. 2014. “¿Cuándo murieron los desaparecidos del Heaven?” *Animal Político* 25 de agosto de 2014 <http://www.animalpolitico.com/2014/08/cuando-murieron-los-desaparecidos-del-heaven/>.
- Schelling, Thomas. 1971. “What’s is the business of organized crime?”. *The American Scholar* 4 (40).
- SDPnoticias. 2013. “Entre desaparecidos en Zona Rosa hay hijos de narcos El Tanque y El Papis”. 31 mayo de 2013 <http://www.sdpnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2013/05/31/entre-desaparecidos-en-zona-rosa-hay-hijos-de-narcos-el-tanque-y-el-papis>.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). 2014. *Informe anual de actividades (1 de marzo de 2014 al 28 de febrero de 2015)*. México, 22-23. [http://portal.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/Documents/2014/ART\\_14/FRACC\\_XIX/INFORME%202015.pdf](http://portal.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/Documents/2014/ART_14/FRACC_XIX/INFORME%202015.pdf).
- Tlalpan Info. 2013. “Quiebra droga a La Unión; consigna la PGJDF a dueño del Heaven”. 22 de julio de 2013. <https://tlalpan.info/2013/07/22/quiebra-droga-a-la-union-consigna-la-pgjdf-a-dueno-del-heavens-tlalpan/>.
- Tourinho, Maria. 2015. “Homicidios de jóvenes en América Latina: tendencia de las muertes en Brasil y en São Paulo”. En *Vidas truncadas: El exceso de homicidios en la juventud de América Latina, 1990-2010. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Arturo Alvarado. México: El Colegio de México.
- Thrasher, Frederic. 1927. *The Gang*. Chicago: University of Chicago Press.
- United Nations Office on Drugs and Crime. 2002. *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*. Global Program Against Transnational Organized Crime.
- Weingast, Barry and William, Marshall. 1988. “The Industrial Organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets”. *The Journal of Political Economy*: Issue 1 (96): 63-132.
- Williams, Phil. 2001. “Crime, illicit markets, and money laundering”. En *Managing Global Issues: Lessons Learned*, editado por P.J. Simmons y C. de Jonge Oudraat. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wirth, Louis. 1927. “The Ghetto”. *The American Journal of Sociology*. USA: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 1938. “Urbanism as a Way of Life”. *American journal of sociology*. USA: The University of Chicago Press 1 (XLIV).

# Topología del miedo: impactos en la percepción espacial de la seguridad en América Latina

## *Topology of fear: impacts on the spatial perception of safety in Latin America*

Alfonso Valenzuela-Aguilera<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 30 de agosto de 2016*  
*Fecha de aceptación: 29 de septiembre de 2016*

### Resumen

Los dramáticos incrementos en los índices delictivos y en la percepción de la inseguridad en México han impulsado el interés en decodificar la relación entre el miedo y el entorno urbano. El presente trabajo examina diferentes perspectivas epistemológicas para entender con mayor profundidad el fenómeno del miedo a la delincuencia. Con un especial énfasis en aquellas perspectivas que van más allá de los modelos racionalistas, exploramos cuestiones de representación, discursos, escalas y contextos, con la intención de explorar las narrativas locales, las representaciones culturales y los diferentes niveles de significado simbólico que contribuyen en la construcción espacial del miedo.

**Palabras clave:** Miedo, territorio, crimen, control, América Latina.

### Abstract

The dramatic increases in crime rates and the perception of insecurity in Mexico has fueled the interest in decoding the relationship between fear and the urban environment. This paper examines different epistemological perspectives to understand more deeply the phenomenon of fear of crime. With a special emphasis on those perspectives that go beyond the rationalist models, we explored issues of representation, speeches, scales and contexts, aiming to explore local narratives, cultural representations and different levels of symbolic meaning that contribute to the spatial construction of fear.

**Key words:** Fear, territory, crime, control, Latin America.

---

<sup>1</sup> Doctor en Urbanismo. Profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Profesor Invitado en el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia, dirige el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social. Correo: [aval@uaem.mx](mailto:aval@uaem.mx).

## El miedo como punto de partida para el análisis de la percepción espacial

De entre los escritos de Sigmund Freud, existe una consideración fundamental hacia el tratamiento del miedo publicadas como una serie de pláticas referentes a la Teoría General de la Neurosis. En ellas, Freud ofrece un análisis detallado del miedo como una de las mayores causas -y en ocasiones efecto- del sufrimiento de la gente, identificando la existencia de un miedo racional y comprensible que surge como reacción natural ante la percepción de un peligro inminente, aún cuando la aprehensión hacia ciertos objetos y situaciones dependerá, en la mayoría de los casos, “de nuestro conocimiento de ellos así como de nuestra sensación de poder sobre el mundo exterior” (Freud 2013, 233).

Quizá de una manera más elaborada, Sparks (1992) y Taylor (1995) coinciden en que existe una dimensión experimental subyacente al miedo al crimen con sus lógicas, inferencias y prácticas culturales en el marco de la cotidianidad. Más importante aún, argumentan que tanto las representaciones como la creación de significados juegan un papel central en la construcción del miedo al crimen. Siendo este una emoción multifactorial, también podría vincularse con la “transferencia de ansiedades”, es decir, aquellas inquietudes difusas en el inconsciente del individuo que generan mecanismos de defensa para poder lidiar con las amenazas que este enfrenta o percibe como riesgo (Hollway y Jefferson, 1997a: 263).

Sin embargo, algunos aspectos del miedo se consideran indispensables para la auto-preservación porque permiten anticipar y prevenir riesgos. A este respecto, Freud hace

una distinción entre la ansiedad y el miedo: “Creo que la ansiedad se utiliza en conexión con una condición [determinada] desprovista de cualquier objetivo, mientras que el miedo generalmente está dirigido hacia un objeto [específico]. El susto, por otra parte, parece poseer un significado especial, el cual enfatiza los efectos de un peligro que se precipita sin ninguna de las expectativas o preparativos del miedo. Por tanto, podemos decir que la ansiedad protege al hombre del susto” (2013, 234). El primer psicoanalista refiere la ansiedad como una emoción que produce una sensación que incluye descargas motrices en sentido dinámico que son el resultado de una reminiscencia. De manera concurrente, Fridja (1993) sostiene que atravesar por situaciones recurrentes en donde se experimenta miedo, queda afectada la disposición general para sentirse temeroso de ser víctima de un crimen. No obstante, dicha disposición puede matizarse cuando existe la expectativa personal de poder lidiar asertivamente con los inconvenientes derivados de dicha experiencia (Bandura 1977).

Partiendo de que el miedo es un concepto multifacético que se expresa mediante un sentimiento de corte afectivo, es importante destacar que éste siempre viene acompañado de un elemento cognitivo que permite evaluar si una situación es amenazante o no; por tanto, el individuo apoyará su apreciación de la situación mediante la percepción de señales que pudieran indicarle la posibilidad de la existencia de factores de riesgo. Por ejemplo, pueden existir señales físicas en el entorno (oscuridad, ventanas rotas, grafiti, basura, etc.), en donde las actitudes de ciertas personas podrían ser percibidas como amenazantes, o bien, podrían darse las condiciones mediante las que la persona se pudiera sentir al borde de una contingencia personal. A este respecto, el comportamiento que la per-

sona asuma ante un escenario incierto va a ser determinante para sortear la situación: acelerar el movimiento, expresar confusión, entrar en pánico, permanecer inmóvil, etc.

En cambio, esta misma persona podría también transmitir señales alternas: de aislamiento del entorno al caminar escuchando un reproductor de música, de respuesta externa al hablar por teléfono celular, o incluso de auto-defensa al salir a pasear con un perro de ataque.<sup>2</sup> Si aplicamos esta categoría al miedo al crimen podemos sugerir que, efectivamente, este se relaciona directamente con la memoria: la capacidad de asociación y evocación de experiencias físicas, cognitivas o visuales que anticiparon la situación de riesgo. En el área de criminología, se ha debatido durante mucho tiempo la relación entre el miedo al crimen y el crimen real (Biderman 1967; Skogan y Maxfield 1981; Hough y Mayhew 1983; Tyler y Cook 1984; Stanko 1985; Sacco y Glackman 1987; Sparks 1992; Hough 1995; Hale 1996; Bilsky y Wetzels 1997; Vanderveen 2006). Después de cuatro décadas, es sorprendente observar la manera en que más personas se sienten en riesgo de ser víctimas aún cuando las tasas de delincuencia reales se encuentren a la baja, mostrando así que los ilícitos reales están débilmente correlacionados con el miedo. En ese sentido, el asumir que el ciudadano común conoce las estadísticas delictivas oficiales y realiza un cálculo racional acerca de las posibilidades de ser víctima de un acto violento se ha demostrado, por decir lo menos, como inexacto.

2 En el territorio pueden también existir signos que manifiesten un riesgo latente, como los letreros que alertan a los pasajeros de mantener vigiladas sus pertenencias, o la existencia de zapatos colgados en las líneas de teléfono que pueden indicar un punto de venta de droga al menudeo, o bien el recuerdo de algún joven muerto a causa de esa misma actividad.

En realidad, las personas responden de manera emocional a las circunstancias que encuentran en su entorno, especialmente si éstas involucran el poderoso sentimiento del miedo: individuos que estadísticamente se considerarían como objetivos de bajo riesgo en ocasiones experimentar una vulnerabilidad extrema, mientras que personas viviendo en zonas de alta incidencia delictiva pueden sentirse relativamente seguras en su entorno. Se argumenta que las personas que presentan un miedo desproporcionado con respecto a las condiciones de riesgo a las que están expuestas reducen su calidad de vida al aumentar sus niveles de estrés, así como su capacidad para disfrutar de la vida (Grabosky 1995, 1). Dada la compleja relación entre el crimen y el miedo, algunos analistas han buscado otro tipo de explicaciones, si bien hasta ahora ha sido difícil aislar la influencia del crimen real del efecto de los medios de comunicación en la construcción de la opinión pública (Hale 1996; Ditton *et al.* 2004). Es innegable que, en ocasiones, los medios contribuyen de manera sustancial en la recreación de una atmósfera de vulnerabilidad, en donde cualquier acto público o exposición innecesaria parecería tener que ser evitado a toda costa. De acuerdo con Gerbner y Gross (1976, 173), la presentación violenta de la realidad por parte de los medios de comunicación, así como la exposición indiscriminada de una visión distorsionada de la realidad, deriva en la internalización por parte del receptor de las visiones análogas a las expresadas por las cadenas líderes de televisión u otros medios de comunicación masiva.<sup>3</sup>

3 Detractores de esta aproximación argumentan que la concepción del crimen se crea a partir de experiencias materiales de las personas más que por la influencia de los medios masivos de comunicación o las instituciones del Estado (ver Young 1987, 337).

Si bien existe una larga tradición en el campo de la criminología en cuanto al tratamiento del miedo al crimen, el estudio del miedo ha sido más extendido dentro de la psicología. El concepto ha sido poco teorizado desde el punto de vista espacial. Esto es relevante porque el miedo es una noción de carácter multidimensional que contiene elementos psicológicos, subjetivos y comportamentales. Retomando las distinciones espaciales propuestas en otros contextos por Lefebvre (2000), el miedo podría manifestarse de distintas maneras, dependiendo si se trata del espacio concebido, percibido o vivido: puede ser concebido como una amenaza abstracta y desconocida presente en el territorio, pueden percibirse ciertas claves o señales en el espacio que nos refieren a estados de ansiedad y angustia, o bien puede relacionarse con nuestra propia experiencia, la cual parte de los parámetros personales que cada persona desarrolla según sus rasgos psicológicos propios.

En ocasiones, el miedo llega a configurarse como el sistema operativo que subyace a la vida cotidiana y la inseguridad se convierte en una dimensión intrínseca a los territorios urbanos. Algunos autores señalan la existencia de miedos de baja graduación que saturan los espacios sociales de la vida cotidiana (Hubbard 2003, 24), argumentando que nuestra sensibilidad hacia los factores de riesgo también ha ido en aumento, derivando en que su localización espacial sea considerada frecuentemente como una característica suplementaria. Por consiguiente, es necesario abordar el miedo no sólo como un caracterizador del espacio, sino como un factor que incide fuertemente en la interacción social.

Una aproximación interesante con respecto al rol que tienen los lugares en la vida social la ofrece Alexander (1965, 59) quien sostiene que el espacio propicia el contacto mediante la

articulación de situaciones, proponiendo que es a través de *unidades espaciales*, como elementos de la vida cotidiana, las cuales comparten una dinámica específica mediante sistemas de interacción caracterizados por una cierta complejidad.<sup>4</sup> En este sentido, desde la economía conductual, se puede argumentar que existen mecanismos basados en ciertas configuraciones espaciales que pueden o no permitir ciertas situaciones de riesgo (como puede ser un pasaje oscuro en una zona periférica de la ciudad).<sup>5</sup>

A este respecto, se han desarrollado líneas teóricas acerca del “espacio defensivo”, el cual busca emplear la configuración urbana para generar espacios que se perciban como más difíciles de transgredir. Sin embargo, el comportamiento que se deriva de la “esterilización” del territorio mediante la exclusión de la población considerada de riesgo, subversiva o simplemente diferente ha sido ampliamente cuestionado por afectar los derechos fundamentales de las personas. La discusión acerca de los métodos para inducir comportamientos específicos en el territorio pasa por el análisis sobre la efectividad de los sistemas de circuito cerrado de televisión para inhibir el crimen, sin embargo, la supervigilancia no ha podido justificar su costo como herramienta operativa para identificar a los infractores en ambientes de alta peligrosidad en tiempo real.<sup>6</sup>

4 Alexander pone el ejemplo de un cruce peatonal en donde se generan relaciones dinámicas comportamentales entre el peatón, el semáforo y un puesto de periódicos, que sólo se ponen en acción dentro de circunstancias específicas: cuando la luz cambia a rojo, detiene al peatón, y permite que éste vea al despachador de periódicos y decida entonces comprar uno (Ver Alexander 1965).

5 La economía conductual investiga los factores cognitivos, sociales, psicológicos y emocionales detrás la toma de decisiones económicas que afectan a los precios de mercado, beneficios y a la asignación de recursos.

6 En la mayoría de los casos ha servido como evidencia para incriminar a los sospechosos pero una vez cometido el ilícito.

En años recientes, el miedo ha venido asociándose con el concepto de *riesgo*, a tal punto que Lupton sostiene que “el riesgo se ha convertido en uno de los puntos focales de los sentimientos de miedo, ansiedad e incerteza” (Lupton 1999, 12). Siguiendo este razonamiento, y aún concediendo que el riesgo se haya convertido en la clave de lectura para observar la inseguridad (que en este caso aplica también al ámbito laboral), es necesario identificar los elementos constitutivos del miedo por sí mismos. Thomas Hobbes (1980) argumentaba que, dentro de la esfera social, el miedo había sido justificado en la historia como elemento fundamental tanto para la realización del individuo como para el desarrollo de una sociedad civilizada. En cambio, para sociólogos como Norbert Elias, el miedo es uno de los canales más importantes a través de los cuales las estructuras sociales son transmitidas hacia las funciones psicológicas del individuo, sin dejar de constituir una visión instrumental de los medios a disposición del Estado para ejercer su hegemonía sobre los gobernados. Elias señala que “la fuerza, tipo y estructuras de los miedos y ansiedades que se manifiestan en el individuo nunca dependen exclusivamente de su propia *naturaleza* [sino que], a fin de cuentas, están determinados tanto por la historia como por la estructura actual de sus relaciones con las demás personas” (Elias 1982, 327).

Por tanto, aún cuando coincidimos en que el miedo tiene una naturaleza “situacional”, por ser un producto de la construcción social derivada de la interacción con otros, cabe destacar la importancia para los residentes de las narrativas representadas por la cultura local, a tal punto que la reacción a dicho miedo cobra un significado mayor mediante las claves de interpretación que la población reconoce como

ciertas. A este respecto, Reguillo argumenta que “el miedo es una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida” (1998, 5). De este modo, el miedo establece una relación dialéctica con el miedo al crimen, a veces adoptando dinámicas independientes, o bien llegando la percepción del delito a adquirir una relevancia social mayor que el acto mismo:

“El miedo al crimen se ha convertido en un problema en sí mismo, distinto del crimen real y de la victimización, y se han desarrollado políticas apóstatas que buscan reducir los niveles de miedo, en vez de reducir el crimen” (Garland 2001, 10).

El miedo al crimen parte del sentimiento de amenaza o vulnerabilidad, aún cuando este sea mediado por las normas culturales que nos orientan sobre cómo responder ante él. De este modo, resulta fundamental entender las variaciones culturales que los habitantes experimentan como sociedad con respecto al crimen, como puede ser el *crime talk* o “habla del crimen” que refiere Teresa Caldeira en el caso Paulista (Caldeira 2000). Esta habla se transforma en nuevos códigos en el caso de la sociedad mexicana, integrándose en su vocabulario corriente eufemismos como “levantón” para secuestro, “ejecución” para un asesinato en venganza, “sicarios” para asesinos a sueldo, “narcomantas” para mensajes de los grupos delictivos, o “plazas” para los lugares de venta y tránsito de estupefacientes. La difusión de esta cultura del miedo es, desde luego, amplificada por los medios de comunicación masiva, que transmiten en los noticieros de mayor audiencia información con contenido violento, entre 30 y 50% del total de la programación, contribuyendo así a la insensibilización de la población sobre la brutalidad de

la violencia ligada al crimen organizado (Signorelli y Gerbner 1998; Hernández, Márquez y Ponce 2008, 293).

El miedo se representa como una condición intangible y persuasiva que, no obstante los esfuerzos gubernamentales por identificarlo únicamente con el crimen organizado, permanece asociado a la vida cotidiana por sí misma. De acuerdo con Bourke, el discurso del miedo se ha venido desmaterializando hasta adquirir un carácter impredecible y volátil, derivando en “estados de ansiedad nebulosa” que permean el ambiente social (Bourke 2005, 293). La ansiedad que genera el miedo es producida por la incerteza, que es interpretada por nuestra cultura como una metáfora cultural, de modo que “[...] es utilizada para resaltar el argumento de que la gente y sus comunidades carecen de recursos emocionales y psicológicos necesarios para lidiar con el cambio, tomar decisiones y utilizar los recursos emocionales para sortear las adversidades” (Furedi 1997, 14 ; 2007, 28).

## El simbolismo y la estructura del espacio cotidiano

La relación del individuo con el espacio está sujeta a la identificación de patrones de utilización, y asociados a estos últimos existirán variaciones sustanciales sobre la subjetividad del significado de dichos patrones; sin embargo, los medios de comunicación, el habla del crimen (*crime-talk*) y la transmisión exponencial del miedo contribuirán de manera efectiva para amplificar o transformar dicha percepción. Existe también una negociación cara-a-cara, en donde una persona puede atribuirle ciertas características a otra y después mediante la interacción social (a manera de

negociación), transforma la percepción entre ambos.<sup>7</sup> Las oportunidades de contacto social permiten aumentar las posibilidades de que se creen vínculos entre personas de orígenes e incluso aspiraciones distintas y, sin embargo, permitan combinarse para aumentar el capital social, de modo tal que existen alternativas basadas en el control social informal capaces de lograr una cohesión social al establecerse mecanismos de apropiación territorial efectivos. Ejemplo de ello, es el caso del centro cultural autogestionado conocido como la Fábrica de Artes y Oficios “Faro de Oriente” en la ciudad de México en donde la seguridad está resuelta de manera interna a pesar de localizarse en una de las zonas con los más altos índices delictivos de la ciudad<sup>8</sup>.

En el otro extremo del espectro, se encuentran las intervenciones estatales en donde la violencia se expresa de manera simbólica, mediante signos que expresan significados precisos y que se instalan en el imaginario colectivo, como es el caso de las fuerzas de Élite en Brasil, conocidas como *Batallones de Operaciones Policiales Especiales* (BOPE). Estos escuadrones se convirtieron en el símbolo de la protección del poder político mediante el exterminio de aquellos que considera sus enemigos (entre otros, la delincuencia organizada que actúan en las favelas) y que operan uniformados en ropa militar negra, con pasamontañas y utilizando como símbolo un cráneo flanqueado por dos armas automáticas y un cuchillo atravesado.

<sup>7</sup> El ex-alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, en medio de un período de una gran violencia tomo como punto de partida la recuperación del principio básico “La vida es sagrada” como un valor que en la práctica funcionaba casi de manera contraria.

<sup>8</sup> Algunos autores señalan la importancia de la apropiación del espacio, la cohesión social y la eficacia colectiva (Ferraro 1995; Perkins y Taylor 1996; Jackson 2004; Wyant 2008).

En el caso de México, son los grupos criminales los que han venido utilizando mensajes con alta carga simbólica para asegurar que sus actos delictivos tengan la más alta resonancia mediática, de tal suerte que esto sirva como vehículo para intimidar a grupos delictivos rivales (amenazas escritas en lonas, cuerpos colgados en puentes sobre los principales cruces viales, etc.). Dicho simbolismo transmite mensajes de supremacía, control territorial, impunidad e incluso de complicidad con las autoridades. Los signos, por tanto, son claves fundamentales del espacio percibido y llegan a formar sistemas de significación polisémicos en el territorio: las intervenciones militares en el territorio pueden estar asociadas ya sea al recrudescimiento de la violencia, o bien a la distensión de los enfrentamientos en una determinada zona, al menos por un tiempo determinado. La percepción define las estructuras de preeminencia del individuo, si bien estas pueden coincidir con las estructuras de los otros y generar en ese momento acciones conjuntas (por ejemplo, organizar una ronda ciudadana, construir una caseta de vigilancia, contratar a un policía, instalar cámaras de circuito cerrado de televisión, etc.).

Si concedemos que para el individuo la realidad se estructura de acuerdo con la relevancia que esta le representa, entonces es probable que los delitos de cuello blanco sean un tipo de crimen menos importante para el ciudadano común que la violencia que uno encuentra en las inmediaciones de su vecindario, esto a pesar de que la valor del quebranto sea mucho mayor en términos monetarios. Es posible que tampoco le represente una mayor ventaja al mismo sujeto el hecho de que haya aumentado el número de oficiales de policía en su demarcación, si continúa la percepción de que los hechos delictivos continúan en ascenso.

En vista de que los conflictos son inherentes a la vida social, las instituciones sociales tienen la función de controlar ciertos elementos de la actividad humana, imponiendo con su mera creación una superestructura jerarquizada de referencia que materializa las relaciones asimétricas del poder (Foucault 1984a, 47). Si bien se otorga una cierta legitimidad a la institucionalización de las actividades humanas mediante la regulación de ciertos tipos de comportamiento, existen mecanismos sofisticados para castigar a quien llegara a desviarse de la norma. Por tanto, la efectividad de las instituciones radicarán en que las medidas coercitivas se apliquen de manera consistente y puntual, de tal forma que las conductas antisociales sean recibidas con una respuesta frontal e inmediata. Entre las implicaciones derivadas de este esquema, se destacan que los vínculos entre los individuos estarán hasta cierto punto condicionados por un entramado de poder de este tipo. En el caso latinoamericano, las instituciones frecuentemente se ven infiltradas y cooptadas por el crimen organizado, quien aprovecha dichas estructuras para operar, convirtiéndose en un medio privilegiado y muy eficaz para la operación -e incluso protección- de sus actividades delictivas, institucionalizándose, por así decirlo, su campo de acción.

¿Pero qué pasa en un estado simbiótico en donde las instituciones mantienen vínculos estructurales con las organizaciones criminales? En tal caso, se produce una relación dialéctica, conflictiva y ambivalente, ya que la acción gubernamental en ocasiones se atomiza y en otras se potencializa dentro de la esfera criminal. De este modo, el comportamiento autorepresivo, que señalaba Foucault, deja de ser operativo y es probable que el individuo pierda incluso la noción de legitimidad, refiriéndose a la práctica de la vida cotidiana

como la que determina el estado *de facto*.<sup>9</sup> Por tanto, el orden institucional se convierte en un ámbito maleable y cambiante, generando entre la población la “sabiduría” práctica acerca de la manera de actuar, reaccionar o comportarse ante las vicisitudes asociadas a la violencia en la ciudad. De esta manera, el conocimiento popular se sedimenta y articula mediante una red de interpretaciones acerca de la situación imperante, de modo que en el momento en que las instituciones vinculadas con la seguridad dejan de contar con el reconocimiento de la población, las iniciativas autónomas (milicias, autodefensas, grupos paramilitares) comienzan a expandirse en el territorio. Entonces, el orden institucional se ve seriamente afectado en dos sentidos: el primero, porque el Estado como procurador de justicia estará comprometido por los vínculos de sus funcionarios con el crimen organizado, restándole con ello la legitimidad necesaria para mantener el orden constitucional; el segundo, porque el Estado como garante del derecho también resulta cuestionado al establecerse realidades paralelas entre lo legal, lo ilegal y lo paralegal. No obstante, existe una diferencia en cuanto a la diversidad y la escala de infiltración de organizaciones delictivas dentro de las crisis institucionales de los distintos países, en donde se registran la proliferación de prácticas de corrupción en todos los niveles institucionales, acentuado esto en el marco de un dominio corporativo globalizado. Ante este escenario, la presentación de modelos alternativos requiere de una maquinaria conceptual y simbólica sofisticada, especialmente porque es necesario instituir nue-

<sup>9</sup> Por ejemplo, en las favelas brasileñas los residentes pagan la protección a los narcotraficantes, a las milicias o a la policía, dependiendo de quién sea el que les asegure unos mínimos estándares de seguridad.

vos marcos de referencia, introduciendo a la población a paradigmas alternos a lo vislumbrado como inevitable. La construcción de la realidad como en todo proceso social, sirve en última instancia para legitimar la toma de decisiones, aún cuando prevalezca la que mejor responda a las circunstancias en contraste con otras alternativas igualmente válidas.

### La ciudad violenta y la percepción social del espacio urbano

Mediante un minucioso análisis histórico, Lefebvre argumentaba que alrededor de la noción de *espacio* existe un abismo conceptual entre las dimensiones física, mental y social de este. Lo anterior adquiere relevancia si consideramos que aquello que caracteriza al espacio social es observado a partir del espacio mental, parcializando con ello la integridad de todo un cuerpo de conocimiento. De esta manera, lo que podría haber sido una referencia literal (mental) acerca de un espacio particular, al momento de trasladarlo al espacio físico se traduce en términos meramente descriptivos, evadiendo tanto la historia como la práctica, siendo que su código, más que ser leído, aspira a ser construido.

La ciudad violenta es producto de la estructura económico-social vigente, sostenida por medio de una ideología que busca legitimar y justificar el uso indiscriminado de la violencia contra los efectos que las mismas condiciones socioeconómicas reproducen (Wacquant 2009, 17). Esta ideología se ha mantenido constante, escondida bajo una lógica militar que justifica el gasto exorbitante en sistemas de vigilancia, inteligencia, espionaje, etc., como soporte de la subordinación del país hacia los intereses del gran capital.

Dicho planteamiento apunta hacia el fortalecimiento de las tendencias dominantes de desintegración, fragmentación y división del territorio y atenta, a fin de cuentas, contra los vínculos sociales esenciales del individuo.

Si bien la idea de que el capital influye de manera tácita en el espacio ha sido ampliamente explorada (Harvey 2006; Brenner y Theodore 2003; Smith 1996), la relación que existe entre la estructura socioeconómica vigente y regeneración de un espacio inseguro, segregado y construido a partir de la fragmentación territorial, no ha sido suficientemente teorizada. Al respecto, es pertinente referir los análisis que realizaran metódicamente acerca de la reconfiguración de las instituciones que gobiernan el comportamiento del individuo autores como Illich (1973), North (1990) y Foucault (1980), quienes adquieren relevancia dentro de la actual transición socioespacial. De manera convergente, Gramsci sostiene en su planteamiento sobre la *hegemonía*, que un sector de la estructura de poder ejerce un dominio social, cultural e institucional de manera continua mediante el uso de la violencia represiva y sistemática, la cual es legitimada por expertos de distinta índole (Gramsci 1971, 58).

Actualmente, se consolida un circuito de capital en distintos países que mantienen vínculos de interés a escala global, amparados en la lógica del desarrollo como producto del capital financiero, con una violencia desbordada a la que sólo se contraponen los movimientos insurgentes y, en algunos casos, subversivos.<sup>10</sup> Recientemente, académicos como Chomsky (2012) y Wacquant (2010) sugieren que lo

que se puede llamar la nueva era de la violencia (en este caso central en la lucha contra el narcotráfico/crimen), busca crear un clima de inestabilidad sistemática que permita encarcelar a la mayor cantidad de población pobre al tiempo que obstaculiza al máximo las posibilidades de resistir el dominio corporativo de la economía global y del territorio urbano sobre el rural. Solo así podría justificarse la continuación del Plan Colombia o la Iniciativa Mérida, en donde persiste la estrategia bélica aún ante las evidencias contundentes de los magros resultados alcanzados.

En ese mismo sentido, después de un análisis comparativo entre los planes de combate al narcotráfico en México y Colombia, Paley concluye que la guerra contra las drogas “[...] tiene que ver más con un mayor control social y territorial sobre las tierras y las personas, acorde con los intereses de la expansión capitalista” (Paley 2012). En síntesis, el espacio no resulta ajeno al ejercicio de la hegemonía y el poder, tampoco es un receptor pasivo de las dinámicas sociales que ahí tienen lugar; por tanto, las transformaciones sociales recientes, en donde asistimos a la desintegración de las instituciones tradicionales -a pesar de los intentos de normalización o de regreso a la institucionalidad-, afectan al espacio de manera radical. Mientras que el espacio real se configura como una serie de lugares de riesgo, hostiles, amenazantes y peligrosos, en donde la delincuencia organizada impone la ley del más fuerte mediante una violencia territorial, implacable, incontestable y sistemática, existen, por otra parte, lugares donde la gente encuentra refugio: espacios de abrigo, confianza y solidaridad que representan heterotopías de seguridad o santuarios mentales, en donde se reúnen familiares, amigos, correligionarios o vecinos.

10 A este respecto es desafortunada la caracterización de los grupos de activismo social como “insurgentes” (Holston 2007), visto que las recientes estrategias estadounidenses de intervención militar en distintos países se basan en tácticas de “contrainsurgencia”.

La percepción social reclama entonces una espacialidad que ordene -o aparente ordenar- el caos, como si las referencias formales ayudaran a darle sentido a un entorno apocalíptico producto de la degradación continua. En estas líneas, el Banco Interamericano de Desarrollo financió un programa de mejoramiento urbano conocido como *Favela-Bairro*, aplicado en algunas favelas de Río de Janeiro, el cual generó un aparente confianza entre los pobladores e incluso registró efectos positivos en el mercado inmobiliario circundante a dichos asentamientos (Abramo 2003, 275). El programa buscaba mejorar la calidad del entorno urbano de una población pauperizada, pero no alcanzó a tocar las causas estructurales de dichas condiciones. Si bien dichas favelas son en su mayoría zonas de alta peligrosidad y elevada percepción de riesgo, para los residentes estos espacios representan su entorno cotidiano, desarrollando la capacidad de decodificarlos, quizás en parte porque los procesos de significación ocurren de acuerdo con parámetros distintos a los del resto de la ciudad.

La inseguridad urbana es un problema multifactorial y complejo que tiene raíces territoriales fuertes, dado que el espacio es el soporte físico en donde se desenvuelven las prácticas cotidianas que se ven afectadas por los hechos delictivos (Greene y Mora 2008, 163). En una clave cercana a la biopolítica planteada por Foucault, se pueden identificar patrones de comportamiento que las personas utilizan para protegerse de la probabilidad de un delito pero que a la vez evitan o alteran la socialización con los individuos en un determinado espacio público (Berneth 2016, 117). El fenómeno de esta intercambiabilidad de mensajes que buscan protección personal, es parte de una comunicación que ya se va internalizado en la dinámica de la sociedad,

optando por interpretar papeles de protección que, en el caso de las mujeres, refuerzan los patrones patriarcales de la sociedad, ya que se asume que las ellas deben estar acompañadas en los espacios públicos para comunicar a la sociedad que están protegidas, mientras que los hombres, por su parte, son visualizados como los potenciales agresores. Sin embargo, también Berneth (2016, 111) explica que las mujeres expresan habilidades para negociar, identificar factores de riesgo y ocupación del espacio público, por tanto no juegan un papel pasivo en la la seguridad del territorio.

Algunos estudios han dejado entrever que tanto el género, el espacio y otras variables socioeconómicas son determinantes sociales predictores de la delincuencia. Whitzman (2007, 2718) registra que las mujeres tienden a percibir un mayor riesgo de ser víctimas debido a la violencia que se ejerce hacia ellas dentro y fuera del hogar durante su ciclo de vida y en una variedad de espacios públicos y privados. La realidad es que el riesgo de ser víctima, en el caso de la mujer, se extiende en el ámbito público, en especial por el temor a ser blanco de un delito sexual, hasta el ámbito privado, donde frecuentemente son víctimas de violencia intrafamiliar (Grabosky 1995, 2). Por su parte, Vilalta (2011) registró que las mujeres optan por conductas vinculadas al aislamiento social, como es el permanecer en casa o evitar salidas en horarios nocturnos, lo cual acentúa el empoderamiento masculino del espacio. En cambio, los espacios que las mujeres consideran más seguros son aquellos que se perciben como “femeninos” (Koskela 2013).

Otro estudio enfocado en las estrategias de afrontamiento declaró que las mujeres tienen mayor temor a ser víctimas de un delito y se preocupan más por su seguridad personal en contraste con los hombres (Schafer, Huebner, y Bynum 2006, 297). En este estudio, se en-

contró que un factor asociado es la percepción que tienen las mujeres en cuanto a las condiciones del vecindario. De acuerdo con Green y Díaz (2008, 201), la respuesta de las mujeres ante el crimen se centra en las emociones más que en el problema en sí mismo, y que deben de considerarse los diferentes roles que juegan las mujeres en sus vidas cotidianas para establecer estrategias de reacción ante el delito. Para estos casos, se discute un enfoque de gestión urbana en donde se promueva la participación de la mujer en el desarrollo de la planeación, con el objetivo de reducir la violencia en el ámbito público y el privado (Valentine 1992, 2725). De este modo, la incorporación del género en la gestión urbana repercutiría en un acercamiento a una sociedad equitativa, traduciéndose en la visualización de las necesidades de los grupos de mujeres vulnerables.

El espacio en el que la sociedad se relaciona forma parte de la ciudad violenta, la cual dificulta en la actualidad la generación de prácticas espaciales que permitan apropiarse del espacio y extraer de él algún significado para sus habitantes (Lefebvre 2000, 37). Tal es el caso de las “ciudades de viajeros”, en donde, desde hace décadas, ciudadanos experimentan su vida cotidiana ligados a trayectos de transporte que consumen al menos una tercera parte de sus días laborables (García-Canclini, Castellanos y Rosas 1996) y les impide generar un arraigo en el territorio, ya sea en el entorno laboral o habitacional, impactando así en la formación del capital social o la simple creación de vínculos comunitarios.<sup>11</sup>

11 A este respecto es necesario destacar que las políticas urbanas están jugando un papel central en la reproducción de territorios hostiles, simplemente con la autorización de millones de casas de interés social a cargo de grandes inmobiliarias (*Geo, Urbi*, etc.), que han dejado cerca de cinco millones de viviendas desocupadas de acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Siguiendo el razonamiento de Lefebvre (2000, 34), quien argumentaba que las sociedades generalmente atraviesan por un *proceso* para generar un espacio social que las represente, la ciudad violenta estaría evidenciando un proceso de desintegración social con crecientes niveles de agresión y de violencia.<sup>12</sup> El espacio urbano constituye el escenario para la representación del miedo, la desconfianza, el atrincheramiento y la defensa contra un entorno hostil. Dicha prefiguración refleja además la desposesión y la desapropiación social del entorno para dejarlo al crimen organizado, a grupos paramilitares o al poder coercitivo del Estado. Por tanto, los espacios fragmentados deben ser vistos no sólo bajo la lógica de localización de territorios definidos, sino también en función de las interconexiones entre ellos, las dislocaciones recientes, la distorsión respecto a su concepción original -si es que la hubo-, así como su interacción con los procesos socioeconómicos que los afectan y a veces determinan su configuración.

La percepción espacial tiene que ver necesariamente con la comprensión y la decodificación del entorno que se habita. Si bien la mayoría de los ciudadanos pasan parte de sus vidas sin conocer los mecanismos (incluso contradictorios) mediante los cuales la ciudad funciona cotidianamente, también es cierto que conocen en detalle lo que sucede en su contexto inmediato, ya sea al interior del asentamiento popular, la colonia residencial media o el fraccionamiento cerrado de lujo. Esta disociación inhibe muchas veces la capacidad de considerarse como parte de un tejido urbano y social mayor: el albañil

12 Lefebvre distingue tres momentos del espacio social y los vincula a un ámbito espacial: el espacio percibido ligado a la práctica espacial; el espacio concebido ligado a la representación del espacio; y el espacio vivido vinculado con el espacio de representación.

que tiene su casa del otro lado del muro que resguarda el fraccionamiento cerrado no puede visualizar qué tipo de procesos, dinámicas o intereses podrían ligarlo con los residentes del interior, si acaso sólo una relación laboral ocasional en el área de los servicios. Quizá la lectura de un espacio total y su significación se reduzca a asumir las diferencias abismales entre las clases sociales, en donde cada quien “sabe cual es su lugar”, lo que se da por sobrentendido después de siglos de dominación hegemónica de los grupos del poder económico.

### Conclusiones: el miedo como filtro perceptual del territorio

Los mecanismos de control en las ciudades de América Latina cuentan con un elemento que los legitima y los hace de algún modo indispensables: la violencia. La proximidad de sus ciudadanos con el peligro, como una presencia constante dentro del entorno cotidiano, genera referencias visuales sistemáticas en el paisaje urbano y mediático que funcionan como un recordatorio de que existen límites definidos por la violencia los cuales es preciso conocer y valorar adecuadamente. La estructura económica juega un papel fundamental en la construcción espacial del miedo, dado que representa el soporte material sobre el que se desarrollan las actividades criminales.

La construcción espacial del miedo deriva en la ausencia de referentes claros con los cuales interactuar, establecer vínculos y acordar patrones de comportamiento, generando con ello un sentimiento de inestabilidad e incertidumbre generalizada. Por una parte, la carencia de instrumentos para mantener un mínimo de control en la vida cotidiana está provocando una ansiedad existencial creciente: al dejar

de existir las expectativas de que el Estado sea el garante de las condiciones necesarias para tener una existencia productiva, segura y saludable, comienzan a surgir otros tipos de arreglos, algunas veces más sutiles y otras más violentos. En todo caso, el vacío gubernamental ha sido cubierto por el crimen organizado, estableciendo el control territorial de los puntos estratégicos en la ciudad como una prioridad para asegurar el desarrollo de las actividades delictivas e incluso creando vínculos estratégicos con empresarios y gobernantes. Estos grupos deberían ser el blanco de la acción violenta del Estado, pero la infiltración entre sus filas de elementos vinculados con las estructuras criminales inhibe la acción efectiva de cualquier estrategia de contención, además de menoscabar la legitimidad institucional y actuar en detrimento de la seguridad de la población.

Desde hace algunos años, la vida cotidiana en las ciudades de América Latina ha dejado de funcionar como una realidad que pueda ser interpretada por sus habitantes como una serie de eventos coherentes y significativos. Es quizá la ansiedad generada por un entorno tan inasible como inaccesible que hace que lo cotidiano como rutina diaria se convierta en una fuente de incerteza y miedos dentro de la ciudad. Si bien lo cotidiano ha sido analizado desde una perspectiva fenomenológica, también es preciso subrayar que éste depende de interpretaciones tan subjetivas como objetivas, cuya validez se deriva de la adquisición intencional de una conciencia de lo que consideramos como real. La conciencia del entorno puede manifestarse de manera simultánea como la observación del mundo físico, mediante su percepción como una realidad subjetiva, o bien en función de la vivencia sensorial del espacio cotidiano. De este modo, el deterioro del entorno puede ser interpretado

como un signo del aumento de la violencia en una zona determinada, en cuyo caso podría desencadenar una reacción de pánico o ansiedad en la persona que vive o experimenta dicha situación, siempre y cuando la información filtrada por la persona en cuestión corresponda con los parámetros personales relativos a la identificación de un riesgo inminente.

Por tanto, el análisis fenomenológico de la percepción espacial revela distintas capas o niveles donde se produce una experiencia derivada de las estructuras de significado correspondientes. La vida cotidiana representa la realidad más inmediata que tiene al alcance un individuo, quien percibe una serie de patrones, procesos y situaciones que siguen una lógica propia, con un orden aparente y que son independientes de su interpretación particular. La experimentación de la realidad puede involucrar distintos grados de intimidad, así como de referencia espacial y temporal. En este contexto, la vida de los habitantes comienza a centrarse dentro del entorno dentro del que se desarrolla su vida cotidiana y que se circunscribe a las rutas que incluyen el trabajo, la escuela de los hijos, el centro comercial, el club deportivo y la residencia. En este contexto, sólo en ocasiones extraordinarias es que el individuo se ve obligado a cambiar sus trayectos y recorridos hacia las áreas desconocidas de la ciudad, poniendo en entredicho la concepción urbana que se sustenta en las interacciones continuas y en la comunicación entre la gente. Son estas condicionantes y restricciones territoriales las que resultan en una experimentación diferencial y fragmentaria del espacio, en donde el individuo se hace consciente del estado de segregación como algo preestablecido e irremediable y en donde el territorio reconfigura la vida cotidiana y la estructura de manera espacial y temporal.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro. 2003. "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales* 136-137: 273-294. [http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/dymask\\_5/5.3-6S%20Abramo.pdf](http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/dymask_5/5.3-6S%20Abramo.pdf).
- Alexander, Christopher. 1965. "A City is not a tree". *Architectural Forum* 122 (1): 58-62 (Parte I), 122 (2): 58-62 (Parte II).
- Altheide, David L. 2002. *Creating fear: news and the construction of crisis*. New York: Aldine De Gruyter.
- Bandura, Albert. 1977. "Self-efficacy: towards a unifying theory of behavioral change". *Psychological Review* 84 (2): 191-215.
- Berneth Peña, L. 2016. "Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas de la vigilancia cotidiana". *URVIO* 18: 104-123.
- Biderman, Albert, Louise A. Johnson, Jennie McIntyre y Adrienne W. Weir. 1967. *Report on a Pilot Study in the District of Columbia on Victimization and Attitudes Towards Law Enforcement*. Washington: U. S. Department of Justice, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/737NCJRS.pdf>.
- Bilsky, Wolfgang y Peter Wetzels. 1997. "On the relationship between victimization and fear of crime". *Psychology, Crime, and Law*, (3): 309-318.
- Bourke, Joanna. 2005. *Fear: a Cultural History*. Londres: Virago.
- Brenner, Neil y Nik Theodore. 2003. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell.

- Caldeira, Teresa. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Chomsky Noam. 2012. "Intencionales, las fallidas consecuencias de la lucha contra el narco: Noam Chomsky". *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/13/mundo/021n1mun>
- Ditton, Jason, Derek Chadee, Stephen Farrall, Elizabeth Gilchrist y Jon Bannister. 2004. "From Imitation to Intimidation". *British Journal of Criminology* (44): 595-610.
- Elias, Norbert. 1982. *The Civilizing Process, Vol.II. State Formation and Civilization*. Oxford: Blackwell.
- Ellin, Nan. 2001. "Thresholds of fear: embracing the urban shadow". *Urban Studies* (38):5-6.
- Ferraro, Kenneth. 1995. *Fear of Crime, Interpreting Victimization Risk*. Albany: State University of New York press.
- Foucault, Michel. 1984a. "Space, Power and Knowledge". *Rabinow, Paul The Foucault Reader*. London: Penguin Books.
- \_\_\_\_\_. 1984b. "Des Espaces Autres". *Architecture / Mouvement / Continuite* (5): 46-49.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Londres: Harvester Press.
- Freud, Sigmund. 2013. *A General Introduction to Psychoanalysis*. Charleston: CreateSpace.
- Fridja, Nico H. 1993. "Moods, emotion episodes and emotions" en *Handbook of Emotions*, editado por Michael Lewis y Jeanette M. Haviland, 381-404. Nueva York: The Guilford Press.
- Furedi, Frank 1997. *The culture of fear: risk taking and the morality of low expectations*. Londres: Cassell.
- Furedi, Furedi. 2007. "Towards a sociology of fear". En *Fear: Essays on the meaning and experience of fear*, editado por Heblethwaite, Kate y Elizabeth McCarthy. Dublin: Four Courts Press.
- García-Canclini, Nestor, Alejandro Castellanos y Ana Rosas Mantecón. 1996. *La ciudad de los viajeros. Travesías e imaginarios urbanos: México 1940-2000*. México: Grijalbo y UAM.
- Garland, David. 2001. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: University of Chicago Press.
- Gerbner, George y Larry Gross. 1976. "Living with television: the violence profile". *Journal of Communication* 26 (2): 173-99.
- Glassner, Barry. 1999. *The culture of fear: why americans are afraid of the wrong things*. Nueva York: Basic Books.
- Grabosky, Peter. 1995. *Fear of Crime and Fear Reduction Strategies (Trends and Issues in Crime and Criminal Justice No. 44)*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from Prison Notebooks*. Londres: Lawrence y Wishart.
- Guzelian, Christopher P. 2004. *Liability and fear*. Stanford, CA: Stanford Public Law and Legal Theory Working Paper Series.
- Hale, Christopher. 1996. "Fear of crime: a review of the literature". *International Review of Victimology* 4 (2): 79-150.
- Harvey, David. 2006. *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Londres y Nueva York: Verso.
- Hernández, Leticia G., Laura G. Márquez y Julia E. Ponce. 2008. "Estudio de la calidad de los noticieros de la televisión local en Nuevo León, México: el caso de Multimedios Televisión, Televisión Azteca noreste y Televisa Monterrey". *Questión* 1 (20): 1-23.

- Hobbes, Thomas. 1980. *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hollway, Wendy y Tony Jefferson. 1997. "The risk society in an age of anxiety: situating fear of crime". *British Journal of Sociology* 48 (2): 255-66.
- Holston, James. 2007. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Hough, Mike y Peter Mayhew. 1984. "The British Crime Survey: first report". *The British Journal of Criminology* 24 (2): 195-205.
- Hough, Mike. 1995. "Anxiety About Crime: Findings from the 1994 British Crime Survey". *Research Study* 147.
- Hubbard, Phillip. 2003. "Fear and loathing at the multiplex: everyday anxiety in the post-industrial city". *Capital y Class* 27 (2): 51-75.
- Illich, Ivan. 1973. *Tools of conviviality*. Col. World Perspectives. Nueva York: Editorial Harper y Row.
- Jackson, Jonathan. 2004. "Experience and Expression: Social and Cultural Significance in the Fear of Crime". *British Journal of Criminology* 44 (6): 946-966.
- Lefebvre, Henri. 2000. *La production de l'espace*. Librairie de l'architecture et de la ville. París: Anthropos.
- Lupton, Deborah. 1999. *Risk*. Londres: Routledge.
- Marx, Karl y Frederick Engels. 1974. *La ideología Alemana*. Barcelona: Grijalbo.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paley, Dawn. 2012. "Drug War Capitalism. Militarization and economic transformation in Colombia and Mexico". *Against the current* 27 (3): 21-26.
- Perkins, D. y Taylor, R. 1996. "Ecological assessments of community disorder: Their relationship to fear of crime and theoretical implications". *American Journal of Community Psychology* 24 (1): 63-107.
- Reguillo, Rossana. 1998. "Imaginarios globales, miedos locales. La construcción social del miedo en la ciudad". Ponencia presentada en el *IV encuentro de las Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC)*, Recife, Universidad de Pernambuco.
- Robin, Corey. 2004. *Fear: the history of a political idea*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sacco, Vincent F. y William Glackman. 1987. "Vulnerability, locus of control and worry about crime". *Canadian Journal of Community Mental Health* 6 (1): 99-111.
- Scheler, Max. 1980. *Problems of a sociology of knowledge*. Trans. Manfred S. Frings. Londres: Routledge.
- Signorelli, Nancy y George Gerbner. 1988. *Violence and Terror in the Mass Media: An Annotated Bibliography*. Nueva York: Greenwood.
- Skogan, Wesley G. y Michael Maxfield. 1981. *Coping with Crime*. Beverly Hills: Sage.
- Slovic, Paul. 1987. "Perception of risk". *Science* 236 (4799): 280-285.
- Smith, Neil. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- Sparks, Richard. 1992. "Reason and unreason in left realism: some problems in the constitution of the fear of crime". En *Issues in Realist Criminology*, editado por R.

- Matthews y J. Young, 119–135. Londres: Sage.
- Stanko, Elizabeth A. 1985. *Intimate Intrusions*. Londres: Unwin Hyman.
- Taylor, Ian. 1995. “Fear of crime, urban fortunes and suburban social movements: some reflections from Manchester”. *Sociology* 30 (2): 317–37.
- Tsekeris, Charalambos. 2010. “Relationalism in sociology: theoretical and methodological elaborations”. *Facta Universitatis* 9 (1): 139-148.
- Tyler, Tom R. y Fay L. Cook. 1984. “The mass media and judgments of risk: Distinguishing impact on personal and societal level judgments”. *Journal of Personality and Social Psychology* 47 (4): 693–708.
- Valentine, Gill. 1992. “Images of Danger: Women’s Sources of Information about the Spatial Distribution of Male Violence”. *Area* 24 (1): 22–29.
- Valenzuela Aguilera, Alfonso. 2013. “Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México”. *EURE* 39 (116): 101-118.
- Vanderveen, Gabry. 2006. *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety*. The Hague: BJU Legal Publishers.
- Vilalta, C. 2010. El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública. *Gestión Y Política Pública*, 3–36.
- Wacquant, Lóic. 2009. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Wyant, Brian R. 2008. “Multilevel impacts of perceived incivilities and perceptions of crime risk on fear of crime”. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 45 (1): 39-64.
- Young, Jock. 1987. “The tasks facing a realist criminology”. *Contemporary Crises* 11: 337–56.

# ¿Son efectivas las cámaras de video vigilancia para reducirlos delitos?

## *How effective are surveillance video cameras to reduce crime?*

Víctor Manuel Sánchez Valdés<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 29 de agosto de 2016*  
*Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2016*

### Resumen

Hay muchos trabajos que han medido el impacto que tienen en la disuasión de los delitos la instalación de cámaras urbanas de video vigilancia, pero sus resultados son contradictorios entre sí, además se debe considerar que ha sido un tema poco estudiado en países en vías de desarrollo. El presente artículo analiza la capacidad de las cámaras urbanas para reducir los delitos en la Ciudad de México en el periodo 2008-2012. Para ello se construyó una línea base en 2008 en el que ninguno de los sectores policiales contaba con cámaras, después se contrastó la diferencia entre la línea base y el porcentaje de delitos en cada sector para los cortes temporales 2009, 2010, 2011 y 2012, mediante regresiones lineales (MCO), tomando como variable explicativa la cantidad de cámaras de cada sector, pero no se obtuvo evidencia que permita afirmar que la instalación de cámaras tuviera algún efecto en la reducción de los delitos.

**Palabras clave:** delitos, disuasión, cámaras de vigilancia, seguridad urbana y ciudades.

### Abstract

Many studies have measured the impact in the dissuasion of the crimes by the installation of cameras of urban video surveillance, but the results thereof are contradictory, also it should be considered to have been a subject little studied in development countries. This article analyzes the capacity of urban cameras to reduce crime in the City of Mexico in the period 2008-2012. First, I built a baseline for 2008, where none of the police sectors had installed cameras, then the difference was compared between baseline and the percentage of crimes in each sector of temporary cuts 2009, 2010, 2011 and 2012, by linear regression (OLS), using as an explanatory variable the number of cameras in each sector, but no evidence was found to suggest that the installation of cameras had some effect in reducing crime.

**Keywords:** *crimes, deterrence, surveillance cameras, security and cities.*

<sup>1</sup> Investigador de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila y candidato a Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
Correo: victorsanval@gmail.com.

## 1.- Introducción

En julio de 2007 el gobierno de la Ciudad de México anunció la puesta en marcha de un ambicioso programa de seguridad pública llamado “Ciudad Segura”, el cual buscaba disminuir la incidencia criminal en zonas de alto riesgo mediante la instalación gradual de 8,088 cámaras de vídeo vigilancia urbana, así como la construcción y puesta en marcha de un centro de control de emergencias (C4i4). Además de las reformas administrativas que se necesitaron para la implementación del programa y la formación de funcionarios para operar el sistema, la primera etapa del mismo (2008-2011) tuvo un costo de 9,979,766,280 pesos,<sup>2</sup> lo que equivalía en su momento a 760,767,530 dólares y representaba el 1.29% del presupuesto acumulado de la Ciudad de México para el periodo 2007-2012.

A pesar de la importante inversión que se destinó para implementar el programa, no ha sido objeto de una evaluación seria que nos permita medir el cumplimiento de los objetivos planteados; es decir, si la instalación de las cámaras de vídeo vigilancia ayudó a disminuir la incidencia criminal en las zonas en donde se instalaron. Por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de México ha publicado una serie de reportes<sup>3</sup> en donde se muestra una disminución significativa en los tiempos de respuesta de las autoridades ante la comisión de ilícitos, así como una reducción en la cantidad de delitos de alto impacto, sin embargo, el hecho de que hayan disminuido la cuantía de los delitos no demuestran la existencia de una relación causal, entre la tendencia a la baja y la instalación de las cámaras.

<sup>2</sup> Respuesta a la solicitud de información pública CAEPCCM/DG/OIP/762/2013.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el Informe Anual de Resultados 2010 de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Aunque se haya cumplido la meta de disminuir la incidencia de los delitos de alto impacto, aún no se puede atribuir dicha disminución a la instalación de cámaras de vídeo vigilancia, debido a que existen otros factores que también podrían haber influido en el fenómeno. Para hacerlo, se requeriría llevar a cabo un estudio que permitiera aislar el posible efecto de las otras variables y a su vez, construir una relación directa entre dicha variable y el resultado. Derivado de lo anterior, el objetivo del presente artículo será evaluar el efecto del programa Ciudad Segura en la incidencia criminal y para ello se dará respuesta a la siguiente interrogante: ¿En qué medida la instalación de 8,088 cámaras de vídeo vigilancia urbana en el periodo 2008-2011 ayudó a disminuir la incidencia criminal en la Ciudad de México?

## 2.- Marco teórico y estado de la cuestión

Existe un cuerpo de literatura que se ha dado a la tarea de evaluar el uso de cámaras de vídeo vigilancia urbana como mecanismo para reducir la incidencia criminal en las ciudades. Esta línea de investigación se desprende de otra agenda de investigación que se inició con el texto *Crime and Punishment: an Economic Approach* de Gary Becker en 1968, el cual sostiene que la presencia regular de los cuerpos de seguridad en una zona, eleva las posibilidades de arrestar a los infractores de la ley. Derivado de ello, la incidencia criminal puede disminuir en una zona a partir de la presencia constante de las autoridades. En resumen, a mayor presencia policial, los riesgos de la acción criminal disminuyen, por tanto, gran parte de los criminales deciden, dejar de delinquir, o trasladar sus actividades a zonas de menos riesgo.

Varios trabajos extrapolaron el principio de disuasión de Becker a una modalidad remota de presencia policial mediante el uso de cámaras de vídeo vigilancia, que le permite a las autoridades detectar ilícitos a distancia y tener una pronta reacción ante dichas emergencias (Brown 1995; Ditton y Short 1999; Welsh *et al.* 2015; Ratcliffe, Taniguchi y Taylor 2009). La relación causal que estos textos (Brown 1995; Ditton y Short 1999; Welsh *et al.* 2015; Ratcliffe, Taniguchi y Taylor 2009) exponen se puede resumir en la interconexión de los siguientes supuestos: 1) Un aumento en el número de cámaras de vídeo vigilancia provoca una mayor presencia de la policía en una zona; 2) por tanto, se tiene mayor capacidad de monitorear lo que sucede en dicha demarcación, de tal forma que la posibilidad de realizar arrestos aumenta de forma considerable; 3) estos factores pesan en la decisión de los posibles delinquentes que al ver que aumenta el riesgo de ser arrestado optan, por no delinquir, o por transferir sus actividades a otras zonas.

Además de lo dicho en los párrafos precedentes, Gill y Spriggs (2005) mencionan que la instalación de cámaras de vídeo vigilancia urbana puede reducir la comisión de delitos en las zonas aledañas, no solo porque la presencia de las cámaras aumenta el riesgo percibido por los criminales de ser atrapados, también lo hacen porque se eleva la percepción de seguridad de los habitantes de la zona, lo que propicia que éstos utilicen con mayor frecuencia las calles; lo que a su vez provoca un aumento de la vigilancia natural de dichas zonas. Además de dicho cuerpo de literatura, se pueden citar otros dos que son pertinentes para el objeto de estudio del presente artículo. El primero de ellos es un grupo de textos que sostienen que es posible reducir la incidencia criminal a través del diseño inteligente de los

espacios públicos y del rescate de los mismos (Francis *et al.* 2014; Welsh, Farrington y Taheri 2015; Wilson 2013).

En este grupo de textos se destacan muchas características de los espacios públicos que ayudan a reducir el delito, como es la iluminación (Clarke 2008), el mantenimiento que se le da a los mismos (Kuo y Sullivan 2001), la colocación de puestos de vigilancia (Cordner 2014) o la instalación de cámaras de vídeo (Shah y Braithwaite 2012). El segundo de estos cuerpos de literatura es conocido como estudios de oportunidad del delito, cuyo máximo exponente es Marcus Felson, que señala que es más probable que una persona delinca cuando existen ciertas condiciones en el entorno (Felson y Clarke 1998), por ejemplo, que un delito requiera poco esfuerzo y no sea riesgoso. En dicho contexto, la instalación de cámaras de vídeo vigilancia vendría a alterar el riesgo, reduciéndose así la probabilidad de que el crimen se cometa (Clarke 1997).

Desde finales de la década de los años 90 se han llevado a cabo muchas investigaciones en varias ciudades del mundo, cuyo objetivo ha sido medir la capacidad de las cámaras urbanas de vídeo vigilancia para disuadir a los posibles infractores de la comisión de delitos. Sin embargo, los diferentes estudios obtuvieron evidencia contradictoria, por un lado hay una serie de trabajos en donde se observa que la instalación de cámara ayudó a reducir la cantidad de delitos como es el caso de Griffiths (2003), que estudió el efecto de la vigilancia remota en Gillingham, Inglaterra, en donde la incidencia criminal disminuyó en un 35% en la zona de tratamiento, mientras que en la zona de control apenas hubo una reducción del 0.05%.

Un efecto similar se puede advertir en la investigación que Ratcliffe, Taniguchi y Taylor

(2009) llevaron a cabo en Filadelfia, en donde se logró reducir el crimen en 13%. Tendencia que se repite en otros estudios (Shah y Braithwaite 2013; Sivarajasingam, Shepherd y Matthews 2003; Piza, Caplan y Kennedy 2014; Darcan 2014; Varona 2013). Mención aparte requiere Brown (1995), quien descubrió que las cámaras tienen un efecto significativo a la hora de reducir la incidencia criminal en el período inmediato a la instalación de las mismas, sin embargo, al paso del tiempo dicho efecto se va diluyendo. En un segundo grupo de estudios se muestra como la instalación de cámaras no tuvo un efecto significativo (Cerezo y Díez 2010; Galdon-Clavell 2015), tal y como lo muestran Grandmaison y Tremblay (1997) en el cual analizan la instalación de estos dispositivos en el metro de Montreal. Así como en Klauser (2007), en donde el efecto de las cámaras es mínimo en Olten, Suiza.

También hay otro grupo de estudios en donde la reducción de los delitos en algunas zonas viene acompañada por su incremento en otras zonas. Por ejemplo, en Pricks (2015) se muestra como a partir de la instalación de cámaras en el metro de Estocolmo, hay una reducción de conductas ilícitas en las estaciones del centro, pero un aumento en las de la periferia. También se puede incluir en este grupo a Cerezo (2013), quien identifica una migración de delitos hacia las zonas de Madrid que no tienen cámaras o bien Soto (2013), con un resultado similar en Málaga. Se podría pensar que parte de la diferencia entre los resultados de ambos grupos de estudio se debe a las metodologías que se utilizan, pero incluso en trabajos que estudian varias demarcaciones se aprecian efectos diferenciados, por ejemplo, en Caplan, Kennedy y Petrossian (2011), hay un efecto disuasorio en algunas zonas de Newark, New Jersey, pero en otras no es así.

Un patrón similar se puede apreciar en La Vigne *et al.* (2011) que desarrollaron su estudio en Chicago, Baltimore y Washington D.C., pero estos programas solo tuvieron efectos positivos en Chicago y Baltimore, mientras que en Washington D.C. no pudo observarse ningún efecto derivado del uso de cámaras. Ditton y Short (1999) llegan a resultados equivalentes en Airdrie y Glasgow en Escocia. Derivado de lo señalado en los párrafos precedentes, se pueden presentar cuatro hipótesis de trabajo:

**H1:** La colocación de cámaras de vigilancia urbana tiene un efecto significativo a la hora de reducir la incidencia criminal que se registra en las zonas aledañas a las cámaras. (**Reducción**).

**H2:** La colocación de cámaras de vigilancia urbana tiene un efecto significativo a la hora de reducir la incidencia criminal que se registra en las zonas aledañas a las cámaras, pero también se observa la migración de los delitos a otras zonas cercanas. (**Migración**).

**H3:** La colocación de cámaras de vigilancia urbana tiene un efecto significativo al reducir la incidencia criminal en unas zonas, sin embargo, no se observa que dicho efecto sea significativo en otras zonas. (**Reducción diferenciada por zonas**).

**H4:** La colocación de cámaras de video vigilancia urbana no tiene un efecto significativo a la hora de reducir la incidencia criminal. (**Sin efecto evidente**).

### 3.- Datos y variables

Cuatro elementos son fundamentales para evaluar el efecto de las cámaras en la incidencia criminal, el primero es una variable depen-

diente, el número de delitos que se han cometido en una zona en un tiempo determinado, el segundo es una variable independiente que se materializa en la cantidad de cámaras de vídeo vigilancia que había en una zona en un tiempo determinado, los otros dos elementos son transversales y nos ayudan a interconectar en tiempo y espacio la variable dependiente y la independiente. El tercer elemento es una cobertura geográfica donde las variables interactúan y el cuarto elemento son diferentes cortes temporales que nos permitan observar la interacción de variables en al menos dos momentos, de tal manera que tengamos un escenario sin cámaras instaladas (línea base) y otro escenario de tratamiento donde las cámaras ya fueron instaladas. A continuación se describe a detalle cada uno de estos elementos, haciendo hincapié en las fuentes de información donde se obtuvieron los datos:

**Variable dependiente:** El gobierno de la Ciudad de México a través de la Dirección General de Estadística e Información Policial de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) producen todos los meses un mapa-reporte donde se señala la ubicación exacta de cada uno de los delitos de alto impacto<sup>4</sup> que se registraron en la ciudad.

Se tuvo acceso a los reportes a partir de una solicitud de información pública en la cual la SSP me hizo entrega de los mapas de los 71 sectores policiales para cada uno de los meses de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> El gobierno de la Ciudad de México clasifica como delitos de alto impacto los siguientes: homicidio doloso, secuestro, robo con violencia, robo a transportistas, robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo de vehículo, robo a negocio, violación y extorsión.

<sup>5</sup> Es importante hacer mención de algunas deficiencias o carencias encontradas en los reportes que me fueron entregados. El primero de ellos es que no se contempla la cifra negra, por ende, sólo están contenidos en la base los delitos

Es posible calcular la incidencia delictiva mensual de cada uno de los sectores policiales por un período prolongado de tiempo. Hay varias precauciones que se deben tener en cuenta a la hora de contrastar la incidencia de los diferentes sectores policiales de la Ciudad de México: en primera instancia, la población que habita en cada uno de los sectores policiales es diferente: en segundo término, el área que abarcan los sectores también varía de manera importante, un tercer factor a considerar, es que el número de cámaras instaladas en cada sector también es diferente, el cuarto factor a tomar en cuenta, es que la incidencia criminal tiene variación de un sector a otro y por último, es necesario tener presente que la incidencia criminal global de la Ciudad de México ha cambiado a lo largo del tiempo.

Los factores que se mencionan en el párrafo precedente impiden que se pueda comparar la incidencia criminal absoluta de dos o más sectores policiales en dos o más momentos, ya que eso implicaría una lectura errónea del impacto de las cámaras, por ende, se tiene que construir un indicador que nos permita representar los pesos relativos de la incidencia criminal en cada sector y que también haga posible estimar la variación en el tiempo de esos pesos.

Para construir este indicador se siguieron varios pasos: primero se trazó una línea base en el mes de enero del 2008, fecha en la que se tiene plena certeza de que no había instaladas cámaras de vídeo vigilancia en ninguno

denunciados. El segundo es que en 2009 se reportaban todos los delitos y a partir de 2010 sólo se registran los delitos de alto impacto, por lo que hay muchos datos descontinuados. El tercero es que se advirtieron muchos errores de registro y duplicación de datos, los cuales en la medida de lo posible fueron subsanados. El cuarto es que no se advierte la existencia de mecanismos de revisión de la calidad de los datos, por lo que no se pueden descartar errores.

de los sectores policiales. En este primer corte temporal se registró el **número de delitos** que se habían cometido en cada sector y se dividió entre el total de delitos que se habían registrado en toda la Ciudad de México en enero del 2008, de tal forma que se obtuvo una variable que muestra el porcentaje de delitos que se dio en cada sector en el tiempo número uno, el segundo paso fue repetir el cálculo del peso porcentual de la incidencia delictiva en cada sector para los años subsecuentes (2009, 2010, 2011 y 2012); en el tercer y último paso, podemos comparar un corte temporal con otro, al restar cada uno de los porcentajes registrados en la línea base con los que se calcularon para los años subsecuentes, de tal forma que se pueden identificar los sectores donde la incidencia criminal relativa se ha incrementado, los sectores donde ésta ha disminuido y la magnitud del cambio expresado en un indicador que llamaremos *Diferencia de porcentajes*, que se puede calcular a partir de la siguiente formula:

$$Dif = \left[ \left( \frac{X_i}{\sum X_t} \right) * 100 \right] - \left[ \left( \frac{X_{i+1}}{\sum X_{t+1}} \right) * 100 \right]$$

Si calculamos este indicador comparando el cambio porcentual de cada uno de los cortes temporales con respecto a la línea base del 2008, posteriormente podríamos cruzar los valores obtenidos en cada sector con el número de cámaras de video vigilancia que éstos tenían en cada corte temporal. Si al cruzar estos valores resulta que la presencia de cámaras en el sector, o bien la presencia de un mayor número de cámaras tiene una estrecha relación con la disminución de la incidencia criminal relativa (representada por un aumento en el indicador Diferencia de porcentajes) se podría pensar que existen elementos para validar la

primera de las hipótesis (Reducción). Si además de la reducción de la incidencia criminal relativa, se observa un aumento en los sectores donde todavía no se había instalado cámaras, se podría pensar que existen más elementos para validar la hipótesis número dos (Migración). Por otro lado, si solo puede observarse un efecto estable en algunos sectores y no en otros, es factible pensar en un escenario como el que se describe en la hipótesis número tres (Reducción diferenciada por zonas), en cambio, si no se observa ningún patrón atribuible a las cámaras en cuanto a la reducción de la incidencia criminal, estaríamos más cerca de la cuarta hipótesis (Sin efecto evidente).

**Variable independiente:** La Ciudad de México cuenta con el registro del número de cámaras que se ubican en cada sector policial, también sabe la ubicación exacta de cada cámara, sus características y el momento en el que fue colocada, sin embargo, dicho Centro solo accedió a proporcionarme el primero de los datos; el número de cámaras que había en cada sector en cuatro momentos diferentes. Dicho dato solo permite hacer un análisis de los patrones generales del fenómeno, es decir, que podemos analizar si en los sectores que cuentan con más cámaras que otros se ha registrado una disminución en su peso relativo en la incidencia criminal, sin embargo, dicho nivel de desagregación de los datos no permite otros análisis más detallados del fenómeno, por ejemplo, impide conocer el efecto de una cámara de video en concreto.

Es por ello, que se tomó la decisión de ejecutar una recolección complementaria de datos para poder realizar un segundo análisis del fenómeno que tuviera en cuenta la ubicación exacta de las cámaras de video vigilancia. Para ello, se eligió como caso de

estudio al sector policial de más fácil acceso para esta investigación, que resultó ser el de Cuajimalpa, el cual se recorrió por completo en automóvil a fin de mapear la ubicación exacta de cada una de las cámaras de vídeo vigilancia. Con estos datos complementarios se pudo hacer cruces de la ubicación tanto de las cámaras y los eventos criminales en varios períodos de tiempo.

**Coberturas geográficas:** Derivado de los dos puntos anteriores, tenemos que utilizar dos tipos de coberturas geográficas. La primera es una división de la Ciudad de México en 71 sectores policiales en los cuales se registraron los delitos de alto impacto que se cometieron en cada sector, en cada uno de los cortes temporales. La segunda cobertura solo será del sector policial de Cuajimalpa pero desagregado a nivel de calles y manzanas, de tal forma que se ubicó cada delito y cada cámara de vídeo vigilancia.

**Cortes en el tiempo:** Los cortes temporales vienen determinados por la respuesta que dio el Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México mediante el oficio CAEPCCM/DG/OIP/762/2013 a la solicitud de información pública con folio 0303100051513, en donde se establecen cuatro cortes temporales en la instalación de las cámaras:

- Enero a marzo del 2009: 100 cámaras instaladas en 4 sectores.
- Abril a diciembre del 2009: 3,040 cámaras instaladas en 29 sectores.
- Enero a diciembre del 2010: 5,120 cámaras instaladas en 53 sectores.
- Enero a diciembre del 2011 (en adelante): 8,088 cámaras instaladas en la totalidad de los sectores policiales.

Se sumó un quinto momento en 2008, que sirvió como línea base ya que en dicho lapso aún no se había instalado ninguna cámara en la Ciudad de México. La instalación escalonada de las cámaras en los diferentes sectores nos permite generar una división entre zonas de tratamiento y zonas de control.

#### 4.- Metodología

Se llevaron a cabo dos tipos de análisis complementarios; el primero de ellos busca identificar el efecto agregado de la colocación de cámaras de **vídeo vigilancia** en los 71 sectores policiales de la Ciudad de México; y el segundo, plantea un examen del caso concreto del sector policial de Cuajimalpa. A continuación, se presenta una descripción de la metodología que se siguió para realizar estos análisis:

**Análisis agregado de los 71 sectores policiales:** Para analizar si el número de cámaras de vídeo ayudó a reducir la cantidad de delitos de alto impacto, se siguieron estos pasos:

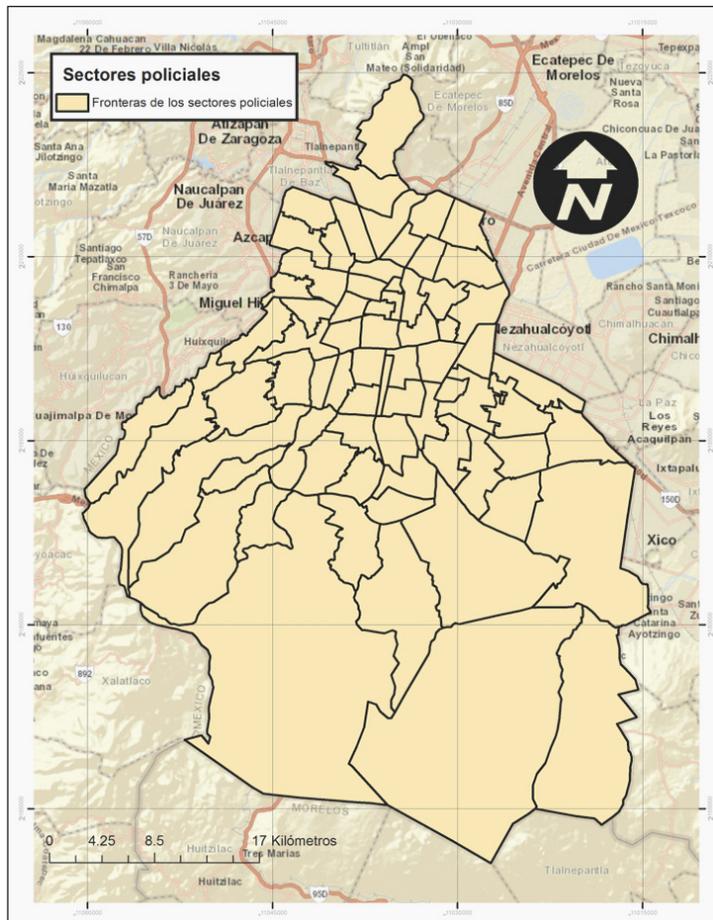
- Se elaboró un mapa en el *software* ArcGis<sup>6</sup> de las fronteras de los sectores policiales de la Ciudad de México.<sup>7</sup>
- El mapa de ArcGis tiene una base de datos vinculada a cada polígono,<sup>8</sup> de tal forma que se registró el número de cámaras que tenía cada sector para diferentes períodos;

6 ArcGis es un software de análisis de datos geográficos, que tiene distintas herramientas de estadística espacial, las cuales permiten relacionar distintos fenómenos que interactúan en las mismas coberturas espaciales.

7 El software contiene herramientas de dibujo, por lo que se pueden trazar mapas.

8 Un polígono es una unidad geográfica en la que nos interesa agrupar datos. Para el presente artículo los polígonos serán cada uno de los 71 sectores policiales.

Ilustración 1. Fronteras de los 71 sectores policiales de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia.

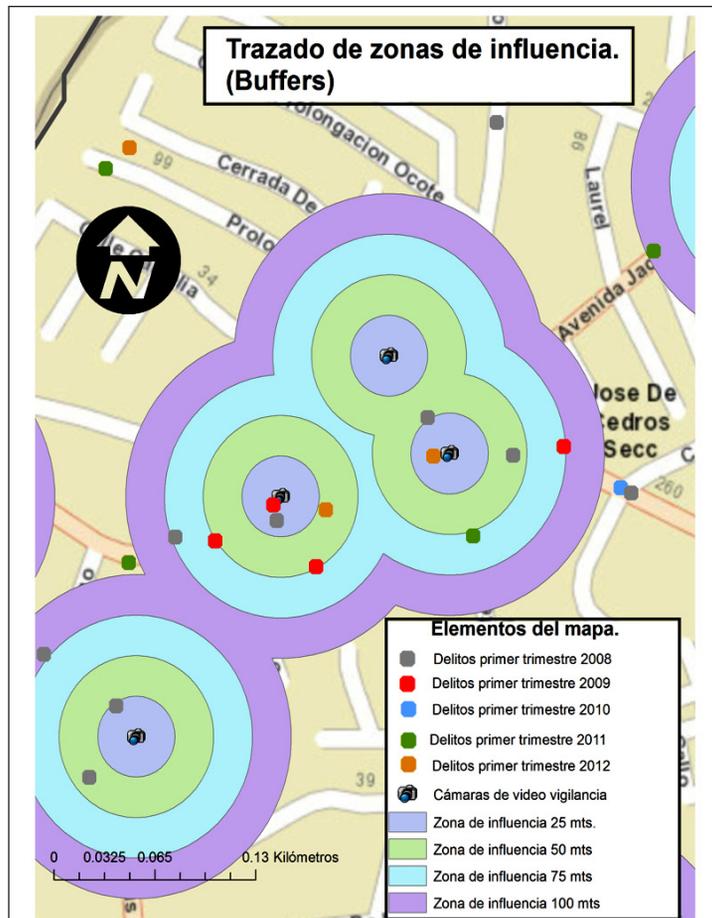
2008, enero a marzo del 2009, abril a diciembre del 2009, 2010, 2011 y 2012. De igual forma registré otras variables *Dummy* donde se señalan los sectores que cuentan con al menos una cámara de vídeo para los mismos períodos.

- Ingresé a la base de datos el número de delitos de alto impacto que se registraron en cada sector en cada uno de los períodos.
- Se convirtió la incidencia criminal de cada zona y periodo, a valores relativos. Tam-

bién se calculó la diferencia entre los distintos cortes temporales. Para calcularlas se toma el porcentaje que es más antiguo en tiempo y se le resta el más reciente.

- Cuando la base de datos se completó, se utilizaron herramientas estadísticas como la regresión por mínimos cuadrados para probar cada una de la hipótesis: 1) Si el número de cámaras es determinante para explicar la diferencia entre los porcentajes de delitos; 2) si el número de cámaras tam-

Ilustración 2. Mapeo de los principales elementos del estudio de caso del sector policial de Cuajimalpa.



Fuente: (FALTA)

bién explica el incremento en los porcentajes de delitos en los sectores con menos cobertura de cámaras; 3) Si existe un efecto, pero este es acotado a algunas zonas; o 4) Si no se percibe ningún efecto.

**Estudio de caso del sector policial de Cuajimalpa:** Debido a que del sector policial de Cuajimalpa tenemos datos con un mayor nivel de desagregación, se pudo hacer un análisis más detallado, para ello, se siguieron los pasos que se enumeran a continuación:

- Se ubicó en el mapa de ArcGis cada una de las cámaras de video vigilancia. Se utilizaron los datos que se recopilieron durante la inspección física del sector policial.
- Como las cámaras del sector de Cuajimalpa fueron colocadas entre abril y diciembre del 2009, ningún punto de la cobertura espacial tenía cámaras entre el primer trimestre del 2008 y el primer trimestre del 2009, dicho período el cual nos servirá como línea base.

- Para facilitar la comparación se estableció que el primer trimestre de los años 2010, 2011 y 2012 sirvieran como períodos de tratamiento, ya que la totalidad de las cámaras se encontraban instaladas en los mismos.
- Se mapearon los delitos de alto impacto que se registraron en el sector policial en cada uno de estos períodos.
- Para correlacionar la distancia que existe entre las cámaras y los delitos, se utilizó una herramienta de ArcGis que permite el trazado de zonas de influencia o buffers alrededor de la ubicación de cada una de las cámaras,<sup>9</sup> para identificar los delitos que se cometieron dentro de la zona de cobertura visual de cada una de las cámaras. Se trazaron alrededor de cada cámara 4 zonas de influencia, el primero tiene un radio de 25 metros, el segundo de 50 metros, el tercero de 75 metros y el último de 100 metros, de tal forma que también se puede analizar si la comisión de los eventos criminales es sensible a la ubicación de las cámaras. Se eligió la distancia de 100 metros para la última zona de influencia ya que en la mayoría de los casos las cámaras de video vigilancia ya no son visibles a una distancia mayor.
- Se contabilizó la cantidad de delitos en cada zona de influencia para cada corte de tiempo. De nueva cuenta se utilizaron medidas relativas para facilitar la comparación.

<sup>9</sup> Es una herramienta de ArcGis que permite el trazado de circunferencias concéntricas a diferentes distancias de un tipo de elementos, en este caso las cámaras.

## 5.- Resultados y discusión de los resultados

Al igual que en la sección precedente, el presente apartado se divide en dos subapartados, en el primero se lleva a cabo el análisis agregado de los 71 sectores policiales, y en el segundo se analiza el caso del sector policial de Cuajimalpa.

### 5.1.- Resultados del análisis general de los 71 sectores policiales.

En el cuadro 1 se presentan los resultados de las regresiones por mínimos cuadrados ordinarios que se hicieron para distintos cortes de tiempo con el objetivo de establecer; si un aumento en el número de cámaras de video vigilancia tiene algún efecto en la incidencia criminal.

Un primer aspecto a destacar es que el resultado de todas las regresiones (salvo una de ellas) no es significativo y en casi todos los casos están muy lejos de serlo. Esto nos indica que el número de cámaras que hay en cada uno de los sectores policiales parece no tener ningún efecto en la incidencia criminal. Por lo tanto, no existen elementos para creer que la primera hipótesis (reducción) es capaz de explicar estos resultados. El único de los resultados que es estadísticamente significativo es contradictorio, ya que nos indica que un aumento en el número de cámaras de video vigilancia se traduce en una disminución en la diferencia de porcentajes, cuando el efecto que esperábamos era el contrario, ya que partimos del supuesto de que en el 2008 habría una mayor incidencia que en el 2009 debido a que la instalación de las cámaras provocarían una disminución de la incidencia criminal en

Cuadro 1. Resultados de las distintas regresiones por mínimos cuadrados ordinarios.

	Coefficiente.	Error estándar.	P-valor.
Número de cámaras que cada sector policial tenía en el 2011 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2012.	0.00023	0.00156	0.880165
Número de cámaras que cada sector policial tenía en el 2010 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2011.	-0.06633	0.16364	0.68647
Número de cámaras que cada sector policial tenía en el 2009 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2010.	0.00002	0.00109	0.98388
Número de cámaras que cada sector policial tenía en el primer trimestre del 2009 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2009.	-0.015776	0.00994	0.11724
Variable dummy que indica si cada sector policial tenía o no cámaras en el primer trimestre del 2009 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2009.	-0.82148	0.31036	0.01005**
Variable dummy que indica si cada sector policial tenía o no cámaras en el 2009 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2010.	0.00055	0.15205	0.99711
Variable dummy que indica si cada sector policial tenía o no cámaras en el 2010 como factor que explica la diferencia entre el porcentaje de delitos cometidos en cada sector en el 2008, en relación a los cometidos en el 2011.	-0.06633	0.16364	0.68647

Fuente: elaboración propia. Un \* indica una significancia estadística del 90%, \*\* indican una significancia estadística del 95% y \*\*\* indican una significancia estadística del 99%.

los sectores donde fueron colocados los dispositivos de vídeo. Por tanto, la diferencia de porcentajes entre el 2008 y el 2009 tendría que haber aumentado en las zonas con cámaras. Sin embargo, la salida estadística muestra una disminución en dicha diferencia.

Tampoco existe evidencia que nos permita validar la segunda hipótesis (migración), debido a que no se observa un incremento en los porcentajes de delitos de las zonas sin cámaras o con menor número de cámaras. Incluso, se

realizó un análisis complementario a la base de datos para ver si en las zonas con cámaras hubo un aumento o una disminución de las variables que miden las diferencias de porcentajes. Por ejemplo, en el primer corte temporal (Enero-Marzo del 2009) encontramos cuatro sectores con cámaras y en dos de ellos se observa un aumento en la incidencia criminal mientras que en los dos restantes se observa una disminución. Algo parecido se puede observar en el segundo corte temporal (Abril-Di-

ciembre 2009) en el que hay 26 sectores con cámaras pero solo en 11 de ellos se observa una disminución en los eventos criminales. Por último, en el tercer corte temporal (2010) había 53 sectores con cámaras de los cuales se observa una disminución de los porcentajes de delitos en 33 de ellos.

Derivado del párrafo anterior, se podría pensar que estamos frente a una situación como la que se describe en la hipótesis número tres (reducción diferenciada por zonas), pero en muy pocos casos se observa una disminución sostenida de los eventos criminales. En un mismo sector, unos años observamos un aumento en los porcentajes de delitos, y al siguiente, vemos una reducción, lo que nos lleva a pensar que la incidencia criminal no tiene relación alguna con el número de cámaras que tiene cada sector. Por tanto, la hipótesis que mejor explica los resultados de la presente sección es la número cuatro (sin efecto evidente).

### *5.2.- Resultados del estudio de caso al sector policial de Cuajimalpa*

El análisis agregado puede tener algunos sesgos inherentes, debido que el efecto disuasorio no se materializa a través de zonas tan grandes como los sectores policiales, sino a través de pequeñas zonas aledañas a cada una de las cámaras de video vigilancia. Por ello, es necesario analizar al menos un caso donde se pueda observar la incidencia criminal que se da en las inmediaciones de cada una de las cámaras. A continuación, se presenta un cuadro donde se resume el número de delitos de alto impacto que se presentaron en los primeros trimestres del 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 dentro de cada una de las zonas de influencia o *buffers* (25 mts., 50 mts., 75 mts. y 100 mts.). Es

importante mencionar que en el 2008 y 2009 todavía no habían cámaras en el sector policial de Cuajimalpa, por lo que estos dos años servirán como línea base o grupo de control.

En el cuadro 2 se puede observar una drástica disminución en los pesos relativos de incidencia criminal en el 2009 con respecto al 2008, sin embargo, esto no puede vincularse con las cámaras de video vigilancia debido a que en ninguno de estos períodos había cámaras en el sector de Cuajimalpa, mientras que en el primer período de tratamiento (2010) observamos una disminución en la incidencia de la primera y la última zona de influencia, pero un aumento en las otras dos, aunque es justo mencionar que tanto el aumento como la disminución fue marginal en todos los casos. En el penúltimo corte (2011) observamos un aumento en la incidencia criminal salvo en la zona de influencia de los 75 metros alrededor de las cámaras, mientras que en último corte (2012) observamos un incremento significativo en la incidencia criminal en tres de las cuatro zonas de influencia. En conclusión no se puede observar una tendencia clara en los resultados, lo que reafirma la idea de que la hipótesis número cuatro (sin efecto evidente) es la que mejor explica los resultados del presente artículo.

Derivado de los resultados de los dos análisis de la presente sección, podemos llegar a dos conclusiones: la primera es que no tenemos elementos para afirmar que la instalación de cámaras de video vigilancia haya tenido algún efecto en la incidencia criminal, por tanto, no se pueden validar las declaraciones del Gobierno de la Ciudad de México que afirman que el programa Ciudad Segura ha tenido éxito y la segunda, es cierto que la incidencia de delitos de alto impacto ha ido a la baja en los últimos años en términos agrega-

**Cuadro 2: Cantidad de delitos de alto impacto que se registran en cada una de las zonas de influencia para los diferentes períodos de tiempo.**

<b>Primer trimestre del 2008.</b>				
<b>Radio de las zonas de influencia.</b>	<b>25 mts.</b>	<b>50 mts.</b>	<b>75 mts.</b>	<b>100 mts.</b>
Porcentaje que ocupa la zona de influencia del área total del sector policial de Cuajimalpa.	0.69%	2.72%	5.77%	9.73%
Número de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	13	19	27	30
Porcentaje de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	22.03%	32.20%	45.76%	50.85%
Densidad promedio de delitos por kilómetro cuadrado (1).	2.55	2.55	2.55	2.55
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado dentro de la zona de influencia (2).	81.15	30.26	20.25	13.34
Diferencia entre las densidades (2) y (1).	78.60	27.71	17.70	10.79
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado del área que se ubica por fuera de la zona de influencia (3).	2.00	1.78	1.47	1.39
Diferencia entre las densidades (2) y (3).	79.15	28.48	18.78	11.95
<b>Primer trimestre del 2009.</b>				
<b>Radio de las zonas de influencia.</b>	<b>25 mts.</b>	<b>50 mts.</b>	<b>75 mts.</b>	<b>100 mts.</b>
Porcentaje que ocupa la zona de influencia del área total del sector policial de Cuajimalpa.	0.69%	2.72%	5.77%	9.73%
Número de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	6	13	23	27
Porcentaje de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	9.68%	20.97%	37.10%	43.55%
Densidad promedio de delitos por kilómetro cuadrado (1).	2.68	2.68	2.68	2.68
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado dentro de la zona de influencia (2).	37.46	20.70	17.25	12.00
Diferencia entre las densidades (2) y (1).	34.77	18.02	14.57	9.32
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado del área que se ubica por fuera de la zona de influencia (3).	2.44	2.18	1.79	1.68
Diferencia entre las densidades (2) y (3).	35.01	18.52	15.46	10.33
<b>Primer trimestre del 2010.</b>				
<b>Radio de las zonas de influencia.</b>	<b>25 mts.</b>	<b>50 mts.</b>	<b>75 mts.</b>	<b>100 mts.</b>
Porcentaje que ocupa la zona de influencia del área total del sector policial de Cuajimalpa.	0.69%	2.72%	5.77%	9.73%
Número de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	6	16	27	30
Porcentaje de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	8.33%	22.22%	37.50%	41.67%
Densidad promedio de delitos por kilómetro cuadrado (1).	3.12	3.12	3.12	3.12
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado dentro de la zona de influencia (2).	37.46	25.48	20.25	13.34

Densidad de delitos por kilómetro cuadrado del área que se ubica por fuera de la zona de influencia (3).	2.88	2.49	2.07	2.01
Diferencia entre las densidades (2) y (3).	34.58	22.99	18.19	11.32
<b>Primer trimestre del 2011.</b>				
<b>Radio de las zonas de influencia.</b>	<b>25 mts.</b>	<b>50 mts.</b>	<b>75 mts.</b>	<b>100 mts.</b>
Porcentaje que ocupa la zona de influencia del área total del sector policial de Cuajimalpa.	0.69%	2.72%	5.77%	9.73%
Número de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	8	15	22	28
Porcentaje de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	13.56%	25.42%	37.29%	47.46%
Densidad promedio de delitos por kilómetro cuadrado (1).	2.55	2.55	2.55	2.55
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado dentro de la zona de influencia (2).	49.94	23.89	16.50	12.45
Diferencia entre las densidades (2) y (1).	47.39	21.34	13.95	9.90
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado del área que se ubica por fuera de la zona de influencia (3).	2.22	1.96	1.70	1.49
Diferencia entre las densidades (2) y (3).	47.72	21.93	14.80	10.96
<b>Primer trimestre del 2012.</b>				
<b>Radio de las zonas de influencia.</b>	<b>25 mts.</b>	<b>50 mts.</b>	<b>75 mts.</b>	<b>100 mts.</b>
Porcentaje que ocupa la zona de influencia del área total del sector policial de Cuajimalpa.	0.69%	2.72%	5.77%	9.73%
Número de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	7	16	26	28
Porcentaje de delitos de alto impacto que se registraron dentro de la zona de influencia.	13.21%	30.19%	49.06%	52.83%
Densidad promedio de delitos por kilómetro cuadrado (1).	2.29	2.29	2.29	2.29
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado dentro de la zona de influencia (2).	43.70	25.48	19.50	12.45
Diferencia entre las densidades (2) y (1).	41.40	23.19	17.21	10.16
Densidad de delitos por kilómetro cuadrado del área que se ubica por fuera de la zona de influencia (3).	2.00	1.65	1.24	1.20
Diferencia entre las densidades (2) y (3).	41.69	23.84	18.26	11.25

#### Resumen de la incidencia de los delitos de alto impacto en cada periodo.

Radio de las zonas de influencia.	25 mts.	50 mts.	75 mts.	100 mts.
2008	22.03%	32.20%	45.76%	50.85%
2009	9.68%	20.97%	37.10%	43.55%
2010	8.33%	22.22%	37.50%	41.67%
2011	13.56%	25.42%	37.29%	47.46%
2012	13.21%	30.19%	49.06%	52.83%

Fuente: Elaboración propia. En amarillo se muestra la línea base, en verde se muestran los aumentos en los porcentajes y en rojo las disminuciones.

dos, por lo tanto, se tiene que explorar la capacidad de otras variables (patrullajes, segmentación de los sectores policiales en cuadrantes o ubicación de los módulos de seguridad) para explicar el fenómeno.

## 6.- Conclusiones y agenda pendiente de investigación

Se debe ser cauto al establecer los alcances de los resultados del presente estudio, ya que si bien es cierto que la evidencia que arroja el mismo no nos permiten validar ninguna de las tres primeras hipótesis, lo cierto es, que se requiere hacer un nuevo análisis que contemple la ubicación exacta de cada una de las cámaras de vídeo vigilancia de la Ciudad de México o al menos el análisis de un mayor número de casos (sectores policiales); y que además, dicho análisis llegue a resultados similares a la presente investigación, para poder afirmar que en el área de la Ciudad de México no se cumplen las tres primeras hipótesis (H1 Reducción, H2 Migración y H3 Reducción diferenciada por zonas). Toda la evidencia recopilada en el presente artículo nos indica que la hipótesis número cuatro, que sostiene que *la colocación de cámaras de vídeo vigilancia urbana no tiene un efecto significativo a la hora de reducir la incidencia criminal que se registra en las zonas aledañas a las cámaras*, es la que puede explicar de mejor forma el caso de la Ciudad de México. Sin embargo, tampoco existe completa certeza de que dicha presunción corresponda a la realidad, siendo necesario un nuevo análisis para poder confirmar dicho escenario.

Es necesario mencionar que los hallazgos del presente artículo solo son válidos para el caso de la Ciudad de México. Los hallazgos

del presente texto pueden ser útiles para comprender lo que sucede en otras regiones, pero no tenemos elementos para extrapolar las conclusiones del artículo a esos contextos, sobre todo teniendo en cuenta que la literatura ha llegado a hallazgos bastante heterogéneos en la materia. Este artículo debe verse como una contribución al estado del arte y no la conclusión de los debates que se mantienen abiertos en dicho cuerpo de literatura. Un último punto que se debe destacar, es el hecho de que las conclusiones del presente trabajo también se encuentran acotadas a los delitos de alto impacto, ya que no se pudo analizar otro tipo de delitos debido a la falta de datos.

Derivado de los resultados del presente estudio se puede delinear una futura agenda de investigación que estará sujeta a la disponibilidad de los siguientes datos: en la medida que se cuente con datos acerca de la ubicación de cámaras de vídeo vigilancia y delitos en otras ciudades, el presente estudio podría ser replicado en otras regiones. Sí se obtiene la ubicación de otros tipos de delitos se podría medir con mayor precisión un efecto en la variable dependiente y si se hace pública la ubicación exacta de cada una de las cámaras de vídeo vigilancia de la Ciudad de México, se podría llevar a cabo un análisis mucho más robusto. También se puede profundizar el estudio aquí presentado mediante la inclusión de algunos datos que ya se encuentran disponibles, por ejemplo, en este texto se tomó la cantidad total de delitos de alto impacto, pero este indicador se puede dividir en varios tipos de delitos, de tal forma que es posible analizar si las cámaras de vídeo vigilancia han tenido efectos disuasorios en algunos tipos de delitos, aún y cuando parezcan no tenerlos en términos agregados. Incluso se pueden utilizar otro tipo de hipótesis alternativas que involucren

nuevas variables independientes, por ejemplo, la ubicación de los módulos de vigilancia policial o las rutas de patrullaje de la policía de la Ciudad de México.

## Bibliografía

- Becker, Gary. 1968. "Crime and Punishment: an Economic Approach". *Journal of Political Economy* 76 (2): 169-217.
- Brown, Ben. 1995. "CCTV in Town Centres: Three Case Studies". *Police Research Group Crime Detection and Prevention Series Paper* 68: 1-83.
- Caplan, Joel, Leslie Kennedy y Gohar Petrossian. 2011. "Police-monitored CCTV cameras in Newark, NJ: A quasi-experimental test of crime deterrence". *Journal of Experimental Criminology* 7 (3): 255-274.
- CAEPCCM. 2013. Respuesta a la solicitud de información pública con folio 0303100051513 mediante el oficio CAEPCCM/DG/OIP/762/2013 emitido por la responsable de la oficina de información pública del Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México el día 14 de Octubre del 2013 en México Distrito Federal.
- Cerezo, Ana. 2013. "CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation". *European Journal of Criminology* 10 (2): 222-236.
- Cerezo, Ana y José Luis Díez. 2010. "La Videovigilancia en las Zonas Públicas: Su Eficacia en la Reducción de la Delincuencia". *Boletín Criminológico* 121.
- Clarke, Ronald. 1997. *Situational Crime Prevention*. Nueva York: Criminal Justice Press.
- Clarke, Ronald. 2008. "Improving Street Lighting to Reduce Crime in Residential Areas", [http://www.popcenter.org/Responses/pdfs/street\\_lighting.pdf](http://www.popcenter.org/Responses/pdfs/street_lighting.pdf).
- Cordner, Gary. 2014. "Community policing". En *The Oxford Handbook of Police and Policing*, editado por Michael D. Reisig y Robert J. Kane, 148-171. Oxford: University Press.
- Darcán, Emirhan. 2014. "The impact of police-monitored CCTV cameras on crime patterns". Lambert: Academic Publishing.
- Ditton, Jason y Emma Short. 1999. "Yes, it works, no, it doesn't: Comparing the effects of open-street CCTV in two adjacent town centers". *Crime Prevention Studies* 10 (1): 201-223.
- Felson, Marcus y Ronald Clarke. 1998. "Opportunity Makes the Thief". *Research Development Statistics*: 1-44. <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/thief.pdf>.
- Francis, Jacinta, Billie Giles-Corti, Lisa Wood y Matthew Knuiman. 2012. "Creating Sense of Community: The Role of Public Space". *Journal of Environmental Psychology* 32 (2012): 401-409, [https://www.researchgate.net/profile/Lisa\\_Wood8/publication/266620692\\_Creating\\_Sense\\_of\\_Community\\_The\\_role\\_of\\_public\\_space/links/543fd4420cf21227a11b8827.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lisa_Wood8/publication/266620692_Creating_Sense_of_Community_The_role_of_public_space/links/543fd4420cf21227a11b8827.pdf).
- Galdon-Clavell, Gemma. 2015. "Si la Videovigilancia es la Respuesta, ¿Cuál era la Pregunta? Cámaras, Seguridad y Políticas Urbanas". *EURE* 123: 81-101.
- Gill, Martin y Angela Spriggs. 2005. *Assessing the impact of CCTV, Home Office Research Study*. Leicester: Home Office Crime Reduction and Community Safety Group.

- Grandmaison, Rachel y Pierre Tremblay. 1997. "Évaluation des effets de la télé-surveillance sur la criminalité commise dans 13 stations du Métro de Montréal". *Criminologie* 30: 93-110.
- Griffiths, Matthew. 2003. "Town centre CCTV: An examination of crime reduction in Gillingham, Kent". Trabajo de pre-grado, Universidad de Reading, [http://www.popcenter.org/responses/video\\_surveillance/pdfs/griffith\\_nd.pdf](http://www.popcenter.org/responses/video_surveillance/pdfs/griffith_nd.pdf).
- Klauser, Francisco. 2007. "Difficulties in Revitalizing Public Space By CCTV: Street Prostitution Surveillance in the Swiss City of Olten". *European Urban and Regional Studies* 14 (4): 337-348.
- Kuo, Frances y William Sullivan. 2001. "Environment and Crime in the Inner City does Vegetation Reduce Crime?". *Environment and Behavior* 33 (3): 343-367.
- La Vigne, Nancy, Samantha Lowry, Joshua Markman, y Allison Dwyer. 2011. *Evaluating the Use of Public Surveillance Cameras for Crime Control and Prevention*. Washington D.C.: Urban Institute, Justice Policy Center.
- Piza, Eric, Joel Caplan y Leslie Kennedy. 2014. "Analyzing the influence of micro-level factors on CCTV camera effect". *Journal of Quantitative Criminology* 30 (2): 237-264.
- Priks, Mikael. 2015. "The Effects of Surveillance Cameras on Crime: Evidence from the Stockholm Subway". *The Economic Journal* 125 (588): F289-F305.
- Ratcliffe, Jerry, Travis Taniguchi y Ralph Taylor. 2009. "The Crime Reduction Effects of Public CCTV Cameras: A Multi Method Spatial Approach". *Justice Quarterly* 26 (4): 746-770.
- Shah, Rajiv y Jeremy Braithwaite. 2013. "Spread too thin: analyzing the effectiveness of the Chicago camera network on crime". *Police Practice and Research* 14 (5): 415-427.
- Sivarajasingam, Vaseekaram, Jonathan Shepherd y Kyle Matthews. 2003. "Effect of Urban Closed Circuit Television on Assault Injury and Violence Detection". *Injury Prevention* 9: 312-316.
- Soto, Carles. 2013. "La Medición del Desplazamiento y la Difusión de Beneficios: Aplicación del Método Bowers y Jhonson (2003) a la Investigación de Cerezo y Díez Ripollés (2010)". *Revista Española de Investigación Criminológica REIC* 11: 2-26.
- Varona, Gema. 2013. Estudio Exploratorio Sobre los Efectos del Uso Policial de la Videovigilancia en Lugares Públicos. Universidad del País Vasco, <http://www.ehu.es/es/web/ivac/estudio-exploratorio-efectos-uso-policial>.
- Welsh, Brandon, David Farrington y Sema A. Taheri. 2015. "Effectiveness and Social Costs of Public Area Surveillance for Crime Prevention". *Annual Review of Law and Social Science* 11: 111-130. <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-lawsocsci-120814-121649>.
- Wilson, James. 2013. *Thinking About Crime*. Nueva York: Basic Books.



Entrevista

# Desafíos para el futuro urbano en América Latina

## Entrevista a Augusto Barrera<sup>1</sup>

### *Challenges for the urban future in Latin America* *Interview to Augusto Barrera*

Por Martín Scarpacci

¿Qué sensación te queda después de haber presenciado tan de cerca la reunión de las Naciones Unidas de Hábitat III? ¿Qué puntos te parecen relevantes y positivos del encuentro, y en fin, de la Nueva Agenda? ¿Cuál es el balance?

Es un proceso que hay que entenderlo y evaluarlo desde las posibilidades y límites que tiene la acción política del sistema de Naciones Unidas. Me parece que esto es vital para comprender. Potencialidades, en el sentido que te permite un espacio y un campo de articulación, de debate y de visibilización de algunos conflictos de la problemática urbana. Una parte del modelo que se utilizó para la elaboración de la Nueva Agenda fue mediante la identificación de diez grupos temáticos de expertos o gente representativa de los campos que se pretendía abordar desde la agenda, que los llamaron unidades de política.

¿Uno de esos grupos fue en el que participaste junto con el Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE)?

Exactamente, yo participé en el de Gobernanza Urbana como experto, pero también estuve muy cerca del grupo que trabajó sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades Inclusivas. Además de mi trabajo cercano a esos dos grupos, creo que tuvimos el mérito de constituir una red de los expertos de América Latina que eran parte de las unidades de política. Esto es muy importante. En Cuenca, casi un año antes de que se realice el evento oficial, con-

---

<sup>1</sup> Exalcalde de Quito, es hoy coordinador del Centro de Investigación de Políticas Públicas y Territorio (CITE) de FLACSO Ecuador. Además, fue miembro del grupo de expertos de la *Policy Unit 4 'Urban Governance, Capacity and Institutional Development'* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible-Hábitat III. Esta designación obtenida por Barrera tuvo por objetivo desarrollar recomendaciones de políticas sobre cuestiones específicas en relación al desarrollo urbano sostenible, contribuir en la revisión de documentos sustantivos preparatorios y el apoyo en el análisis de datos, estadísticas e información y resultados.

vocamos a los diferentes expertos de América Latina y a partir de eso, desarrollamos un conjunto de elementos comunes de la problemática urbana de la región para que cada uno de los expertos, entre comillas, incida, en su respectivo grupo. América Latina tuvo la virtud de concentrarse en torno a algunas tesis fuertes, como el Derecho a la Ciudad, empujar procesos participativos, promover un nuevo paradigma urbano, con énfasis muy fuertes en temas como la “desigualdad”; una característica ineludible de la ciudad latinoamericana. Me parece que logramos unir un conjunto de ideas, no necesariamente compacto ni mucho menos, pero un conjunto de ideas que sirvieron para generar una incidencia relativamente importante.

Luego, a lo largo de la formulación del documento, esta vertiente que es un poco más conceptual, técnica y teórica pasa a otra fase, una negociación pura y dura que se realiza entre Estados. Esto hay que entenderlo, hay toda una parte del contenido que se produce desde los *Policy Papers*, *Policy Units*, consultas, debates, etcétera, pero finalmente el documento termina siendo negociado por los Estados. Entonces aquí hay otro tipo de negociación, allí los actores son las Cancillerías, y es una negociación del punto y coma, de cada término, que pasa por distintas posiciones y derecho a veto, etc. Esto modifica al documento, esta es la verdad, en algunos casos atenúa o en otros casos incorpora elementos.

En el caso concreto de la Nueva Agenda Urbana, existieron algunos elementos que se procesaron en la negociación intergubernamental. En primer lugar, lo que estaba muy claro era el concepto de Derecho a la Ciudad, que, si bien es mencionado en la versión final de la Nueva Agenda Urbana, es solo una mención, aunque los contenidos si se los in-

corpora. En las versiones anteriores era un componente sustancial de un nuevo paradigma de desarrollo urbano. Hubo una posición muy clara de parte de los Estados Unidos de Norteamérica y de algunos países asiáticos en relación a las implicaciones de este Derecho. Básicamente porque el Derecho desde una mirada positivista, se entiende que está vinculado a una exigibilidad incluso oficial, y, por otro lado, hay gente que piensa que Naciones Unidas no tiene potestad para generarles obligaciones de derechos a los Estados nacionales.

**¿Entonces eran más potentes las versiones previas que la versión definitiva?**

Sí. Hay que entender que en Hábitat II, el Derecho a la Ciudad no se menciona, por eso en torno a este derecho, lo que se logra en Hábitat III es un balance, en general, positivo. Es el primer documento del sistema de Naciones Unidas que incorpora el concepto de Derecho a la Ciudad. Antes de eso se había trabajado mucho desde el Foro Social Mundial, desde la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, desde la constitución ecuatoriana, desde algunas otras declaraciones de derechos, etcétera. Pero es el primer documento oficial de Naciones Unidas que incorpora el concepto de Derecho a la Ciudad y desarrolla sus contenidos de función social y ambiental de la propiedad, de democracia participativa. Ese es sin duda un elemento favorable.

**¿Y desde una perspectiva más negativa?**

Es complicado por ejemplo que no se haya explicitado el valor de la diversidad, particularmente en los temas de género, de los grupos GLBT. Hubo una posición negativa básicamente del Estado ruso. Es también débil el

hecho de que el componente de democracia local no sea tan fuerte como debió ser. De lo que sabemos, ahí hubo una oposición de Estados asiáticos donde la democracia local no era “bienvenida”. Entonces, una serie de conceptos que hacían parte de una idea más integral finalmente fueron debilitados en la negociación interestatal. Por ejemplo, el tema de las *Smart Cities* se convirtió en una discusión casi icónica de esta tecnologización de la ciudad, que le quita contenidos. En las discusiones previas, por ejemplo, en la reunión temática de espacio público en Barcelona, hubo una idea muy fuerte de que más que innovación tecnológica se requiere una innovación social y conceptual que la construya, y no reproducir una mirada de fetiche que termine con que la tecnología te va a resolver los problemas globales. Finalmente, en la versión aprobada se incorporó el concepto de manera poco crítica y no se recogió esta discusión de fondo.

Pero insisto que hay que entender que primero hay un debate social, académico, de actores, entre otros; y luego hay un debate gubernamental puro y duro, del cual sale la Agenda. Lo más débil, básicamente es la poca claridad en los procesos de implementación, de seguimiento, y en lo que podríamos llamar compromisos globales concretos. Te doy el ejemplo de la COP21<sup>2</sup>, se puede o no estar de

acuerdo, pero hay compromisos concretos de contribuciones económicas para la creación de fondos y hay un mecanismo de seguimiento exacto donde un comité de expertos mide avances y retrocesos. Esos mecanismos, en el caso de la Nueva Agenda Urbana no están. Entonces es una Agenda Urbana bastante más declarativa, pero débil en los componentes de implementación y en la posibilidad de crear un mecanismo multiactoral de seguimiento.

Este también fue todo un debate. Las ciudades tienen que ver tanto con políticas nacionales de los gobiernos nacionales, pero también y mucho, con los gobiernos locales, con universidades, y por supuesto con los ciudadanos. Porque esta idea de proximidad y de participación de los ciudadanos es fuerte, desde muchos lados se esperó que esta Agenda configure un mecanismo mucho más participativo de seguimiento. Yo te diría que hay elementos positivos y otros negativos, que como todo documento de Naciones Unidas va a estar en un campo de disputa.

**Es muy claro que una cosa es lo que diga Naciones Unidas en sus documentos oficiales y otra cosa es la que pensaron cada uno de los actores, entre ellos, el CITE, o Augusto Barrera personalmente. Pero me llama la atención que desde la oficialidad del evento, pero también de los eventos paralelos, se discutió mucho sobre el tema de la inversión y sobre qué escala de gobierno es el actor principal. Sin embargo, el mismo Elkin Velázquez, Director de ONU-Hábitat para América Latina comentó que estamos frente a un problema**

2 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocida como CMNUCC (UNFCCC en inglés) fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y ha sido ratificada por 196 Estados, que constituyen las “Partes”, las partes interesadas, de la Convención. La Conferencia de las Partes (COP), compuesta por todos los Estados “Partes”, constituye el órgano supremo de la Convención. Se reúne anualmente en conferencias mundiales en las que se adoptan decisiones para respetar los objetivos de lucha contra el cambio climático. Las decisiones

solo se pueden tomar por unanimidad de las Partes o por consenso. La COP celebrada en París será la 21<sup>a</sup>, de ahí el nombre de COP21.

de orden estructural.<sup>3</sup> Desde mi perspectiva entre el tema de la inversión y quién maneja ese recurso por un lado, y los temas de fondo-estructurales por el otro, existe una contradicción muy importante. Los bancos se han comportado como un socio principal de las Naciones Unidas en todo este proceso. Es decir, se discutió como manejar el recurso económico, como manejar el empréstito, qué nivel de gobierno recibe el dinero, el Nacional o el Local, pero de fondo no hay algo alternativo a este modelo hegemónico que se propone desde estos organismos multilaterales. ¿No es necesario un cambio de rumbo?

Yo creo que ahí hay dos racionalidades casi paralelas. Por un lado, hay una racionalidad de lo que podríamos decir la actual economía política de producción de las ciudades, que pasa sustancialmente por grandes flujos de capitales, intereses inmobiliarios, por la financiarización de la vivienda que genera un proceso de segregación, de componentes de la ciudad conectados a dinámicas globales, y de componentes que tienen co-presencia territorial, pero completamente desconectados lo cual profundiza una dualidad. Sobre eso hay toda una discusión. Yo diría que hay un nuevo arreglo espacial. Parte de eso son los Grandes Proyectos Urbanos que privatizan el espacio público, o las intervenciones que generan pro-

cesos de *gentrificación*. Esta expansión absurda de las zonas suburbanas ricas, este modelo de ciudades de fronteras, una economía impulsada desde el funcionamiento absoluto del libre mercado, y del libre flujo de recursos financieros y de bienes y servicios, sobre los cuales además las condiciones de regulación de los gobiernos locales son claramente limitadas.

En muchos de los casos, inclusive, se construye un discurso hegemónico que dice que hay que hacer todo lo posible por atraer este tipo de inversiones. Ahí hay un problema muy grave, porque este tipo de ciudad construida como un territorio de operación de economías extractivas, lo que hacen es quitar riquezas y llevarla a otro lado, terminan empobreciendo las ciudades. Una economía sana en una ciudad tiene un alto anclaje local, producción de empleo adecuado, con alto nivel de diversificación, con alta capacidad de articulaciones sinérgicas en el territorio, no solamente de empresas y sobre todo la riqueza generada se queda y distribuye ahí. Creo que hay en esto un camino interesante. Por otro lado, casi en paralelo, hay toda una discusión sobre la construcción de la infraestructura de la ciudad, aspecto determinante por la oleada de urbanización que se viene en los próximos veinte o treinta años. Algunos estudios dicen que el 70% de las ciudades del mundo están por “hacerse”.

La urbanización contemporánea es un fenómeno básicamente del sur. La idea que la gran ciudad es París, Londres, Nueva York ya no es así, las grandes aglomeraciones son ahora Cantón, Tokio, Yakarta, Delhi o Sao Paulo; y en general son las ciudades asiáticas, africanas y latinoamericanas las que más crecen. Entonces, esta urbanización del Sur, es una urbanización que demanda una cantidad enorme de infraestructura. Por un lado, tienes

3 Elkin Velázquez “Porque si se quiere, la velocidad de las externalidades negativas casi siempre resulta más alta que la velocidad de las soluciones y de fondo hay un tema estructural. El tema estructural es que el modelo de producción de la ciudad no ha cambiado. Mientras no cambie el modelo de producción de la ciudad vamos a tardar en llegar a ciudades sin desigualdades”. Entrevista realizada en noviembre de 2016 por Alejandro Gambina. Extraído del Blog Megafón: la batalla de las ideas. CLACSO. [https://www.clacso.org/megafon/megafon9\\_articulo4.php](https://www.clacso.org/megafon/megafon9_articulo4.php)

las ciudades africanas altamente deficitarias en términos de infraestructura, incluso básica; las ciudades latinoamericanas que han avanzado mucho en términos de combate a la pobreza, etcétera, pero que en términos de calidad urbana siguen siendo altamente deficitarias. Si tú comparas con una ciudad del primer mundo la calidad de la acera, del sistema de transporte, de la gestión de residuos, del sistema de postes, de la conectividad, te das cuenta que es deficitaria en relación a esa ciudad. Esto nos plantea un desafío enorme, ¿qué infraestructura se necesita y cómo se la va a financiar?

Es un campo de debate que no hay que eludir. Yo estoy en desacuerdo con la idea de que no hay que hacer nada. Esto termina por abandonar el terreno de disputa. Por el contrario, hay que entrar de lleno en una discusión sobre qué infraestructura hay que construir. Desde mi perspectiva hay mucho que construir, pero entre construir más autopistas y más viaductos para autos privados versus sistemas de intervención integral de transporte público, más espacio público, hay una diferencia enorme y debemos abogar e inclinarnos por lo segundo. Entre construir acupuntura logística que colabora en rentabilizar ciertos territorios de la ciudad versus intervenciones integrales de servicios básicos y de reubicación de centralidades, sin duda lo segundo. La infraestructura es un elemento de soporte sustantivo en la calidad de la ciudad. Entonces, hay que discutir qué infraestructura y cuál no. El segundo gran tema es el cómo. Cómo vamos a construirla, y ahí el tema de la inversión es sumamente importante. Porque, por ejemplo, en el caso africano, no puede ser que reconozcas que tienes millones de personas sin agua ni alcantarillado y al final la Agenda Urbana te diga que ese es un problema de esos municipios pobres. O sea, no se

logró definir ningún mecanismo alternativo de fondeo global, que debió haberse constituido, o que hay que luchar para su constitución que permita que resolvamos ese problema de carencias básicas. Sobre este tema la agenda dice cosas, pero es mucho más lo que no dice y hay que desarrollar. Efectivamente hay que hacer inversiones, necesitas ligar la economía política y la redistribución de la riqueza. Este tipo de cosas están construidas en un lenguaje un poco neutral en la Agenda Urbana, pero serán verdaderos conflictos de las ciudades en los próximos años.

**Estamos de acuerdo, es totalmente necesaria la infraestructura, el tema es para quién y para qué, como tú también lo señalas. Desde mi perspectiva pareciera que las Naciones Unidas lubrica un sistema hegemónico que se beneficia de los negocios urbanos y que en América Latina este sistema se ha beneficiado mucho más que las ciudades y los ciudadanos. Entonces la pregunta es: ¿cuál sería la forma alternativa de producción de ciudades?**

Yo creo que evidentemente hay otras maneras de hacer las cosas. Yo francamente dudo que exista tal alineación de actores. Siempre hay unos efectos de contagio de las ideas y construcción de narrativas institucionales, pero no creo que haya una construcción ni monolítica, porque el asunto es complejo y diversificado, ni me parece que ese conjunto de actores tengan una sola perspectiva a futuro. Por ejemplo, el interés del capital privado en invertir en transporte público es bastante cercano a cero, por las dificultades de su rentabilización. En cambio, hay mucho interés en invertir en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en nuevas redes. Pero la decisión del tipo y las formas de esas

inversiones deberían ser tomadas por las sociedades a través de sus autoridades, debe ser un tema de la política local a discutir. Unas inversiones rentabilizan el capital y afectan a una dinámica productiva endógena. Pero otras inversiones reconstruyen ciudad, tejido productivo, redistribuyendo oportunidades. Entonces, a eso me refiero con que hay meterse en este debate.

Desde el campo progresista, me parece que en general si renuncias a ese debate, estás dejando el espacio para que decidan los otros. Para utilizar un ejemplo, Barcelona va a lanzar un plan muy fuerte de reconstrucción de vivienda, básicamente pública, de interés social, eso también es inversión, pero es vivienda de interés social. Al mismo tiempo está discutiendo este tema que ellos le denominan “morir de éxito” refiriéndose al turismo que degrada el tejido urbano. Entonces tú puedes regular la presencia de un capital que puede terminar siendo extractivo, que elimina mecanismos de redistribución local, y por otro lado puedes generar mecanismos de inversión pública o privada o incluso de la sociedad civil. Algunos de los programas de vivienda se realizan en asociación con cooperativas. Lo que te quiero decir es que a veces bajo la misma idea puedes tener contenidos programáticos y significados diferentes.

Esas precisiones programáticas, políticas, incluso ideológicas, son las que ahora hay que hacer. La Nueva Agenda Urbana empaqueta un conjunto de temas y efectivamente puede convertirse en un mecanismo de normalización y de no conflicto, como todas las declaraciones del Sistema de Naciones Unidas al que suscriben los países. Pero me parece que también genera una serie de elementos a partir de los cuales puedes construir una narrativa de derechos, una narrativa de redistribución, una

narrativa de recuperación de lo público, etcétera. Yo lo veo como un campo en disputa. Un momento donde un tema o problemática se instala, y se abre aun más el debate, pero esto no significa que estos temas van a ser resueltos, sino que van a seguir siendo los más importantes conflictos urbanos. Pero allí está el centro de la discusión.

**Hay muchos actores hablando sobre la problemática urbana que manejan un mismo código, entendiendo a la ciudad desde la misma perspectiva y realmente alternativo se ha visto muy poco o nada. Ese es para mí el punto. El espacio público, el del debate, es justamente un espacio de disenso, de voces diversas y no de muchas voces que entienden a la ciudad desde la inversión y el crédito, ¿qué piensas al respecto?**

La verdad es que eso tiene bastante más que ver, es un poco doloroso decirlo, con la correlación de fuerzas en el campo urbano a escala global. Estamos asistiendo a una correlación claramente desfavorable para los movimientos sociales urbanos. Hoy tienes un movimiento urbano global -no solo en América Latina-, mucho más fragmentado, localizado y débil, con poca significación política, en muchos de los casos totalmente subordinados a las estructuras gubernamentales. Creo que la actual asimetría del debate refleja una asimetría de fuerzas políticas y sociales concretas. Es una constatación muy dolorosa y tiene que ver con los mecanismos a través de los que se articulan los movimientos alternativos en las ciudades que tengan significación o cuánto de eso termina rápidamente cooptado en redes clientelares.

**Supongo que eso tiene que ver con las características contemporáneas posmodernas en**

la cuál la sociedad vive. La diversificación, fragmentación, de las luchas de distintas minorías no logran incidencia por medio de sus luchas parciales.

Sí, podría haberse levantado un proceso más amplio que contuviera movimientos alternativos, pero no ocurrió. Probablemente mucho más activo e incisivo fue el movimiento ambientalista respecto a la COP21. Yo creo que aquí se hicieron esfuerzos, pero más allá de la voluntad de las personas esto demuestra cuál es la correlación social real en relación a cómo construir otro modelo social de construcción de ciudad. Cuando tú dices *shopping*, la gente en general tiene una idea positiva. Cuando dice que vas a construir una autopista, a la gente en general le parece bien. Cuando dices que no vas a cobrar impuestos a los ricos la gente te aplaude. Esa es la realidad del sentido común que hegemoniza ahora. Eso es necesario decirlo, porque si no reconoces esa condición terminas fuera del espacio concreto de la lucha política y la ciudad es un espacio de lucha política.

**Específicamente yendo al tema de la seguridad, de las Ciudades Seguras, según Naciones Unidas, “actualmente solo del 20 al 25% de la urbanización mundial está planificada correctamente y el resto es, o muy precaria o guiada por las lógicas de maximización de la rentabilidad financiera del sector inmobiliario”.<sup>4</sup> Esta es una de las razones más importantes en el aumento de la inseguridad. Además, afirman que la ecuación menos des-**

**igualdad da como resultado menos inseguridad. ¿Qué hay de esto en la discusión de la Nueva Agenda Urbana?**

Cualquier encuesta del Latinobarómetro te plantea sin duda tres cuestiones prioritarias: i) movilidad, ii) seguridad y iii) empleo. Me parece que la Agenda, por preservar una aproximación relativamente aséptica al tratar lo urbano, aborda poco el tema de la cohesión, bastante más sobre la desigualdad, pero no hace una entrada desde la seguridad. Este es un tema carente, y es grave, porque independientemente de las construcciones causales y del análisis, es para la mayoría de las personas que viven en las ciudades del mundo y en particular de América Latina un problema primordial. Esta especie de asepsia debilita el debate porque deja de abordar uno de los temas sustantivos en la vida de los ciudadanos.

El tratamiento del tema de seguridad tiene graves peligros. El primero es que se convierte en un cajón de sastre en que caben fenómenos totalmente distintos, desde la convivencia, la desigualdad, hasta el crimen organizado. Hay un conjunto de elementos que se han convertido en una explicación estándar sobre los problemas de seguridad, que tienen que ver con la pobreza y la desigualdad. No obstante, hay muchísimos elementos nuevos que incorporan otros tipos de actores que son determinantes en la configuración de los actuales contextos de inseguridad urbana. El análisis del mapa de inseguridad de cualquier ciudad o país muestra que no hay tal asociación entre zonas pobres e inseguras. Por ejemplo, es inexplicable la situación que sufre México sin entender la existencia de las organizaciones delictivas internacionales y la localización territorial de los cárteles de circulación y tráfico de drogas. Esa es la racionalidad que opera allí detrás.

---

<sup>4</sup> Seguridad desde el tabique. Marcos Islas Espinosa. Fragmento tomado del Reporte global de asentamientos humanos de ONU-Hábitat del 2007. Blog más pormás: <https://www.maspormas.com/2016/11/08/seguridad-desde-tabique/>

En el caso de Ecuador, hay ciudades pequeñas o intermedias como por ejemplo Lago Agrio y Esmeraldas con problemáticas de seguridad bastante mayores que Guayaquil y muchísimo mayores que Quito, lo cual rompe con la argumentación de que hay una relación de escala demográfica con el tema de inseguridad. Hay que deconstruir una serie de prejuicios. Insisto hay más factores que tienen que ver con la estructura institucional, con la penetración del crimen organizado al sistema político, con la solidez de la fuerza pública y la justicia, etc. Hay que hacer un análisis de las causalidades, de las mediaciones y de los procesos y en muchos casos, es una asignatura pendiente. El otro peligro del tratamiento de la seguridad es la insistencia de la “securitización”, es decir la construcción de seguridad bajo la narrativa del control y la represión como la única salida, mientras que se desconocen elementos que tienen que ver fundamentalmente con la convivencia.

En el caso de Quito, además de aquellos episodios de violencia derivados de actividades delictivas, el enorme componente de muertes violentas está vinculado a la intolerancia, a violencia intrafamiliar, a los conflictos pasionales, amorosos o vecinales. De hecho, el número de muertes violentas, por estas causas es incluso mayor que aquellos derivados de asaltos o robos.

**Entonces, es un problema social que no se puede controlar con la securitización, que tiene que ver con la construcción de ciudadanía, de construcción de convivencia.**

Sí. De marcos de pertenencia, de sentido de cohesión, de códigos culturales con los que las ciudades se van haciendo. También tiene que ver con la propia transición demográfica,

con lo que somos ciudades que apenas, una, una y media, máximo dos generaciones estamos poblando estas grandes aglomeraciones. Constituidos por la destrucción de las formas tradicionales de cohesión social como la familia, como la iglesia, la escuela o el propio barrio. Estas cuestiones nos plantean un desafío muy profundo. Es necesario de-construir esta especie de mitología fácil, de que las ciudades más pobres son las más inseguras con lo cual se termina estigmatizando a la pobreza.

**Sin embargo el discurso de la securitización en América Latina es sumamente poderoso, la guerra que ya lleva diez años en México que se llamó Plan Mérida, la pacificación de las favelas en Brasil por los eventos del Campeonato del Mundo y Olimpiadas, la guerra contra el narcotráfico promovida también por los Estados Unidos que se denominó Plan Colombia, en Argentina la Gendarmería Nacional está ocupando un rol de control público que no le corresponde. Siempre existe este discurso inmediateista y por el contrario las cuestiones de fondo de las que venimos hablando siempre quedan rezagadas. ¿Cómo se crea esa construcción de significados de la que vienes hablando?**

La agenda Urbana en relación a estos temas te plantea un conjunto de nociones generales sobre temas de igualdad y de cohesión social pero me parece que es necesario hacer una construcción incluso cognitiva más general. Creo que hay un discurso de escala global sobre “la sociedad en riesgo” que está construyendo la típica securitización de ciertos temas. Me da la impresión que desde el *Brexit*<sup>5</sup>, hasta

5 Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea de 2016 que ganó la salida, op-

la xenofobia, pasando por la reciente elección de Trump, etc. Se comienzan a generar reacciones masivas, en este caso plebiscitarias, en contextos en donde se logra que la gente piense que pone en juego su propia supervivencia: el que viene me quita el trabajo, me puede violentar, daña mis costumbres, etc. Es una manera dramática en la cual se van construyendo significados y decisiones políticas a través de la narrativa del miedo o de la venganza. Esto legitima las manos fuertes, las acciones y no los debates, los golpes mediáticos, etcétera. Se supone que es lo que “funciona”, claro este funciona va entre comillas; porque resulta que cuando tú haces una comparación bastante más precisa, no necesariamente donde hay aplicación de mano dura hay índices de inseguridad más bajos.

El caso de Colombia, por ejemplo, hace poco se realizó un trabajo sobre el funcionamiento de ciudades, y paradójicamente el caso de Bucaramanga sorprendió gratamente. Había allí detrás, un mayor nivel de democratización del tejido económico y social. No era tanto esta construcción típica mercantilista, sino eran más bien razones estructurales de mayores niveles de cohesión, no solamente económica, sino también sociocultural que te entrega cierta comunidad. Yo insisto mucho en lo que pasa en el caso concreto del país, donde existen zonas fronterizas tremendamente complejas en contextos altamente extractivistas, con bajos niveles de cohesión del tejido social local y de dinámicas de construcción de convivencia y de democracia local, en realidad es el conjunto de esos factores lo que determina la resultante en torno a la inseguridad. Probablemente puedes tener una zona muchísimo más pobre entre comillas,

---

ción conocida popularmente como “Brexit”.

como puede ser la zona central del país, en una zona de transición demográfica e incluso étnica entre mestiza e indígena con niveles de seguridad absolutamente razonables. Creo que el discurso de la securitización es bastante perverso porque es más lo que esconde que lo que muestra.

**Estamos volviendo al punto inicial. Finalmente estamos hablando de un problema de fondo, de economía política urbana, de distribución de la riqueza, de construcción de ciudadanía. De qué hacemos con las urbes, las usamos para especular y construimos infraestructuras bajo la lógica de la rentabilidad o entendemos que hay un sinfín de cuestiones que ya no necesitamos. O por el contrario damos lugar a construcciones cognitivas, de ciudadanía, cuestiones que desarrollaste a lo largo de la entrevista. Y en este sentido ¿cuál es el desafío a seguir?**

Yo soy un convencido de la necesidad de construir un nuevo paradigma urbano. Una nueva forma de entender, de conocer, de intervenir, de procesar las ciudades. Hay entradas que son muy potentes, como por ejemplo El Derecho a la Ciudad, entendiendo el Derecho a la Ciudad como ese conjunto de dimensiones de la ciudad como bien común. El Derecho a la Ciudad es un problema de cómo se distribuye este macro bien común. No es un problema de ser generoso y caritativo con los pobres, esa es una limitación y una perversión absoluta del Derecho a la Ciudad. Esa es una forma de domesticación terrible con la cual Lefebvre se volvería a morir. Como señala Harvey, el Derecho a la Ciudad es cómo se distribuye el excedente urbano.

Hay que señalar con claridad quiénes son los ganadores y perdedores de la economía

política, de eso trata el Derecho a la Ciudad. Pero debemos aterrizar todo esto y hacer las preguntas adecuadas: ¿en las ciudades se está invirtiendo de manera equitativa o se invierte solo en unos sectores sin invertir en otros? ¿Estamos generando efectivamente condiciones de valorización del capital especulativo o estamos haciendo inversiones que democratizan el patrimonio? Incluso más, ¿no es hora de bajarse del carrusel del crecimiento desbordado y plantearse crecimientos controlados y selectivos o decrecimiento de algunas áreas de la economía?

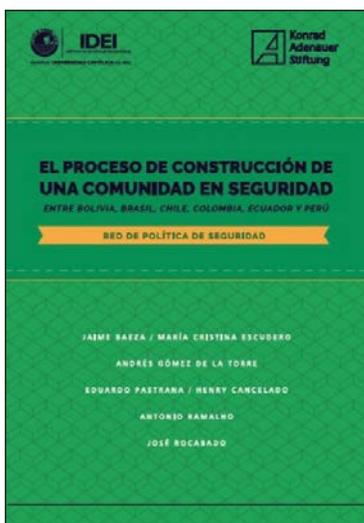
A la discusión de la economía y la redistribución urbana hay que acompañar una visión cosmopolita profundamente cívica y ciudadana que sea capaz de aceptar la diversidad social, étnica, cultural de las ciudades y que te permite enfrentar, desde una perspectiva democrática, las diversidades, las particularidades, las generalidades, las alteridades, los otros. Eso que ocurre en todas las ciudades, vivimos en ciudades cada vez más diversas desde el punto de vista cultural. ¿Eso lo construyes con una narrativa que homogeniza o construyes con una narrativa cívica y cosmopolita que sea capaz de incorporar ese conjunto de elementos? Debemos invertir grandes esfuerzos en la construcción de estos nuevos paradigmas. Hábitat es eso, es un momento en esa discusión, es decir, antes de eso hay luchas sociales y después seguirán habiendo. Sin dudas lo que tenemos es una “foto” del estado del debate, eso es lo que sale, pero esto sin duda continuará.

**Entonces, por último, ¿en qué pondrías el énfasis para ir cerrando esta entrevista?**

En que hay avances. Hace 20 años sobre el Derecho a la Vivienda te decían ¡están locos, para que se nombra! En cambio 20 años después en 100 Estados lo tienes consagrado en las constituciones o las leyes. Eso ha permitido el surgimiento de los movimientos sociales, de los sin techos, porque tienes entre los derechos, el Derecho a la Vivienda. Veinte años antes, es decir, antes de Hábitat II no se usaba ese concepto. Creo que eso mismo va a pasar con el Derecho a la Ciudad. Lo pueden domesticar, lo pueden quitar, lo pueden enfocar hacia la caridad, etcétera. No. El Derecho a la Ciudad es economía política de la Ciudad. ¿Es bueno o malo que eso esté en la Agenda? Hay gente que dice que eso es malo, porque te domestica y entonces se coartan las potencialidades transformadoras. La mayor parte de gente que está en la lucha social dice, “es bueno”, porque eso me genera un “paraguas”, ampara la lucha que yo estoy teniendo. La posición por ejemplo de la plataforma por el Derecho a la Ciudad, fue que teníamos que hacer todo lo posible para que al menos la Nueva Agenda Urbana incorpore una mención, porque eso te va a permitir que “mañana” cuando exista cierto desalojo o tengas un conflicto en cualquier lugar del mundo la gente se defienda con el documento de Naciones Unidas que la está protegiendo. A lo mejor tenemos que luchar después por nuevos y más efectivos mecanismos de protección, pero en la lucha social concreta esto termina siendo un elemento que te arropa, que te ayuda. Y sin lucha social concreta no iremos muy lejos.



Reseñas



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.19.2016.2379>

*El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Red de Política de Seguridad*<sup>1</sup>

Nicolás Álvarez Rosas<sup>2</sup>

La publicación del libro *El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, constituye una de las más recientes contribuciones de la academia latinoamericana a los estudios de seguridad regional. En un momento en que los bloques regionales se encuentran

1 Baeza, Jaime, María Cristina Escudero, Andrés Gómez de la Torre, Eduardo Pastrana, Henry Cancelado, Antonio Ramalho y José Rocabano. 2016. *El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

2 Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Uruguay. Especialista en Seguridad Internacional, Universidad Santiago de Compostela, España. Actualmente cursa una Maestría en Ciencia Política en la Universidad de la República, Uruguay. Correo: nicolasalvarezrosas@gmail.com

bajo la lupa y los asuntos de seguridad cobran cada vez mayor importancia a nivel global, la publicación conjunta de la *Red de Política de Seguridad* evidencia el sitio de relevancia que debemos otorgar actualmente en los estudios de seguridad en la región.

Una propuesta interesante y realista supone un detallado escrutinio sobre los antecedentes de consolidación de las comunidades de seguridad, una revisión actualizada sobre los desafíos y posibilidades de la región en la materia y una serie de planteamientos concretos para superar las dificultades a las que nuestro continente se encuentra expuesto. La obra se compone de cinco trabajos elaborados por connotados especialistas de la región. Por Perú, lo hace Andrés Gómez de la Torre; por Chile, Jaime Baeza y María Cristina Escudero; por Bolivia, José Rocabado; por Colombia, Henry Cancelado y Eduardo Pastrana; y por Brasil, Antonio Ramalho.

Andrés Gómez de la Torre, encargado de dar apertura al libro, parte desde una pregunta atractiva por su sencillez: “¿Es viable y realista?”, se cuestiona este autor para referirse a la creación de una comunidad en seguridad entre Perú y sus vecinos. Desde una mirada historiográfica, nos presenta una detallada línea de tiempo en la cual se sitúan momentos determinantes y/o coyunturas críticas que han marcado los distintos avances y retrocesos en materia de seguridad regional. Un primer momento destacado por Gómez de la Torre, se extiende desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta al menos una década antes de la finalización de la Guerra Fría. Allí, apunta el autor, los distintos países analizados cohabitaron en el ámbito de la seguridad, asumiendo los lineamientos emanados por Estados Unidos (EEUU), anulando así la posibilidad de espacios propios en polí-

tica internacional.

En un segundo momento, que se inicia con la democratización a fines de la década de los 80, específicamente en la década de los 90, existieron, indica Gómez de la Torre, distintos indicadores de cambio y transformaciones en los paradigmas regionales y hemisféricos de seguridad, dentro de los que se destaca la aprobación de los *Principios de Williamsburg* (1995) y sus disposiciones relativas al control democrático de las fuerzas armadas y a la promoción del debate en temas de defensa.

Sin embargo, no fue hasta finales del siglo XX y comienzos del XXI que se han avizorado importantes cambios, dentro de los cuales el autor destaca las reuniones de Gabinetes Ministeriales Binacionales, la elaboración de los llamados “Libros Blancos” de la defensa, la aprobación del Compromiso de Lima–Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la creación del Consejo Suramericano de Defensa, entre otros.

Sin embargo, a pesar de estos avances, anota Gómez de la Torre, existen al menos cuatro obstáculos para la creación de una comunidad en seguridad. En primer lugar, la heterogeneidad y asimetría política, económica, cultural y social de los Estados de la región. En segundo lugar, la disparidad ideológica, que, aunque no es nueva, tiene consecuencias para homogeneizar criterios en materia de seguridad. En tercer lugar, las diferencias en cuanto a la percepción de las amenazas a la seguridad. Finalmente, la diversidad de ámbitos y mecanismos que abordan los temas de seguridad desde diferentes perspectivas. “¿Es viable y realista?” Si, en la medida que se equiparen los criterios en torno a la seguridad y se logren consensos en torno a los beneficios de una zona regional de paz.

En el segundo ensayo del libro, los académicos chilenos Jaime Baeza y María Cristina Es-

cuadero, plantean un interesante análisis desde el neoinstitucionalismo, específicamente a partir del modelo de racionalidad limitada. Bajo esta óptica teórico-metodológica, los autores sostienen que en la actualidad los distintos actores toman decisiones de política exterior basados en sus limitaciones cognitivas, históricas, sociales y relacionales. La hipótesis central de su trabajo radica en que la superación de los dilemas de seguridad regional no se sostiene sobre la creación de mayores alianzas comerciales o la imitación de las distintas comunidades a nivel global, sino que se produce por la acción conjunta en materia de seguridad y defensa.

El trabajo se detiene en el análisis de los actores de política exterior y, principalmente, en los incentivos necesarios para que estos encuentren un curso de acción, que sin ser los óptimos, les permitan alcanzar sus metas y objetivos, en este caso la superación de los dilemas de seguridad para la creación de una comunidad. Mediante el análisis del caso chileno en relación con la región, los autores concluyen que existe una notable oportunidad para avanzar en la integración y generar condiciones para la paz positiva. Mientras que el dilema reside en alcanzar niveles de confianza mutua para superar las asimetrías que aún en la actualidad se encuentran presentes entre estos países, la clave se encuentra en el liderazgo regional de Brasil y en su capacidad para mediar los conflictos y consensuar nociones sobre amenazas comunes.

José Rocabado, de Bolivia, presenta un panorama alentador. Durante las últimas dos décadas se han logrado diversos avances a nivel doméstico y en los organismos regionales que representan a los seis países que forman parte del análisis: CAN, MERCOSUR y UNASUR. Para maximizar esta situación, se postula la necesidad de trabajar sobre los *outputs*

o lo que se denomina patrimonio normativo, legal y técnico, para incluirlos en el propósito general de crear una comunidad en seguridad.

Luego de detallar el acervo institucional, Rocabado contrasta las dos caras de una misma moneda, en términos de los pasos a seguir y los desafíos subyacentes para la creación de una comunidad en seguridad. En relación a los primeros, destaca la conveniencia de contar con una comprensión y visión común en materia de seguridad, construir una doctrina de seguridad sudamericana, formular un sistema cooperativo de seguridad y defensa para la preservación de los recursos estratégicos, lograr un consenso respecto a qué se entendería por comunidad de seguridad dentro de UNASUR y fortalecer el “asunto de la seguridad”.

Con respecto a los segundos, se subrayan desafíos para cada uno de los pasos a seguir. Primero, la presencia de diversas visiones y comprensiones sobre la seguridad; segundo, la falta de conocimiento, consenso y apoyo para generar una doctrina de seguridad; tercero, las dificultades derivadas del intercambio de información y las restricciones legales para formar un sistema cooperativo para la preservación de los recursos estratégicos; cuarto, las dificultades de acuerdo en UNASUR con respecto a la noción de comunidad; y, finalmente, la predominancia de la agenda de defensa por sobre los asuntos de seguridad.

En el cuarto ensayo del libro, los colombianos Henry Cancelado y Eduardo Pastrana se centran en los elementos conceptuales e institucionales para la creación de la comunidad en seguridad. En un primer momento, concentran su atención en el caso colombiano, describiendo el problema que representa la internacionalización del conflicto interno para la interacción de Colombia con el sistema internacional. En este sentido, los auto-

res exponen una de las principales paradojas que ha enfrentado el país: *poder derrotar a sus enemigos internos sin alterar elementos externos de manera tal que puedan desestabilizar el escenario regional*. Según ellos, el camino a seguir reside en alinear las necesidades del país con los requerimientos de la comunidad internacional.

El segundo momento del artículo se concentra exclusivamente en la seguridad regional y en la cooperación. Allí los autores exponen las principales limitaciones para la creación de una comunidad en seguridad, al tiempo que presentan un conjunto de ideas para lograr el objetivo. En consonancia con los desarrollos reseñados anteriormente, uno de los principales problemas detectados en el análisis, es la existencia de distintos órdenes de seguridad en la región que dificultan un empalme institucional que coincida con un único Complejo de Seguridad Regional. Además, los autores enumeran un cúmulo de variables que resultan dificultosas: marcado presidencialismo, valoración extrema de la soberanía nacional, presencia de diversas agendas de política exterior y predilección por enfrentar problemas de seguridad con instrumentos militares.

En definitiva, mientras que en MERCOSUR se han logrado arreglos consistentes, aún existe una marcada dependencia al liderazgo de Brasil. Lo contrario sucede en la zona andina, donde además de las fracturas ideológicas y la volatilidad de la cooperación, existe una clara falta de liderazgo. En este contexto, UNASUR es quien, a pesar de sus dificultades, presenta un panorama esperanzador.

El último ensayo, a cargo del brasileño Antonio Ramalho, presenta tres pasos concretos para avanzar en la institucionalización de la comunidad en seguridad. Es de destacar que, a diferencia de los abordajes anteriores, el au-

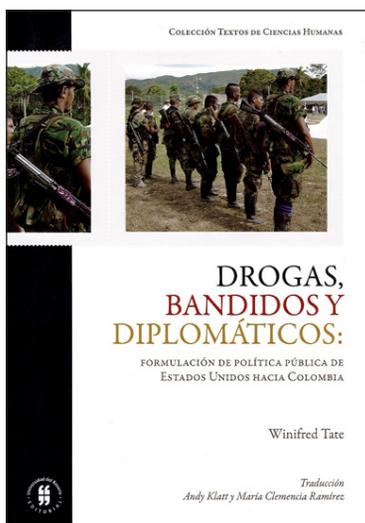
tor enfatiza la institucionalización por sobre la creación de una comunidad. Desde el inicio de su ensayo, el autor subraya que el desafío de la región no reside en construir una comunidad en seguridad, sino más bien densificar las relaciones interestatales y profundizar el proceso de integración, preservando la acumulación histórica de paz, diálogo y cooperación. Desde esta particular óptica, se presenta el camino a seguir mediante tres pasos:

- (i) *Comprender el acumulado histórico y sus implicaciones para la construcción de una comunidad en seguridad.* En este punto, Ramalho pone énfasis en el legado histórico como factor explicativo de la tradicional solución pacífica de las controversias interestatales en la región, sin perjuicio de las grandes guerras y el nivel de violencia intraestatal. Según el autor, el acumulado histórico de paz y diálogo no respondió a un plan premeditado, sino más bien a la temprana comprensión por parte de las elites económicas y políticas de la utilidad de evitar los conflictos regionales para mantener distantes a las potencias extra-regionales y defender los intereses nacionales.
- (ii) *Consensuar los desafíos comunes en el campo de la seguridad y defensa.* Ramalho realiza una acertada crítica al concepto de seguridad multidimensional, considerando que la falta de una distinción clara entre amenazas y desafíos no solo dificulta la organización de la acción conjunta para una cooperación adecuada, sino que también ha servido para confundir prio-

ridades respecto al empleo de las fuerzas armadas en la seguridad.

- (iii) *Armonizar los conceptos relevantes y establecer los términos de cooperación.* Finalmente, y en relación con lo anterior, Ramalho argumenta que, si bien la armonización conceptual puede considerarse una condición necesaria, no resulta suficiente en tanto genera soluciones únicamente en el plano discursivo. Debido a esto, el autor enfatiza la necesidad de contar con dicha armonización, la identificación de riesgos y amenazas y el reconocimiento de la importancia de una cultura de paz para lograr iniciativas de cooperación consistentes.

En definitiva, en las últimas décadas las relaciones de poder en el sistema internacional han sufrido una rápida mutación. Mientras que el actual escenario de incertidumbre ha debilitado la cooperación entre Estados, el singular proceso de globalización en el que nos encontramos, resulta un factor determinante para la transnacionalización del delito. En tiempos en los que se habla de “multipolaridad sin multilateralismo”, los ensayos reseñados con anterioridad nos invitan a repensar nuestro modelo de integración con énfasis en seguridad, apartándose de las recetas a nivel global y concentrándose en las posibilidades y limitaciones de nuestro propio continente. Un libro serio y riguroso que, mediante distintos modelos analíticos, presenta argumentos realistas, finamente hilvanados, que seguramente serán una referencia obligada para las posteriores producciones del área.



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.19.2016.2427>

*Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia, de Winifred Tate*<sup>1</sup>.

Aurora Inés Moreno Torres<sup>2</sup>

Uno de los temas centrales de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Colombia, se ha dirigido a la ayuda militar que recibe este último país en lo que se ha denominado Plan Colombia. El análisis que nos presenta la antropóloga Winifred Tate, con motivo de los 15 años, es de vital importancia, no solo por sus aportes al estudio de lo que ha sido el Plan, sino por ser ella testigo de excepción, ya que trabajó en la Oficina en Washington de

1 Tate, Winifred. 2015. *Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

2 Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Santiago de Cali, Colombia. Magister en Estudios Latinoamericanos, con énfasis en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana. Correo: aumoreno15@yahoo.es

Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) y pudo seguir de cerca lo que se acordó como política internacional norteamericana para Colombia.

La justificación para la implementación del Plan Colombia se da por la crisis económica, el conflicto interno armado y el tráfico ilegal de estupefacientes. En ese momento, Andrés Pastrana y William Clinton acordaron expandir la agenda bilateral más allá del problema de las drogas para incluir los temas de derechos humanos, comercio y paz. Pese a esto, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) habían iniciado un proceso de paz. El Plan Colombia fue aprobado en el año 2000 por el Congreso de Estados Unidos. Se concibió como una ayuda que iba a resolver todo; reducir el narcotráfico, derrotar a las guerrillas de izquierda, apoyar la paz y construir democracia. Como lo anota la autora, se trató de un plan diseñado para Colombia, donde los funcionarios nacionales y el gobierno solo firman los acuerdos.

Winifred Tate elabora su análisis en 4 secciones, subdivididas en 7 capítulos en los que desarrolla un análisis: I) Militarización, derechos humanos y guerra de Estados Unidos contra las drogas; II) Putumayo en la víspera del Plan Colombia; III) Qué es el Plan Colombia; e IV) Incidencia en política pública e inevitabilidad. En este orden, el Plan Colombia se convierte en el soporte militar de la política de seguridad democrática, sin el cual la estrategia militar desarrollada durante estos 15 años no hubiera sido posible.

En la primera parte, se aborda la historia de cómo surgió la idea de que los narcóticos ilegales eran una amenaza a la seguridad nacional, lo cual hizo aplicar la maquinaria bélica de Estados Unidos a lo largo del hemisferio occidental, así como la reorientación de la

burocracia industrial militar. Esta nueva estrategia formó parte de la amplia militarización de la política exterior de los Estados Unidos e incidió en la disminución del gasto en misiones diplomáticas civiles, mientras el de las misiones militares se ampliaba.

El punto de partida para la aplicación de la guerra contra las drogas es la década de los noventa, donde Estados Unidos implementa su ayuda militar con tecnología de punta, la participación de asesores militares y batallones del ejército. El libro se enfoca en la privatización y tercerización de una forma particular de seguridad nacional: la violencia contrainsurgente. Aunque los paramilitares colombianos se han vuelto particularmente notorios por sus abusos, esta forma de violencia privatizada marca un cambio internacional importante.

La policía nacional de Colombia fue el principal socio de Estados Unidos en las operaciones antinarcoóticos, a pesar de las críticas que habían recibido por ser abusivas, ineficientes y corruptas. Para ello, según destaca la autora, se necesitaba rotular a la guerrilla como “narcoguerrilla”. Así se invisibiliza la gran presencia de traficantes y paramilitares aliados con las fuerzas militares colombianas. El discurso se utilizaba como medio para impedir la disminución de los presupuestos militares.

Desde las perspectivas de Estados Unidos, la noción de “Cartel de las FARC” fue elaborada por las fuerzas armadas colombianas para obtener ayuda para la contrainsurgencia. Según altos funcionarios del Departamento de Defensa y la Oficina del Comando Sur, “lo que impulsó la política pública colombiana fue que la situación seguía empeorando no en cuanto a las drogas, sino en cuanto a la guerrilla”. Colombia buscó una ayuda externa para solucionar un problema interno.

En 1997 se crea la enmienda Leahy, la cual prohíbe darle ayuda antinarcoóticos a unidades militares extranjeras que enfrenten acusaciones de violaciones a los derechos humanos, a menos que el gobierno en cuestión tome medidas efectivas para resolverlas. Pese a esto, por un lado no hubo impedimento para que esa ayuda llegara a unidades militares. Por otro lado, la mala conducta de los militares fue una práctica generalizada, que hizo imposible que pudieran cumplir con los requisitos de la Ley Leahy.

Winifred Tate denomina a los paramilitares como *proxis*, una forma de violencia a disposición del Estado que actúa como terceros sustitutos. Pese a ser el Estado el que mantiene el monopolio del uso de la fuerza, también existen empresarios, militares y profesionales de la violencia que entran y salen del servicio estatal en pos de sus proyectos económicos personales.

La creación del paramilitarismo se puede ubicar en el diseño de la política exterior que funciona desde la década de los años 60 del pasado siglo. Estados Unidos abogó por tomar acciones que incluyesen el entrenamiento secreto de personal civil y militar para “establecer una estructura civil y militar clandestina” y realizar actividades de “sabotaje paramilitares y/o terrorista contra conocidos promotores del comunismo”. Para el Estado colombiano no existían fuerzas paramilitares, sino grupos delincuenciales, por lo que no diseñó políticas para combatir esa amenaza. De esta forma, evitaba las críticas que ya existían por la convivencia entre militares y paramilitares.

El estudio elaborado por Tate, toma al Departamento del Putumayo como eje de análisis, ya que es el principal receptor y laboratorio en el que se desarrolla el Plan Colombia. En este lugar, según la autora, se desarrollaron múltiples amenazas de violencia extrema, pues significó la militarización de la vida cotidiana.

na, incidentes de hostigamientos, violación y torturas. El comercio ilegal de la coca se legitimó por la negativa del Estado central para responder a las demandas del reconocimiento político y de inversión en servicios públicos.

En la sección tercera, la autora hace un recorrido sobre el origen del Plan Colombia. El debate alrededor del paquete de ayuda propuesto por Estados Unidos se centró en gran medida en las intenciones “reales” de los formuladores de políticas. En el caso del Plan Colombia, las narrativas de políticas públicas debieron ajustarse a la lógica organizativa central de la política exterior de Estados Unidos. La militarización fue un principio organizacional central presente en todas estas historias de origen.

El incremento de la ayuda militar, que posibilitará la expansión de los crecientes programas militares como los batallones antinarcóticos establecidos en 1998, fue ampliamente promovida con una solución política para esta serie de problemas diferentes. Los debates del Congreso sobre el paquete de ayuda propuesto, reflejan la militarización del proceso de formulación de la política pública. Para los críticos del Plan Colombia, la resonancia con luchas políticas previas sobre el papel de Estados Unidos en Centroamérica resultó ser una fuerza galvanizadora. Sin embargo, tanto la criminalidad real como la percibida entre los movimientos insurgentes colombianos y la población de víctimas, dieron lugar a la ausencia de solidaridad política y limitaron las afinidades afectivas.

El fracaso continuo de las políticas de drogas aplicadas en los países productores para afectar la disponibilidad de las drogas ilegales en los países de consumo, no se posicionó como una crítica sustantiva, sino como el fracaso de la tecnología. Las críticas sólidas extensas y de larga data a la política de drogas ilegales en los países de consumo. Reivindicaciones putu-

mayenses de la política pública constituyeron asociaciones transnacionales con ONGs para facilitar sus viajes y cabildos en Washington, invirtiendo así el modelo tradicional de alianzas entre activistas que buscaban influencias a los gobiernos centrales de Latinoamérica.

Las condiciones políticas requeridas por esas compañías de defensa de derechos humanos y promoción de políticas públicas, fueron profundamente excepcionales. Programas de gobernanza proxy operados por Estados Unidos en Latinoamérica, movilizaron a los defensores de derechos humanos, estadounidenses listos para canalizar recursos, así como a los activistas en terreno dispuesto a someterse a este arduo proceso. Para los activistas colombianos y, en algunos casos, para sus aliados, la experiencia de producir conocimiento testimonial sobre políticas públicas estadounidenses, reestructuró una sensación de sí mismos como ciudadanos actores políticos y víctimas de violencia política.

En su análisis, la autora encuentra que el Plan Colombia fue parte del diseño de política internacional propuesta por Estados Unidos, en la que Colombia reunía los requisitos, no solo por ser productor de cultivos ilícitos, sino por la permanencia de la guerrilla, a la que se le aplicó el componente militar de dicho Plan. Esto representó la intensificación de la guerra con la pérdida de un sinnúmero de vidas humanas, con una crisis por violación a los derechos humanos y desplazamiento forzado. Para concluir, la autora logra hacer un recuento de un antes y después de lo que ha significado para el país este modelo de política internacional y abre el debate sobre lo que puede ser un nuevo Plan. El texto resulta lectura obligatoria para todo aquel que desee ahondar sobre el Plan Colombia, al que los investigadores colombianos le han dado poca importancia.

Revista URVIO agradece a las siguientes personas por su colaboración  
en la realización del presente número:

Alexander Cotte

Carmen Rosa León-Escribano

Cinthya Fernández

Daniel García

Daniel Sansó

Eduardo Toche

Eduardo Daniel Rodríguez

Enrique Castro

Fausto Montagna

Gerardo Hernández

Johan Andrés Avendaño

Julie Gamble

Liudmila Morales

Luis Berneth Peña

Luis Fernando Amaya

Luis Umbría

Manuel Rivera

Marco Córdova

María Amelia Viteri

María Emilia Durán

Martin Scarpacci

Paula Soto Villagrán

Reinier Barrios

Ronal Serrano

# Política Editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

## Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán subir su artículo a la plataforma de la revista y además, enviar una copia del documento a la dirección de correo electrónico:

revistaurvio@flacso.edu.ec, siempre respetando las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
6. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
7. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el Manual de Chicago Deusto.

1. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.
2. La extensión de los trabajos variará según las secciones:

Secciones	Extensión máxima	Extensión mínima
Tema Central	8000 palabras	5000 palabras
Misceláneo	8000 palabras	5000 palabras
Reseñas	2000 palabras	1500 palabras

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)  
(Cox 2010, 91)

### Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid  
 \_\_\_ 2004b. "Modelos de Investigación en traducción audiovisual". *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.  
 (Chaume Varela 2004b, 356)  
 (Chaume Varela 2004a, 45-46)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

### Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder  
 (Duch 1998, 99-100)

### Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre:

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.  
 (León y Montero 1993, 25)

### Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.  
 (Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

### **Libro publicado electrónicamente**

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica,

información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html).

### **Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet**

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

## Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. "The making of an Indigenous Movement". Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

## Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra<sup>9</sup>, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación. Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplo:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

## Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manula Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

## Código de ética

El Consejo Editorial y el Comité Asesor Internacional de URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, velarán que editores, revisores pares y autores respeten los principios éticos durante todas las fases del proceso editorial. A continuación, detallamos nuestras normas.

### Sobre autores y autoría:

- Los artículos que envíen a URVIO deben **ser originales e inéditos**.
- **Abstenerse del envío múltiple/repetitivo** de artículos a publicaciones o editoriales diferentes. Ésta es una conducta reprobable en la difusión de investigaciones académicas.
- Respeto a las **fuentes originales** que consulta en su artículo. Las referencias bibliográficas deben estar señaladas de manera correcta y completa.
- **Errores en los artículos publicados**. Cuando el autor/a identifica en su trabajo un error o inexactitud, deberá informar al equipo editorial de URVIO y facilitarle la información necesaria para las correcciones.
- Se comprometen a **revisar la literatura académica más actual y prominente** sobre el tema que investigan.
- **Ordenar la firma autoría de acuerdo al nivel de responsabilidad e implicación** en el artículo.

### Sobre revisores pares:

- **Informar si existen conflictos de intereses**. Cuando un evaluador o revisor tenga alguna opinión o interés de tipo personal o financiero que pudiera afectar su objetividad en su evaluación, debe abstenerse de participar en el proceso editorial.
- **Anonimato**. Los revisores nunca conocerán a los/as autores/as (solo a través del código del OJS) y tampoco tendrán conocimiento sobre la identidad del otro par ciego.
- **Confidencialidad**. Una vez terminado el proceso evaluativo, el revisor se abstendrá de divulgar lo leído a agentes externos a URVIO.
- **Respeto de los tiempos pactados con la revista**. El revisor tiene la responsabilidad de notificar a los editores en caso de existir inconvenientes para entregar la evaluación a tiempo.

### Sobre responsabilidad de los editores:

- **Honestidad**. Garantizar la transparencia en los procesos de evaluación, edición y publicación de cada número.
- **Confidencialidad**. El equipo editorial mantendrá el anonimato entre revisores y autores durante todo el proceso.
- **Responder inquietudes vía correo electrónico**. Las consultas y aclaraciones solicitadas por autores, revisores o cualquier persona interesada en URVIO serán contestadas con prontitud.

- **Facilitar rectificaciones.** Se publicarán correcciones o aclaraciones correspondientes a través de la página web de la revista.
- **Difusión.** El número publicado se difundirá a repositorios, bases de datos y redes sociales.
- **Proceso de publicación.** Los editores seleccionarán con apreciación crítica a los revisores más capaces.