

# **CIUDAD Y VIOLENCIAS EN AMERICA LATINA**

**EDITORES**

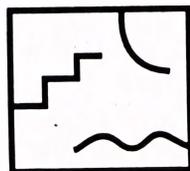
**ALBERTO CONCHA EASTMAN**

**FERNANDO CARRION**

**GERMAN COBO**

Serie Gestión Urbana  
Vol. 2

# CIUDAD Y VIOLENCIAS EN AMERICA LATINA



**PROGRAMA DE GESTION URBANA - PGU**  
OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



UNCHS



BANCO  
MUNDIAL



## **CIUDAD Y VIOLENCIAS EN AMERICA LATINA**

Gestión Urbana, Vol. 2

© 1994

PGU - Programa de Gestión Urbana  
Av. Naciones Unidas 1084, oficina 612  
Casilla Postal 17-17-1449  
Quito, Ecuador

Primera Edición de 1.000 Ejemplares

Pedidos para reproducir partes del material incluido en esta publicación deberán ser dirigidos directamente a los autores a través del Programa de Gestión Urbana, a la dirección antes mencionada. Las opiniones y comentarios expresados en este libro son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no necesariamente del PGU ni de los demás auspiciantes de este número de la serie Gestión Urbana.

Recopilación y Edición:	Fernando Carrión, Alberto Concha y Germán Cobo
Diagramación:	Dilia Franz Valencia
Portada:	María Mercedes Jaramillo
Impresión:	Artes Gráficas Señal, Quito, Ecuador
Revisión científica y de estilo:	Pablo Barreto, M.D.

Impreso en Ecuador  
Printed in Ecuador

# CONTENIDO

	Pág.
<b>PRESENTACION</b>	
Pablo Trivelli, Rodrigo Guerrero	xiii
<b>PROLOGO</b>	
<b>¿Por qué el Programa DESEPAZ?</b> Rodrigo Guerrero Velasco	xvii
<b>INTRODUCCION</b>	
<b>De la violencia urbana a la convivencia ciudadana</b> Fernando Carrión M.	5
<b>MARCO GENERAL DE LA VIOLENCIA URBANA</b>	
<b>Ciudad y violencia en América Latina</b> Gustavo I. de Roux	25
<b>La violencia: ubicua, elusiva prevenible</b> Oscar Echeverri	47
<b>La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia</b> Franz Vanderschueren	61

	<b>Pág.</b>
<b>La violencia colombiana. Algunos elementos explicativos</b> Fernando Gaitán Daza, Jairo Díaz Moreno	<b>75</b>

## **INTERVENCION DE ALCALDES**

<b>La violencia y la inseguridad en Cali: un enfoque integral y preventivo</b> Rodrigo Guerrero Velasco	<b>101</b>
--	------------

<b>La participación y la seguridad ciudadana</b> Rubén Américo Martí	<b>109</b>
---	------------

## **CASOS DE CIUDADES**

<b>Programa Desarrollo, Seguridad y Paz DESEPAZ. Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia</b> Rodrigo Guerrero Velasco, Alberto Concha Eastman, Adolfo Alvarez R., Germán Cobo L., Gustavo de Roux R., Alberto Alzate S.	<b>119</b>
--	------------

<b>Vigilancia epidemiológica de los homicidios ocurridos en Cali. Enero a diciembre de 1993. La epidemiología aplicada a la administración pública.</b> Victoria Eugenia Espitia, Rodrigo Guerrero Velasco, Alberto Concha Eastman	<b>155</b>
--	------------

<b>Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana. Cali.</b> Alvaro Guzmán	<b>166</b>
---	------------

	<b>Pág.</b>
<b>Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social</b> Gaitán Villavicencio	183
<b>La violencia urbana en Lima</b> Marco Del Mastro, Abelardo Sánchez León	199
<b>Violencia urbana y cultura en la juventud contemporánea. México.</b> Héctor Castillo Berthier	219
<b>La droga, el crimen, el diablo. São Paulo.</b> Alba Zaluar	235
<b>La violencia urbana en Brasil. El caso de Rio de Janeiro</b> Emir Simão Sader	255
<b>La delincuencia en San Salvador después de la guerra: ¿cuáles causas? ¿cuáles planes para su control?</b> Mario Lungo, Sonia Baires	265
<b>Percepción de inseguridad en la ciudad. Entre lo imaginario y lo real. El caso del gran Santiago</b> Enrique Rubén Oviedo Saavedra	275
<b>COMUNICADO</b>	
<b>I Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre Ciudad y Violencia</b>	315
<b>BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA</b>	321

# **PRESENTACION**

---

## VIOLENCIAS Y CIUDADES

Rodrigo Guerrero Velasco,  
Alcalde de Cali, junio 1992 a diciembre 1994

Pablo Trivelli O.  
Coordinador Regional, Programa de  
Gestión Urbana América Latina y El Caribe

---

La serie Gestión Urbana es una iniciativa de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Como segundo libro de la serie, constituye un esfuerzo conjunto con el Municipio de Cali, Colombia, dedicado a difundir los antecedentes debatidos en el seminario regional Violencias y Ciudades.

La encuesta de opinión pública realizada en muchas de las ciudades de la región establece que la seguridad ciudadana y la violencia urbana constituyen actualmente uno de los temas de mayor demanda de atención y acción del gobierno nacional y los gobiernos locales. La preocupación por los efectos nocivos que produce el avance de la delincuencia urbana en la calidad de vida en las ciudades latinoamericanas y la ausencia de una instancia de diálogo a nivel regional, condujeron a la Oficina Regional del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas y a la Alcaldía de Cali, Colombia, a organizar un encuentro de reflexión y debate sobre el particular.

Los temas tratados cubrieron un amplio espectro de fenómenos relacionados con la delincuencia y la violencia urbana. Así, p.e., experiencias concretas tendientes a prevenir y controlar este flagelo y la necesidad de adecuar y reformar las instituciones del

Estado, como los sistemas judicial y penal, la policía, los municipios y su papel en el control y prevención; la relevancia de las políticas sociales y los temas de género, familia y juventud. La vasta experiencia de los participantes, permitió superar las particularidades de cada caso para avanzar en la búsqueda de ideas, conceptos y propuestas de solución más generales. En la publicación se explora las posibilidades de que el tema de la violencia urbana sea abordado desde una nueva institucionalidad en la que la gestión municipal y la participación ciudadana tengan un papel preponderante.

El Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas y la Alcaldía de Cali expresan su gratitud a los autores de los trabajos por su aporte al conocimiento de una problemática tan compleja como necesaria de abordarse. Pero también a las instituciones colombiana o internacionales que hicieron posible la realización de los certámenes y la publicación de este libro.

Es de esperar que con esta publicación se pueda aportar al conocimiento, debate y solución de uno de los problemas que más afecta la calidad de vida de la población de las ciudades latinoamericanas. Este objetivo dependerá también de usted, muy amable lector.

# **PROLOGO**

---

## ¿POR QUE EL PROGRAMA DESEPAZ?

Rodrigo Guerrero Velasco

Alcalde de Cali, junio 1992, diciembre 1994

---

A fuerza de ser repetidas a la ligera, las palabras que expresan conceptos profundos se van degenerando, hasta convertirse en vocablos huecos y ambigüos. Así, llegan a ser caricaturas del pensamiento que les dio origen. Cuando esto sucede, la palabra deja de tener el mismo significado para todos los interlocutores y se vuelve un comodín, pues quiere decir una cosa para unos y otra, muy diferente, para los demás. La comunicación se convierte entonces en una maraña de vocablos de sentido incierto de los que es difícil, cuando no imposible, encontrar el significado.

Esta distorsión de la palabra, consecuencia de su mal uso repetido, produce un efecto similar al ruido de las interferencias en la radio. El mensaje pasa; pero sus receptores no lo entienden, o lo interpretan mal.

Eso es lo que ha sucedido con la palabra «PAZ.» De su sentido queda un cascarón de tres letras que para algunos significa negociación; pacto, represión o capitulación para otros; ausencia de violencia para los más. Lo grave es que, al vivir en el país más violento del mundo, la paz es para todos un objetivo urgente y, por haber perdido de vista su significado verdadero, el objetivo se ha vuelto escurridizo e inasible. Se lo busca con un lente empañado. Se pretende encontrarlo a través de negociaciones; pero

la paz no se negocia. Se la quiere alcanzar por medio de pactos; pero ningún pacto garantiza la paz. Se ha procurado imponerla a través de la represión; pero la paz no se puede imponer. ¿Por qué?

Porque la paz es mucho más que ausencia de violencia. Es la expresión de la salud social. Dicho de otra manera, es el clima de armonía y tranquilidad que prevalece en las comunidades, cuando todos sus miembros saben convivir. Y saber convivir significa encontrar el punto de convergencia entre los derechos y los deberes, entre la libertad y la responsabilidad, entre los intereses del individuo y los de la comunidad. En términos más concretos, convivir quiere decir observar el código ético y el conjunto de normas inspiradas en él para garantizar la armonía en todos los campos de la vida: el privado, el social, el económico, el cívico, el político, el jurídico, el familiar.

Si la paz es la expresión de la salud social, su antónimo, la violencia, es la desintegración de la sociedad. Por eso, la criminalidad no puede atribuirse a una sola causa, sino al resquebrajamiento de todos los elementos ordenadores de la vida en común, como son el marco jurídico, el político, el socioeconómico, el cívico y el familiar; resquebrajamiento que se origina, a su vez, en la pérdida de los referentes éticos, morales y espirituales que les

sirven de fundamento.

En el campo jurídico, hay que comenzar por recuperar la eficacia de las instituciones encargadas de aplicar la ley y mantener el orden, así como la confianza de la ciudadanía en ellas. Porque donde no hay justicia, donde las autoridades inspiran más miedo que respeto, donde no se puede confiar en la defensa de los derechos por parte de la ley, donde impera la impunidad, la mal llamada «justicia privada,» que no es otra cosa sino la venganza, llena el vacío de la justicia inoperante y se convierte en fuente constante y continua de violencia.

Son muchas las acciones necesarias para fortalecer a las instituciones encargadas de aplicar la ley y preservar el orden social. Hay que crear un verdadero sistema de justicia, es decir, un conjunto de profesionales e instituciones que ejecuten las diferentes tareas relacionadas con la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden, de una manera conjunta y coordinada. Hay que crear las profesiones afines e intermedias para el funcionamiento de ese sistema y capacitar a las personas que harán parte de él. Hay que modernizar los juzgados y dotarlos de los elementos necesarios para manejar y procesar los casos que tienen a su cargo. Hay que elevar el nivel educativo de los agentes del orden y mejorar sus condiciones de vida. Hay que crear mecanismos efectivos de cooperación entre todas las instituciones que tienen a su cargo la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público.

En el campo político es indispensable superar las profundas contradicciones que tienen sumidos a los colombianos en la impotencia y la inconformidad. La

primera de ellas surge de la confusión entre los conceptos de gobierno electo y democracia. Se los toma como sinónimos, como si el solo hecho de convocar a una votación garantizara la limpieza del proceso electoral, y asegurara que las personas favorecidas por ella fueran, realmente, las elegidas por la mayoría. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos electos también pueden ser dictatoriales; esto ocurre, p.e., cuando se impone y se atropella la voluntad popular a través de la corrupción y el clientelismo.

La realidad es que la inmoralidad de la administración pública hace lejana cada vez más la democracia, porque el ejercicio de la soberanía popular sólo es posible en una cultura política honesta y transparente. La amenaza externa del comunismo ya no es el principal peligro que acecha al sistema democrático. Ahora, éste pelagra por la corrupción que, como el comején, carcome sus estructuras sin que nadie se percate de su deterioro. Lo grave es que, así como un edificio apoyado sobre vigas carcomidas, se mantiene incólume mucho tiempo antes de derrumbarse, el sistema democrático también puede mantener su apariencia de buen funcionamiento a pesar de haber iniciado un proceso inexorable de autodestrucción. La corrupción genera injusticias, atropellos, resentimientos, inconformidad y desorden social. Tarde o temprano la presión de los conflictos originados en el atropello cínico de la voluntad popular y la desesperanza de la población ante la anarquía, resquebrajan las bases del sistema.

Por eso, el empeño de preservar la democracia y la vigencia de los derechos ciudadanos, presupone una lucha decidida contra la corrupción, para lo cual

hay que comenzar por el fortalecimiento del poder popular, particularmente en lo relativo a la fiscalización del Estado. Hay que abrir espacios para el contacto directo entre el pueblo y sus gobernantes, de tal manera que ellos respondan por su gestión ante la comunidad, de una manera directa y personal. Hay que divulgar la información necesaria para que los ciudadanos comunes puedan ejercer una veeduría eficaz de la labor gubernamental, verificar el cumplimiento de las promesas electorales, y exigir que ella se ajuste a sus preferencias y necesidades. En síntesis, hay que capacitar al pueblo para vigilar, juzgar y exigir.

En el campo socioeconómico hay que mantener el equilibrio entre las consideraciones económicas y sociales, para poner la economía al servicio de las personas, y de la satisfacción de todas sus necesidades, dándoles particular importancia a las que trascienden lo material. No basta invertir en infraestructura física ni ocuparse sólo de los resultados que se miden en cifras. También hay que invertir en el hombre, mediante la educación y la oportunidad de desarrollar su potencial. Hay que velar por una adecuada distribución de la riqueza. Hay que esforzarse en forjar una verdadera igualdad de oportunidades. Hay que estimular la creatividad de las personas y fortalecer, o si es el caso crear, los mecanismos para que los sectores vulnerables de la población pueden satisfacer sus necesidades básicas, particularmente en lo relativo a la salud, la educación, la vivienda digna y la oportunidad de trabajar.

En el campo cívico hay que inculcarle a la población un amor profundo por la Patria y por la región de la cual es oriunda. No basta firmar decretos,

emitir normas y poner multas para garantizar el buen comportamiento ciudadano; la coerción puede complementar pero nunca sustituir la conducta de quienes aman a su tierra, tienen un hondo sentimiento de arraigo cultural, se identifican con sus costumbres y tradiciones, se preocupan por cuidarla, toman sus problemas como propios y se comprometen en su solución. Por eso es tan necesario educar para formar buenos ciudadanos; es decir, enseñar a querer y a cuidar el barrio, la ciudad y la Patria. Por eso hay que enseñar a respetar las normas de tráfico, a cuidar los parques, a mantener las calles limpias y a reciclar las basuras reutilizables. Por eso hay que transmitirles a las nuevas generaciones un profundo amor a la naturaleza y enseñarles cómo protegerla.

Además de tantas actividades educativas, necesarias para fortalecer el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a su tierra, hay que celebrar las fiestas patrias nacionales y regionales de una manera particularmente solemne y hay que crear espacios para mantener las tradiciones en todas sus manifestaciones. Los festivales de música y danza, las ferias artesanales, los encuentros gastronómicos, los eventos lúdicos y familiares de la región son oportunidades fundamentales para mantener y fortalecer las costumbres propias de la cultura nacional y de las subculturas regionales y locales.

En el campo familiar se debe recordar que el hogar es el ámbito donde se transmite la vida y donde las nuevas generaciones adquieren sus primeras destrezas y socialización y manejo de la afectividad. En una familia cálida y amorosa, en medio del buen ejemplo y las costumbres sanas, se forman niños igualmente cariñosos, justos, solidarios, generosos,

compasivos, leales, honestos y responsables. Pero lo contrario también es cierto: la desintegración de los hogares, la irresponsabilidad de los padres, el maltrato intrafamiliar, el mal ejemplo y el abandono de los niños son factores que los predisponen al comportamiento antisocial. Por eso, la consolidación de la paz se debe basar en el fortalecimiento de la institución familiar.

Son muchas las acciones necesarias para lograr el objetivo de robustecer la unidad familiar. Se debe mencionar a la educación en primer término, porque a los adultos hay que enseñarles a manejar adecuadamente su afectividad, tanto en el plano de la relación conyugal, como en el de la crianza de sus hijos. Son muchas las destrezas que hay que aprender para llevar una vida familiar sana y feliz: cómo manifestar y cultivar el amor, el cariño, la ternura, la gratitud, la alegría y las demás emociones que consolidan los vínculos afectivos; cómo expresar y manejar la rabia, el resentimiento, la envidia, los celos y los sentimientos perturbadores de las relaciones; cómo exponer y resolver los conflictos; cómo lograr una buena comunicación afectiva con el cónyuge y con los hijos; cómo comprender, estimular y perdonar; cómo fortalecer la autoestima de los pequeños y cómo disciplinarlos sin maltratarlos, etc.

Además de todo lo anterior, es indispensable recuperar espacios para la interacción personal en la cotidianidad de los hogares. Hay que promover el contacto entre los miembros de la familia extensa, siempre que sea posible. Los encuentros de abuelos y nietos, tíos y sobrinos, primos y primas son espacios muy necesarios para vivir momentos gratos, que más tarde se convierten en remembranzas nostálgicas y

divertidas de un pasado común, en evidencia de unas raíces compartidas; en referentes de unas tradiciones que le dan sentido al presente y orientación al futuro. Por eso hay que promover certámenes que aglutinen a la familia alrededor de la recreación compartida, los juegos de mesa y de salón, los paseos, etc. También hay que comprometer a los abuelos en el cuidado de los pequeños y a los padres en la organización de sucesos juveniles, para crear suficientes espacios de integración intergeneracional. Se debe recordar que el contacto entre las diferentes generaciones es el mecanismo natural que tiene la sociedad para transmitir sus valores y tradiciones, y para perpetuar su identidad cultural.

En el campo ético, moral y espiritual es básico recordar que el hombre necesita un faro para orientarse y darle sentido a su vida. Dicho de otra manera, todos deben buscar la verdad para acercarse a ella. *«La verdad -decía Saint-Exupéry- no es en absoluto aquello que se demuestra. Si los naranjos desarrollan raíces sólidas y se cargan de frutos en este terreno y no en otro, es porque este terreno es la verdad de los naranjos. Si esta religión, esta cultura, esta escala de valores, esta forma de actuar, y no las otras, favorecen la plenitud del hombre, hacen nacer de él un gran señor que se desconocía, es porque esta escala de valores, esta cultura, y esta forma de actuar son la verdad del hombre.»*

En la cultura actual, peligrosamente contaminada por el relativismo y el hedonismo permisivo de la civilización occidental, se ha opacado el faro y desdibujado el punto de referencia que señala el camino de la realización personal plena y la consolidación de una vida comunitaria sana y pacífica.

Por eso es urgente la tarea de reconstruir un marco ético, moral y espiritual para la vida personal y social, de tal manera que todos los ciudadanos encuentren en él el terreno abonado para alcanzar su plenitud y adoptar los patrones de conducta que, además de favorecer su desarrollo personal, permitan crear una comunidad cálida, pacífica, comprensiva y solidaria.

En síntesis, la tarea de construir la paz no puede ser simple. Tampoco puede reducirse a las funciones del Estado. Necesariamente tiene que partir de la decisión de hacer todo lo que haya que hacer, no solamente para reprimir y castigar el delito, sino también para prevenir las causas de la violencia y cultivar en los ciudadanos, las familias y las comunidades, las virtudes y los valores que hacen posible la armonía en la vida privada y comunitaria. Existe la certeza y la convicción que sin justicia ni solidaridad, sin lealtad ni honestidad, sin responsabilidad ni voluntad de compromiso, sin tolerancia ni comprensión, sin AMOR ni generosidad, nunca habrá paz.

Por eso, la búsqueda de la paz debe ser un

esfuerzo de gran complejidad y envergadura que comprometa a todos los estamentos de la sociedad. El gobierno tiene la responsabilidad de liderar el proceso y trazar el rumbo; pero todos y cada uno de los ciudadanos, todas y cada una de las instituciones públicas y privadas tiene que aportar su cuota de esfuerzo para restablecer aquellos ordenadores de la vida privada y social que se han perdido en la confusión del culto al hedonismo y la riqueza, y sin los cuales nunca se recobrarán la tranquilidad que tanto se anhela.

La reconstrucción social que necesariamente debe preceder a la consolidación de la paz, tampoco es tarea de corto plazo; por el contrario, hay que sembrar ahora para cosechar más tarde. Por eso, son muchas las tareas que es necesario emprender para realizar el sueño de construir una Patria amable, segura y pacífica, como la que queremos dejarles a nuestros hijos. Con el programa DESEPAZ, se han sentado las bases para construir la paz, de acuerdo con la definición que de ella hizo Benito Juárez: «*La paz, es el respeto al derecho ajeno.*» Respeto a sus sentimientos...a sus creencias...a su intimidad...a su dolor...respeto a su vida.

# **INTRODUCCION**

## DE LA VIOLENCIA URBANA A LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Fernando Carrión M.

Consultor del Programa de Gestión Urbana LAC, Quito

### INTRODUCCIÓN

• *La novedad del tema y su importancia.* No se puede desconocer que el problema de la violencia delictual, como fenómeno social que tiene expresión en las ciudades, existe desde tiempos inmemoriales y que, por tanto, no es nuevo, al grado de que se podría decir que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación debe conducir a replantear la tradicional aproximación que se ha hecho al tema y a lo urbano, desde aquellas metodologías que los interpretan como resultado de un conjunto de entidades patológicas.

Por ello quizás sería mejor reconocer a la ciudad como un escenario de relaciones sociales. Así la violencia urbana aparecería menos como un problema y más como un producto de una relación social particular de conflicto, que compromete, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación» (Guzmán<sup>4</sup>).

Si bien la violencia urbana ha existido desde que existe la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los

temas más importantes de la ciudad latinoamericana contemporánea, debido entre otras cosas, a las nuevas formas que ha asumido y al incremento alarmante de su magnitud<sup>1</sup>. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada ciudad y a cada cultura<sup>2</sup>.

La importancia creciente que ha ido adquiriendo la delincuencia común en las ciudades de América Latina y el Caribe, aún no tiene un correlato respecto de su conocimiento. Pero tampoco se le ha concedido la importancia necesaria, ni se ha incorporado en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece.

Sin embargo, no se puede desconocer que recientemente se han hecho propuestas innovativas en materia de control y prevención de la violencia

1. «La violencia no sólo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en un de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en *el problema más importante* del ser humano para el Siglo XXI.» (Echeverri<sup>3</sup>).
2. «No existe ni una expresión uniforme ni unívoca de la violencia en su conjunto, sino que la misma se caracteriza por la diversidad de sus formas y por sus ambigüedades» (Villavicencio<sup>5</sup>).

urbana que superan aquellas concepciones que postulan su tratamiento con una acción sobre los síntomas mediante la acción policial, la privatización de la seguridad y el incremento de penas. En tal sentido, algunos gobiernos nacionales y locales, ciertos organismos no gubernamentales (ONGs) e instituciones académicas han iniciado investigaciones y tomado medidas específicas para controlar la violencia que, por el poco intercambio que existe en la región, sus posibilidades de dilucidarlo y de enfrentarlo se han reducido.

Las propuestas que van surgiendo son mucho más abarcativas e innovativas, pero revelan la necesidad de conocer y diagnosticar más profundamente y con mayor sentido práctico. Existe un grupo importante de investigadores que está desentrañando el fenómeno de la violencia en ciudades como Rio de Janeiro, São Paulo, Guayaquil, Lima, Santiago, San Salvador, Cali, Medellín, entre otras más, que requieren profundizar los mecanismos de intercambio, colaboración y comparación de las experiencias que han emprendido.

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema, no se conoce de antecedentes que busquen confrontar opiniones sobre este tipo de problemas.

Por estas consideraciones el PGU-LAC y la Alcaldía de Cali decidieron iniciar la organización de un proceso de reflexión, difusión e intercambio de conocimientos y experiencias, que se enmarca en la necesidad de buscar soluciones para enfrentar decididamente la problemática. Para el efecto se contó con el auspicio del Ministerio de Desarrollo Económico, la Consejería Presidencial para los De-

rechos Humanos, el Departamento Nacional de Planeación, la Universidad del Valle, la Federación Colombiana de Municipios y la Oficina Panamericana de la Salud.

El proceso partió con los aportes parciales que se han hecho a lo largo de la región, para organizar un Taller Nacional de Alcaldías sobre Ciudad y Violencia en Colombia -realizado en Cali, Colombia del 13 al 14 de septiembre de 1993- en el que participaron alrededor de 20 alcaldes, incluyendo los de las ciudades más grandes, y cerca de 200 personas más, entre autoridades, técnicos y académicos. Este certamen operó como reunión preparatoria para el Encuentro Latinoamericano y Del Caribe sobre CIUDAD y VIOLENCIA que se realizó en la misma ciudad entre el 1 y 3 de diciembre de 1993.

El Encuentro tuvo un gran éxito gracias a la participación de cerca de 300 personas, la presentación de estudios de 15 ciudades de la región, la presencia de representantes de 12 países y de más de 10 instituciones internacionales. No sólo que se cubrieron los objetivos propuestos, sino que se vio la necesidad de construir un esfuerzo colaborativo de intercambio regional en el campo de las experiencias de acción e investigación.

Al respecto se puede indicar con satisfacción que se dieron los primeros pasos para la formación de una red de especialistas e instituciones, siempre con el propósito de aportar en la búsqueda de soluciones. Y ahora continúa con la publicación de este libro, que busca ampliar la difusión de los resultados de la reunión y realizar una primera evaluación del estado en que se encuentra esta etapa del conoci-

miento sobre el tema.

• *El porqué del libro y su estructura.* El poco intercambio de experiencias sobre estas actividades en la región, ha reducido las posibilidades de dilucidar y enfrentar los problemas urbanos. De allí que con este libro, síntesis y consecuencia de los dos encuentros señalados, se busque enfrentar y estimular un proceso de intercambio entre personas e instituciones que trabajan sobre la delincuencia común urbana.

Pero también se intenta pasar revista al estado en que se encuentra la problemática, como aporte para el debate de las ciudades latinoamericanas, desde una reflexión que incorpora las determinaciones de la problemática y su solución. Por ello se ha tenido especial atención en que haya una buena representatividad de los actores relevantes, con el fin de que exista un balance adecuado entre las opiniones de las autoridades nacionales y locales, alcaldes, representantes de organizaciones internacionales, académicas y especialistas.

En general se puede decir que los trabajos que se presentan en el libro tienen esta cierta homogeneidad conceptual, en tanto que se ubican dentro de un marco explicativo que tiene un contenido más político-social que biológico o psicológico. Ello significa que las interpretaciones donde discurren estos trabajos, se enmarcan dentro de una concepción de la violencia urbana como un hecho social. Sin embargo, se evidenciarán matices, por ejemplo, entre unos autores que encuentran explicaciones del fenómeno reciente del crecimiento de la violencia en aspectos coyunturales, generales<sup>3</sup> o particulares<sup>4</sup>,

y otros que lo hacen a partir de la agudización de ciertas situaciones estructurales<sup>5</sup>.

Lo que se presenta en las secciones que siguen es el resultado de la compilación de los trabajos elaborados expresamente para el seminario y de las discusiones que allí se dieron. Y se lo hace bajo una lógica expositiva que permite un cruce de tres dimensiones interrelacionadas: la local de la ciudad de Cali, la nacional de Colombia y la regional de América Latina. Estos niveles de aproximación al tema permiten una combinación de estudios de casos con reflexiones analíticas y alternativas concretas de solución.

Por razones puramente expositivas, la estructura del libro mantiene como nodos centrales de su desarrollo a las relaciones: general-particular y problemática-solución. El libro parte con el presente estudio introductorio, que tiene como insumos básicos a las ponencias y discusiones llevadas a cabo en las dos reuniones. Es un intento por dar una primera visión de conjunto de los trabajos y de lograr un análisis comparativo de los casos. De alguna manera, es el resultado de un trabajo colectivo que obviamente no exime de las responsabilidades por omisión o error que tengan y se merezcan.

- 
3. «La violencia es una de los reflejos más dramáticos de los procesos de globalización mundial.» (Castillo<sup>3</sup>)
  4. «El fenómeno de la delincuencia urbana a finales de siglo tiene en el caso del Area Metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que, en un tiempo relativamente corto, desmoviliza y desarma por completo a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce en forma sustancial el tamaño y atribuciones de las fuerzas armadas gubernamentales» (Lungo & Baires<sup>4</sup>),
  5. Ver el trabajo de Sader.

La siguiente sección tiene dos trabajos globales, el uno sobre América Latina, de Gustavo de Roux y el otro sobre Colombia, de Fernando Gaitán, a la manera de referencias teórico-metodológicas. Los dos estudios han servido de base para el diseño de propuestas en cada uno de los ámbitos en los que se hicieron. Su interés tiene que ver también con el hecho de ser a la vez diagnóstico/pronóstico. Se ha incorporado una aproximación general de Oscar Echeverri y otra sobre la justicia de Franz Vandershuren, que permiten redondear una visión macro sobre la problemática.

La tercera sección presenta las ponencias de las autoridades municipales. En ellas se evalúan las posibilidades de que la violencia urbana se aborde desde una nueva institucionalidad donde la gestión municipal y la seguridad ciudadana tengan un importante papel. Sin duda que la innovación del marco institucional juega un papel central, así como la coordinación con otros niveles de gobierno y con la población. Son ponencias que avanzan en el señalamiento de experiencias exitosas desde el campo municipal.

La cuarta muestra los estudios de caso de las ciudades latinoamericanas, según orden alfabético y, finalmente, en la última sección se ha compilado una bibliografía especializada, con base en los libros citados por los autores de los trabajos.

Indudablemente que en este primer intento de sistematización a nivel regional no se trata de presentar las ideas como si fueran definitivas y tampoco como conclusiones del evento. Pero sí son un primer producto y acercamiento que surge de los

encuentros de Cali, hecho desde una aproximación personal. En ese sentido, se puede decir que es un trabajo colectivo con una forma propia.

## **CIUDAD Y VIOLENCIA: UNA DETERMINACIÓN NO RESUELTA**

El predominio de la población urbana, el incremento del número de ciudades y la generalización de la urbanización en la región, llevan a concluir que Latinoamérica se ha transformado en un continente de ciudades.

Desde no hace mucho tiempo y en todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades<sup>6</sup>, al punto que se ha convertido en una región predominantemente urbana: más de 300 millones personas viven en ciudades con un grado de urbanización de 72%. Para el año 2,000 será el continente con mayor población urbana del mundo, gracias a una urbanización tardía pero más rápida que en otras latitudes.

Como contrapartida y a un ritmo aún mayor que el de la urbanización, la violencia delincriminal urbana ha crecido significativamente en este tiempo. Así por ejemplo, se tiene que en Colombia las tasas de homicidio se triplicaron en el período 1983-1992, que en Perú se quintuplicaron entre 1986-1991 y que en Panamá se duplicaron entre 1988-1990. De igual manera, en 1982, en México, los años de vida potencialmente perdidos representaron 8% y 21%

6. En 1950 41% de la población vivía en ciudades y en 1990 subió a 72%. Para el año 2,000 se estima que lo harán 76.8% (Portes, 1989).

**Cuadro 1**  
**Nivel de Urbanización de las Principales Regiones del Mundo en Años Seleccionados. 1920-2000\*.**

Regiones	Porcentaje de población urbana en años seleccionados									
	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	
Tasa mundial	19.4	21.8	24.8	29.2	34.2	37.1	39.6	42.6	46.6	
Regiones desarrolladas	38.7	41.6	46.9	53.8	60.5	66.6	70.2	72.5	74.4	
Regiones menos desarrolladas	8.4	10.3	12.6	17.3	22.2	25.4	29.2	33.6	39.3	
Africa	7.0	9.2	10.4	15.7	18.8	22.5	27.0	32.7	39.1	
América Latina	22.4	27.9	30.8	41.0	49.2	57.4	65.3	72.0	76.8	
América del Norte	51.9	55.9	58.9	63.9	69.9	73.8	73.9	74.3	74.9	
Asia	8.8	10.3	12.9	16.4	21.5	23.9	26.6	29.9	35.0	
Europa	46.2	49.5	52.8	56.3	60.9	66.7	70.2	72.8	75.1	
Oceanía	47.1	50.0	54.6	61.3	66.3	70.8	71.4	70.9	71.4	
Unión Soviética	16.1	19.6	30.8	39.3	48.8	56.7	63.1	67.5	70.7	

Fuentes: Años 1920 a 1940, Hauser & Gardner, 1982, Tabla 1.3 p. 11. Años 1950 a 2000, Naciones Unidas, 1988, pp. 10, 16, 30, 42, 44, 58, 68, 384.

\* En 1950 41% de la población vivía en ciudades y en 1990 subió a 72%. Para el año 2000 se estima que lo harán 76.8% (Lates, 1989).

en El Salvador en 1984<sup>7</sup>.

Si bien el crecimiento de la violencia en América Latina es dramático, no deja de ser llamativo que comparativamente con otras regiones del mundo, sea el continente más peligroso para vivir. Según la tasa de homicidios, Colombia tiene el nada honroso primer lugar por países del mundo, seguida por Brasil, Panamá y México, como se detalla en el Cuadro 2.

Pero no sólo que ha crecido sino que también se ha diversificado. Así, de un tiempo a esta parte han aparecido nuevas violencias antes desconocidas, inéditas manifestaciones de las antiguas<sup>8</sup> y el incremento notable de todas ellas. Allí se tienen las denominadas pandillas juveniles en casi todas las ciuda-

des, el narcotráfico y sus secuelas, los «caracazos» con sus distintas versiones, así como también su desarrollo tecnológico y la nueva organización del delito.

Los nuevos tipos de violencias han acarreado al nacimiento de nuevos actores o la transformación de los anteriores. A manera de ilustración se puede señalar el apareamiento en Colombia del sicariato o de las milicias populares urbanas; en El Salvador de los «maras»; y en Brasil del «jogo do bicho»<sup>9</sup>.

7. OPS. *Violencia y Salud*, mimeo, CD37/19. Washington. 1993. p.3.

8. «Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos y relaciones con el sistema social establecido» (Del Mastro<sup>1</sup>).

9. Los maras son un tipo de delincuencia juvenil de los estudiantes secundarios y los jogos do bicho, formas clandestinas de juegos de azar.

**Cuadro 2**  
**Tasa de Homicidio en Algunos Países<sup>1</sup>. Departamento Nacional de Planeación**

País	Homicidios	Población (millones)	Tasas ‰	País	Homicidios	Población (millones)	Tasas ‰
Colombia <sup>2</sup>	25.030	32.3	77.5	Suecia	125	8.3	1.5
Srilank	2.069	17.0	12.2	Israel	66	4.4	1.5
Singapur	71	2.6	2.7	Japón	1.830	122.0	1.5
Bangladesh	2.847	110.0	2.6	Noruega	38	4.2	0.9
Malasia	386	17.0	2.3	<i>Subtotal</i>	<i>31.509</i>	<i>676.0</i>	<i>4.7</i>
Malawi	153	7.9	1.9	URSS	14.848	284.0	5.2
Jordania	66	4.0	1.7	Bulgaria	31.3	9.0	3.5
Egipto	775	51.0	1.5	Polonia	722	38.0	1.9
Corea del Sur	565	43.0	1.3	Checoslovaquia	176	6.0	1.1
Hong Kong	71	5.7	1.2	<i>Subtotal</i>	<i>16.059</i>	<i>347.0</i>	<i>4.6</i>
Kuwait	20	1.9	1.4	Brasil	37.270	151.6	24.6
China	11.510	1.105.0	1.0	Panamá	573	2.5	22.9
Indonesia	1.369	175.0	0.8	México	17.804	86.3	20.6
<i>Subtotal</i>	<i>19.902</i>	<i>1.504.1</i>	<i>1.3</i>	Nicaragua	636	3.8	16.7
Estados Unidos	18.600	245.0	8.0	Venezuela	3.245	19.8	16.4
Dinamarca	291	5.1	5.7	Argentina	4.066	32.7	12.4
Francia	2.576	56.0	4.6	Perú	2.524	22.0	11.5
Italia	2.451	57.0	4.3	Ecuador	1.187	10.8	11.0
Alemania	2.318	61.0	3.8	Honduras	346	4.8	7.2
Canadá	675	26.0	2.6	Costa Rica	192	3.1	6.2
Suiza	163	6.5	2.5	Paraguay	236	4.4	5.4
Austria	182	7.5	2.4	Uruguay	127	3.1	4.4
Australia	282	16.0	1.8	<i>Subtotal</i>	<i>58.226</i>	<i>344.9</i>	<i>19.8</i>
Inglaterra	912	57.0	1.6				

1. 1986-1989. 2. Promedio 1987-1992 Fuentes: Policía Nacional, OPS, Naciones Unidas. *El Tiempo* abril 22, 1994

El crecimiento y transformación de la violencia urbana ha hecho de este fenómeno uno de los más actuales e importantes de la ciudad de hoy. Se ha llegado a la alarmante situación de que prácticamente no hay dominio de la vida urbana donde las violen-

cias no hayan penetrado y dejado sus efectos devastadores.

La magnitud y características de la violencia urbana la han convertido en una de las preocupacio-

nes ciudadanas prioritarias, en un factor de la calidad de vida de todos los sectores sociales que habitan las ciudades y en una de las expresiones más claras del nivel al que ha llegado la crisis urbana en las ciudades latinoamericanas<sup>10</sup>.

Conforme el fenómeno delictual aumenta, la población -como víctima colectiva- lo reconoce como uno de sus problemas centrales. Tanto así que las encuestas de opinión aplicadas por empresas especializadas permiten comprobar que la población urbana empieza a plantear y percibir de forma creciente a la inseguridad y a la violencia como uno de los problemas centrales de las ciudades<sup>11</sup>. Estos datos revelan las demandas prioritarias de la sociedad y el desmoronamiento paulatino de los mitos o ilusiones que las ciudades son lugares para vivir, por lo riesgosa que se ha convertido la vida urbana.

En otras palabras, a los problemas del transporte, de los servicios, del ambiente, de la pobreza, de los equipamientos, de la vivienda, de la gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias<sup>12</sup>.

10. «En Medellín, además de los problemas físicos y de infraestructura, el factor que más ha deteriorado la calidad de vida es la violencia -en la última década han muerto 40,000 personas asesinadas-. Esta realidad refleja problemas de desintegración social y dificultades en la relación del estado con la sociedad, y limita el uso lúdico del espacio público y la integración de los grupos sociales; adicionalmente desestimula la inversión económica.»
11. Quito, considerada una ciudad franciscana (y el Ecuador una isla de paz), según una encuesta de Informe Confidencial realizada en marzo de 1993, estableció que 20.7% de la población de la ciudad ve a la inseguridad como su principal problema.
12. «En la ciudad de Santiago, a los problemas de tamaño excesivo, a la alta concentración de población, a los problemas económicos y ambientales, actualmente se suman los que tienen que ver con su organización y la seguridad de sus habitantes. Dentro de éstos destaca la violencia delictual.» (Oviedo<sup>5</sup>).

Tal hecho comporta el requisito imprescindible de diseñar nuevos mecanismos de política social y urbana. Porque no sólo se ha convertido en un problema adicional, sino que ahora lo es en sí mismo.

Sin embargo hay poco conocimiento sobre el tema, al grado que la relación ciudad-violencia se presenta de manera difusa y poco clara. Ello no significa que no existan aproximaciones analíticas, porque si se intenta una sistematización de los estudios por enfoques predominantes, se pueden encontrar dos perspectivas principales que se han preocupado por comprender la relación que se acaba de mencionar.

Una primera, tiene una visión que ignora lo urbano y la ciudad respecto de la violencia. Existe cierta literatura sobre criminología y estadísticas a nivel nacional, con pocos esfuerzos sistemáticos que hagan referencia explícita al problema urbano de la violencia delincencional. Ello ha llevado al desconocimiento de cómo pueden influir en las tendencias de la violencia común ciertos factores típicamente urbanos como la segregación, la alta densidad residencial, la carencia de espacios cívicos, la escasez de bienes y servicios públicos, etc.

Una segunda, donde predominan los enfoques que plantean una determinación de lo urbano a la violencia, producto de las características de una urbanización acelerada que se expresa en la falta de servicios y equipamientos, el incremento del desempleo, una alta migración, la crisis y anarquía urbanas y la pérdida de los valores tradicionales.

Sin embargo, no se han encontrado evidencias

que muestren una correlación directa entre el tamaño de una aglomeración, la calidad y cobertura de los servicios, con respecto a los niveles de violencia<sup>13</sup>; tampoco hay explicaciones convincentes que lleven a concluir que el migrante sea violento en cuanto tal o que el cambio de los valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad.

Quizás sí se puede percibir que la sociedad urbana en su conjunto aún no ha procesado los conflictos de su crecimiento, de la anarquía y crisis, de la falta de cobertura de los servicios, equipamientos, transporte, de la presencia de nuevos actores emergentes, de las nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad o del fenómeno de la informalización y la marginalidad en tanto exclusión de decisiones e inclusión diferenciada a la justicia. Pero también porque la ciudad en la mutación que está viviendo como ámbito privilegiado de lo público, produce nuevas formas de sociabilidad que no logran cimentarse.

Y parecería no haber esta determinación, incluso, por la evidencia empírica de que la violencia ha crecido aún más que la urbanización, lo cual demuestra que no hay una relación mecánica entre las dos variables<sup>14</sup>. Oviedo<sup>8</sup> indica que «la violencia delictual es un problema social, con expresión urbana y que no se debe partir a priori con el supuesto que toda

ciudad intrínsecamente comporta los mayores grados de violencia.»

Por tanto, la violencia así como no sería un problema exclusivo de las ciudades, tampoco la magnitud de la violencia urbana estaría en relación con el tamaño de la ciudad. Lo que sí se puede señalar, según Oviedo<sup>7</sup>, es que hay una diferenciación del tipo de delitos entre el campo y la ciudad: que en la primera primarían los delitos contra las personas, la familia y la moral, y en la segunda los delitos contra la propiedad.

Es necesario tener en cuenta una constatación real, que desgraciadamente, nunca es bien aclarada: conflicto y violencia no son sinónimos, como tampoco se expresan a través de una determinación lineal. Las ciudades no sólo son el lugar fundamental de la concentración de la población, sino también lo son de la diversidad y de la heterogeneidad en toda su expresión: social, cultural, económica, política. Por ello son el espacio privilegiado donde se potencian los conflictos<sup>15</sup>, lo cual no significa, bajo ningún punto de vista, que sean la causa central de la violencia<sup>16</sup>.

La conflictividad urbana es una síntesis multicausal que provoca varios efectos, algunos de los cuales pueden asumir formas violentas ante la ausencia de canales de desfogue. Por tanto, el problema radica no en la conflictividad y sí en la inexistencia de

13. «El incremento de la violencia en los últimos años no parece asociarse con la distribución del ingreso, ni con la carencia de servicios básicos (patrimonio social). Se puede agregar un dato, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, y quizás del mundo, tiene un cubrimiento cercano a 100% de los servicios básicos. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios» (Gaitán<sup>14</sup>).

14. «La violencia social ha venido extendiéndose en las ciudades de América Latina a un ritmo que sobrepasa su propio crecimiento.» (De Roux<sup>9</sup>).

15. La conflictividad no se debe ver en términos morales de si es mala o buena, mucho menos si se constata que esta cualidad de la ciudad ha producido los mayores desarrollos sociales, económicos y tecnológicos en la historia de la humanidad.

16. «En Colombia, ni el nivel ni la tasa de urbanización son una fuente de violencia.» (Gaitán<sup>14</sup>).

canales institucionales para su procesamiento por vías pacíficas.

La violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Es un nivel de conflicto que no se puede procesar dentro de la institucionalidad vigente porque, por ejemplo, el sistema político está construido sobre la base de una representación social que tiene muchos vicios: la legitimidad de los gobernantes se erosiona rápidamente, el clientelismo -como expresión de la privatización de la política- tiene sus límites y las relaciones de poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso, la concertación o el acuerdo.

Si bien no es fácil encontrar causalidades o determinaciones de la ciudad a la violencia, sí se puede afirmar categóricamente que la violencia no es exclusiva de la ciudad y que ésta se comporta más bien como un escenario social más que aquélla. Esto significa que la ciudad como tal no se puede ver como determinante de la violencia.

Por ello quizás sería preferible plantear una entrada metodológica distinta -más útil y real- que parta más bien de la percepción de los efectos de las violencias sobre la ciudad, que de ésta a las anteriores. Y ello por un doble considerando que conduce a una misma conclusión: por un lado, no se puede desconocer que el incremento significativo de pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales que estos hechos han producido, conducen a que la violencia sea sin duda, «uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación»

(Echeverri<sup>14</sup>) y, por otro, porque tiende a erosionar la instancia de lo público<sup>17</sup> y la condición de la ciudadanía<sup>18</sup>.

La restricción del origen y fuente de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana. Por ello el incremento de la violencia urbana y, por esta vía también, el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la reducción de la calidad de vida de la población<sup>19</sup>, tienden a afectar la esencia misma de la ciudad: sus posibilidades de socialización.

Si se parte del hecho que la ciudad es el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía, para la formación de una identidad colectiva, se ha de convenir que las violencias generan niveles contrarios a la convivencia social, tales como el individualismo, la angustia, la inseguridad y el marginamiento.

Pero tampoco se deben dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan a nivel de la población. Se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir

17. Lo público, lo colectivo y la socialización tienden a disolverse como ámbitos de mediación a lo privado y a lo individual.

18. «La violencia afecta cada vez más ámbitos de la vida social: el trabajo, la familia, la escuela; y por esta razón se ha convertido en uno de los factores que más deterioran la habitabilidad y la calidad de vida de la ciudad. La convivencia social es uno de los asuntos que más preocupan a los ciudadanos.»

19. A ello debe sumarse que la crisis económica y las políticas de ajuste implantadas, no sólo han generalizado la *inseguridad social y económica*, sino que han contribuido a reducir los mecanismos de representación, a restringir los espacios de solución de los conflictos, a mercantilizar las relaciones sociales, a restringir las manifestaciones culturales, elementos todos propios de la condición de ciudadanía.

mecanismos de autodefensa que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, porque todo desconocido es sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal, pues se adquieren armas, perros, alarmas -que ya son parte del paisaje urbano- o se aprende defensa personal.

Sin embargo, cada una de estas acciones de autodefensa de la población son, a su vez, causa y efecto de un nuevo comportamiento social: angustia, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad, individualismo. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públicos y cívicos, y se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la ciudad relega sus características socializadoras y su posibilidad de civitas, polis, foro y tiáguéz (plaza, mercado).

La ciudad latinoamericana continúa en su fragmentación, con lo cual se crean nuevas formas de sociabilidad y se restringen sus condiciones de ámbito privilegiado de lo público.

## EL ROSTRO DE LA VIOLENCIA

Las violencias que se desarrollan en las ciudades tienen actores, formas y móviles variados y multi-causales. Cada una de ellas se construyen en escenarios sociales particulares (escuela, familia, barrio, etc.), que dan lugar a expresiones que tienen un rostro común característico. Así, se tienen violencias de distinto orden<sup>20</sup>, tales como:

- Las *violencias políticas* que provienen, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población (paros cívicos). Puede ser desde el Estado o desde segmentos de la población.
- Hay *violencias económicas* que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales como escenario social donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generalizan la industria del secuestro o del sicariato<sup>21</sup>. Pero también está el producto de la polarización socioeconómica. Por esta vía mercantil se puede aseverar que se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, siendo las que más peso tienen las referidas al narcotráfico. Pero tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, robos de carros, depredación del patrimonio cultural, etc.
- Hay *violencias intrafamiliares* que se manifiestan por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas, la composición demográfica, entre otras cuestiones, al interior de un núcleo familiar

20. Hay varias propuestas de clasificación de las violencias. Pueden ser, por ejemplo, tipologías según la relación con la víctima (primaria/secundaria o colectiva/individual), los actores implicados (juvenil, de género, infantil), el lugar donde se desarrolle (callejera, barras bravas) o el ámbito a que se refiera (público, privado), entre otras más.

21. «Ellos, por lo general, a) recurren a la violencia (extorsión, sometimiento, silenciamiento, asesinato) para ser exitosos; b) reemplazan los símbolos de estatus social por valores materiales que de manera eventual son fuentes de disputas y más violencia; c) este nuevo clima de disputas y violencia conduce a establecer «reglas de juego» que desarticulan la sociedad y la transforman en paradigmas de violencia; d) como alternativa, la «otra sociedad» no envuelta en mercados ilegales, recurre a las armas para defensa propia, y aumenta los riesgos de sucesos violentos.» (Echeverri<sup>2</sup>).

que tiene un cambio y dinámicas aceleradas.

- Las *violencias comunes* que llevan a erosionar la ciudadanía, se caracterizan por ser difusas y por provenir de múltiples causas.

Sin duda que estos conjuntos de violencias actúan interrelacionadamente sin que se exprese alguna de ellas de manera pura, lo cual hace que sea más complicado conocer y entenderlas. Así y todo, se podría decir, gracias a la evidencia empírica recogida por algunos trabajos (Guzmán, 1993; Oviedo, 1993; Del Mastro & Sánchez-León, 1993), que tienen como denominador común un rostro dominante.

La violencia urbana, por su hondo contenido social, se expresa diferencialmente dentro de la ciudad, al extremo que se puede plantear la existencia de una *geografía delictiva*, en la que se deben diferenciar los lugares de residencia de la víctima y del victimario<sup>22</sup>, con el lugar de ocurrencia del delito. Pero en muchos casos también se diferencian el lugar donde se produce el homicidio, por ejemplo, con el lugar donde se encuentra el cuerpo del delito<sup>23</sup>.

Se puede percibir claramente que la violencia delictiva urbana de la centralidad es distinta a la de la periferia o que «ciertos espacios públicos o de interacción social como determinadas calles, pasajes, sitios eriales, centros de diversión, botillerías, entre otros, pueden presentarse como zonas de socializa-

ción delictual. El acceso que los individuos tengan a estos lugares estará condicionado por la forma de ocupar o de vivir la ciudad.»(Oviedo<sup>17</sup>)<sup>24</sup>.

Pero así como tiene una forma de expresión territorial, también existe una *cronología delictiva* diferenciada por meses, días y horas. En esto indudablemente tiene mucho que ver el calendario cultural de cada país y ciudad en particular. Es una constante que en la noche haya más actos delictivos que durante el día; que los fines de semana (viernes y sábados) concentren los hechos de violencia; que el fin de año, navidad o carnaval produzcan más situaciones de violencia que otras épocas.

Si bien la violencia urbana tiene tipos y grados en los que se expresa, no se puede negar que afecta a la sociedad en su conjunto, aunque algunos segmentos de ella se encuentran más proclives al riesgo y a la vulnerabilidad. Es decir, que hay una *sociedad delictiva* que afecta de manera distinta a los grupos sociales según clase, género y edad.

Los más afectados tanto en víctimas y victimarios de la violencia son el grupo poblacional ubicado entre 15 y 25 años. Es decir, que la juventud es el principal actor, en cuanto a agentes de las violencias y víctimas principales. En la mitad de los países de la región, para este grupo, el homicidio es la segunda causa de muerte (OPS, 1990). Ello significa que la juventud se está mermando moral y cuantitativamen-

22. «Los individuos condenados por acciones delictivas provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales.»(Oviedo<sup>17</sup>).

23. Indudablemente que esta situación añade factores de dificultad a la construcción de una base estadística o de información confiable, porque institucionalmente la responsabilidad queda repartida -incluso- por los diversos lugares donde ocurre el proceso del delito.

24. «De acuerdo con los resultados de la encuesta, las áreas centrales se consideran, respecto de las barriadas, como las más peligrosas de la ciudad; y, entre las barriadas, las más antiguas en relación con las recientes y las más cercanas si se comparan con las periféricas. Los tugurios, por supuesto se consideran mucho más peligrosos que las edificaciones barriales.» (Del Mastro & Sánchez<sup>29</sup>).

te, y esto, sin duda alguna, repercutirá en el futuro de todo país.

En la violencia se hace presente la utilización de medios o instrumentos diversos para perpetrar las fechorías; sin embargo, priman las armas de fuego<sup>25</sup>. Hay una forma cultural lúdica en la que el alcohol y las drogas juegan un papel central dentro de motivaciones de la más variada índole.

Así como tiene su rostro, también hay factores desencadenantes de la violencia urbana y su rostro. Merecen especial atención los medios de comunicación y la impunidad.

En el primer caso, no sólo porque producen conductas violentas, sino porque también aparecen como generadores de modelos, valores y técnicas por seguir<sup>26</sup>.

Y en el segundo, por la libertad que implica tomar una decisión de ese tipo. La impunidad, abierta o diferenciada, es la forma más clara de la caducidad de los mecanismos de procesamiento de conflictos, que conduce al descrédito de la policía, de la justicia, y de toda la institucionalidad<sup>27</sup>. Pero también y por sobre todo, porque conduce a nuevas modalidades de

privatización de lo jurisdiccional, pues se va legitimando la justicia por sus propias manos bajo formas encubiertas como los llamados «Escuadrones de limpieza antidelictiva» y la «autodefensa social» que se han atribuido varios asesinatos de delincuentes o de modalidades abiertas, como los linchamientos periódicos que se observan en muchas de las ciudades latinoamericanas.

Lo cierto es que el desenmascaramiento de este rostro de la violencia y de sus factores desencadenantes, pueden ser una ayuda para conocer y diseñar políticas tendientes a mitigar la violencia y a reconstruir la ciudadanía. Eso no significa que al actuar exclusivamente sobre ellas se pueda resolver la problemática.

## EL ENFRENTAMIENTO AL HECHO DELICTIVO

• *Consideraciones generales.* La violencia común es una de las expresiones más claras de la inseguridad ciudadana. Sin embargo, los gobiernos locales y nacionales de la región y la propia sociedad aún no la han asumido con la debida propiedad, al extremo que el enfrentamiento al hecho delictivo arroja resultados más bien preocupantes. Instituciones fundamentales como la policía y la justicia se desacreditan a pasos gigantescos y los habitantes se recluyen en un mundo privado cada vez más comple-

25. «En Medellín en 1980, aproximadamente 60% de los homicidios se cometían con arma de fuego, y en 1990 la cifra se incrementó a 90%. (Corporación Región-Medellín<sup>42</sup>).

26. «En los Estados Unidos, al finalizar el bachillerato, un joven promedio habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y habrá presenciado alrededor de 16,000 homicidios e infinidad de agresiones en sus expresiones más horripilantes. Tres estudios nacionales conducidos en los Estados Unidos por diferentes instituciones llegaron a la misma conclusión: ver violencia en la televisión estimula el desarrollo de comportamientos agresivos, incrementa la violencia e insensibiliza hacia ella.» (De Roux<sup>19</sup>).

27. «Por cada cien delitos que se cometen en Colombia, sólo 21 son denunciados a las autoridades. De éstos, 14 procesos prescriben por diferentes causas y únicamente tres terminan con sentencia. Esto quiere decir que la probabilidad para que un delincuente no reciba castigo es de 97%» (El Tiempo, 22 de abril de 1994, entrevista a Amando Montenegro, Director Nacional de Planeación).

jo<sup>28</sup>. Si se intenta sistematizar las principales concepciones que rigen en el enfrentamiento de la violencia urbana, se pueden encontrar dos vertientes fundamentales: la una, inscrita en una política de Estado - hoy dominante- que propugna el control de la violencia vía represión y privatización y, la otra, como seguridad ciudadana que se inscribe en una relación sociedad-estado que, a la par que enfrenta al hecho delictivo busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente.

La primera, asume el control de la violencia desde una óptica inscrita en los marcos de la seguridad nacional y del Estado. En este caso no hay una diferenciación, por ejemplo, entre el acto de violencia política con el de violencia común o de narcotráfico, porque indistintamente todas las violencias socavan las bases de la convivencia de la sociedad y del Estado, en tanto afectan la propiedad privada, rompen las reglas del mercado e ilegitiman la acción estatal.

En una constatación todavía por medirse estadísticamente, se puede señalar que casi todas las violencias se dirigen hacia la población y una minoría de ellas hacia el Estado. Pero es el caso que la acción del Estado es más bien inversamente proporcional, a pesar de que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones, que al Estado y sus órganos. En general los estados latino-

americanos prestan mayor atención a las violencias -llamadas macro- relacionadas con el narcotráfico y la guerrilla, que a las comunes, siendo paradójicamente que la mayor cantidad de víctimas provienen de esta última.

El Estado en este contexto se convierte en un depositario de la seguridad demandada por las clases propietarias contra las clases peligrosas. Estos sectores conciben al Estado (policía, ejército, justicia) como el garante de la protección colectiva de la población y exigen mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas.

En este caso las acciones fundamentales se dirigen hacia el control de la violencia bajo una óptica represiva, que se caracteriza entre otras cosas por:

- Ante el desbordamiento de los sistemas judiciales y penitenciarios, por la magnitud de la violencia y sus nuevas formas, se plantea una reforma a los códigos penales dirigida a modificar la tipificación del delito y a incrementar las penas. Es interesante ver cómo el concepto de delito y por tanto de delincuente van cambiando en la visión del Estado; que es, en última instancia, el que crea y define la figura del delito y las penas correspondientes. Se aumentan las penas a cierto tipo de delitos como la traición a la patria (esta misma adquiere otra connotación en tal contexto), el terrorismo, y el narcotráfico, y también a los nuevos tipos de delincuentes (los niños, jóvenes). Pero lo más grave es que se generalizó la impunidad y se saturaron las cárceles, en muchos de los casos, con inocentes.

28. «El Estado no tiene legitimidad porque ha dado un trato represivo a los conflictos y porque sus agentes han incorporado la lógica privada (limpieza social, violación de derechos humanos, corrupción) a la función pública más esencial a la sociedad: la seguridad ciudadana y la justicia. Esta realidad da lugar a que se multipliquen diversas formas de «justicia privada» ya que se generalice una mentalidad autodefensiva de la población.» (Corporación Regional de Medellín).

- El enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Allí se inscriben, por ejemplo, los operativos que periódicamente realizan el ejército y la policía para controlar la delincuencia común en las poblaciones de bajos ingresos. En general se caracterizan por ser parte de una estrategia de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva. Son operaciones tipo rastrillo que se desarrollan con gran despliegue informativo y de fuerzas. Pero la delincuencia ha servido también para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden, para lo cual no se escatima el menor esfuerzo en el empleo de ciertos medios de comunicación, profundizando las llamadas páginas rojas o difundiendo programas violentos. De esta manera, se forma aquella visión maniquea y moralista que encierra la necesidad de crear a la vez al héroe y al villano<sup>29</sup>.
- La privatización de ciertos segmentos de la actividad, sobre la base de empresas de seguridad que contratan policías jubilados y personal con poca formación. Pero también con la venta de servicios y mercaderías que paralelamente se van desarrollando: armas, alarmas, seguridades, clases de defensa personal, etc.

En contrapartida a esta concepción dominante, no se puede negar que poco a poco toma existencia una visión minoritaria y alternativa a la anterior, que ve con preocupación la renuncia del Estado a su papel de corrector de las desigualdades, a su condición de

árbitro en la resolución de los conflictos y a su cualidad de garante del interés colectivo.

Este retirarse de lo estatal, produciría un proceso contradictorio de copamiento de ciertos segmentos de la sociedad civil, a través del, por ejemplo, peligroso camino sin retorno de la justicia por sus propios medios o de la privatización de la seguridad. Pero también, de la búsqueda del justo empate de la sociedad civil y del Estado en la construcción de la ciudadanía. En este contexto, la seguridad ciudadana se desarrollaría en un espacio social en construcción, donde la participación permitiría enfrentar todos los eventos sociales y naturales que tiendan a socavar lo social, lo público, las bases materiales de la convivencia, las instituciones de intermediación social, etc.

Es una concepción que tiende a armarse sobre la base de dos puntas: una que busca estructurar una propuesta de carácter general y otra, más heterogénea, que tiende a desarrollarse desde la particularidad de ciertos gobiernos locales, y que es quizás donde se hacen las propuestas más innovativas y abarcativas en materia de control y prevención de la violencia urbana.

Los postulados que toman un mayor peso en el enfrentamiento del hecho delictivo provienen principalmente de la vertiente epidemiológica, que tienen en la Oficina Panamericana de la Salud y en la Alcaldía de Cali a sus dos más importantes impulsores. La División de Promoción y Protección de la Salud de la OPS formuló el Plan denominado «Salud y Violencia: Plan de Acción Regional,» donde hay algunas innovaciones que vale la pena

29. En todas las sociedades se crean los mitos del «delincuente del siglo» o del «delincuente más buscado,» con el fin de crear a su vez, el éxito más importante para la policía.

resaltar.

La primera, es su contenido regional y la forma metodológica de combinar experiencias novedosas de distintos lugares con criterios de expertos provenientes de procedencias disímiles. La segunda, dejar de lado el tradicional enfoque del control de la violencia por vías represivas, y asumir una visión de tipo preventiva. La tercera, intenta enfrentar la problemática desde una perspectiva descentralizada, donde lo municipal tiene un peso importante. La cuarta, asumirla dentro de un concepto de planificación, justo en un momento en que se encuentra más desacreditada. La quinta, su pretensión de ser una propuesta interdisciplinaria e integral.

• *El caso colombiano.* El escenario más apropiado y de mayor valor en el enfrentamiento a la violencia es, sin duda, el ámbito colombiano, donde se vienen aplicando un conjunto de acciones de nivel local y nacional con resultados interesantes. Colombia representa el caso más notorio de América Latina, pues se encuentra en una fase de búsquedas de alternativas multivariadas y diversas, sumergidas en una acción de ensayo y error.

Como lo señala el Alcalde de Cali, doctor Rodrigo Guerrero, la cacería de tigres sólo es posible hacerla donde hay tigres. El hecho que Colombia tenga el nivel más alto de violencia del mundo, la convierte también en el lugar de mayor atracción, en cuanto es el país donde se está tratando de enfrentarla bajo múltiples y variadas formas. Este contexto deviene en el mejor escenario o laboratorio de estudio y de experimentación de la región.

En Colombia, desde 1991 cuando se aprobó su nueva Constitución, se parte de un orden jurídico constitucional que consagra, entre otros aspectos que tienen que ver con el tema, la democratización, la descentralización y la participación ciudadana. Pero también es el único país latinoamericano que cuenta con una política nacional explícita contra la violencia, como marco general de expresión de la voluntad política nacional.

En 1991 se formula la Primera Estrategia Nacional contra la Violencia y en 1993 la Segunda, donde se reconoce la existencia de varias violencias a las cuales les corresponderían unas políticas específicas. Si bien fueron estrategias destinadas a enfrentar prioritariamente el tema de la seguridad del Estado y a consolidar el orden público, no es menos cierto, que algunos puntos hicieron referencia a la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, se pueden mencionar el fortalecimiento de las iniciativas de las autoridades regionales y locales, y su coordinación interinstitucional a través de los Consejos Seccionales de Seguridad. Pero también la modernización de la justicia y el impulso a nuevos procedimientos institucionales no judiciales para dirimir querellas entre ciudadanos: los Conciliadores en Equidad, la ampliación del Código del Menor, los Jueces de Paz, las Comisarías de la Familia, la reducción de la impunidad, la protección y promoción de los derechos humanos, entre otros<sup>30</sup>.

---

30. Se recomienda revisar el trabajo de Camacho: «¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?» Universidad Nacional de Colombia, 1994.

En general, dentro del territorio colombiano se han creado múltiples proyectos e instituciones que trabajan sobre el tema: se tienen estrategias nacionales, planes regionales y planes locales. Hay un marco institucional altamente diversificado por sector (familia, escuela, juventud, mujer) y ámbito (comunal, local, regional, nacional)<sup>31</sup>. Existen ópticas preventivas (educación, empleo, participación), coercitivas (policía, ejército, justicia). Asimismo, en Colombia se percibe una nueva actitud por parte de los partidos políticos, organizaciones populares y medios de comunicación frente al tema.

Si a nivel nacional se ha desplegado una propuesta tan amplia, no es menos cierto que a nivel local se tienen también experiencias puntuales bastante interesantes. Quizás las más acabadas puedan ser las que se vienen impulsando en las ciudades de Cali y de Medellín, por medio de estrategias explícitas para enfrentar la problemática, mediante la formulación de sendos planes integrales, denominados: Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ) y Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y el Área Metropolitana, respectivamente.

En el primer caso, el de la ciudad de Cali, tiene como referente y actor institucional principal a su Alcaldía, que ha emprendido un programa que cuenta con cinco proyectos:

- Conocer el problema desde la perspectiva de la epidemiología de la violencia.
- Fortalecer el orden institucional ciudadano, mediante un Consejo de Seguridad<sup>32</sup>, mejora de la Policía y el apoyo a la Fiscalía y a la Personería.
- Educación para la Paz y la Convivencia, gracias al uso de los medios de comunicación, apoyo al sistema escolar y el fortalecimiento de la estructura familiar.
- Participación y solidaridad comunitarias con la creación de los Consejos de Gobierno Comunitario<sup>33</sup>, Consejos de Seguridad Comunitarios, las Juntas Administradoras Locales, los Comités Intersectoriales y la Educación para la Participación y la Convivencia Comunitaria.
- Promoción del desarrollo social de sectores críticos y en alto riesgo.

En la ciudad de Medellín, el Gobierno Nacional ante la gravedad de la violencia del narcotráfico y el narcoterrorismo, decidió crear una Consejería Presidencial, con el fin de coordinar la acción de los organismos nacionales hacia la ciudad y de sus municipios conexos, y propiciar la concertación de autoridades nacionales, locales y la ciudadanía. Se diseñó el programa «Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín y su Área Metropolitana» que

31. Se han creado, entre otros, los siguientes organismos: Consejerías Presidenciales, Centros de Conciliación Ciudadana, Conciliadores en Equidad, Comisiones Especiales de Quejas, Casas de la Juventud, Centros locales de Amor a Buenaventura, Juntas de Participación, Comisarias de Familia, Consejos de Seguridad, Comisión de Paz, Oficinas de Derechos Humanos, Núcleos de Vida Ciudadana. A ellos se deben sumar los organismos tradicionales de la policía, justicia, municipios, gobierno nacional, etc

32. Es una reunión semanal presidida por el Alcalde y con la participación de representantes de la policía, fiscalía seccional, funcionarios municipales, tránsito, etc. con el fin de analizar y tomar decisiones respecto del problema.

33. Son reuniones semanales que sostiene el Alcalde y su equipo de gobierno, en cada una de las comunas, con las Juntas Administradoras Locales (JAL), con el fin de definir las necesidades comunales, el cumplimiento de las obras y el seguimiento presupuestario.

busca promocionar una cultura de la convivencia y civilidad, contraria a los métodos violentos de resolución de conflictos, que propenda al desarme de la población, ilegitime la retaliación y las respuestas violentas, y promueva la defensa de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

El tema de la delincuencia urbana y por oposición el de la seguridad ciudadana, sin ser homogéneo en el conjunto de las ciudades de la región, amerita ser asumido de manera inmediata. Sin lugar a dudas es un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones. Así como no es un problema de exclusiva responsabilidad de la policía y la justicia, ni tampoco es sólo del gobierno, la población no puede excluirse y quedar pasiva<sup>34</sup>, porque el paternalismo estatal no conduce a la formación de ciudadanía<sup>35</sup>.

Sin embargo, siendo la ciudadanía la fuente y fin de la violencia urbana se requiere su participación en la solución del problema (por ejemplo, en vez de privatizar la policía, dotarla de ciudadanía). Pero también una nueva institucionalidad que la asuma, en la que bien podría participar la municipalidad por ser el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana. En esta perspectiva, puede ser interesante que las municipalidades sigan el ejemplo de Cali y creen comisiones especiales de seguridad

ciudadana en las que participen concejales, policía, intendencia, justicia, comisiones de derechos humanos, etc.

Pero no será suficiente si no se controla la apología de la violencia que realizan algunos medios de comunicación y en especial la televisión, si no se modifican los factores de la cultura lúdica basada en el alcohol, el control de las armas de fuego, el desarme de la población y su monopolio por el ejército y la policía. En el campo penal se debe avanzar más en la búsqueda de una racionalidad jurídica fundada en el derecho ciudadano, en la desburocratización y agilidad de la justicia, más que en el incremento de las penas. Hay que diseñar mecanismos que tiendan a resolver pacíficamente los conflictos y espacios donde la ciudadanía pueda conciliar y hacer justicia. En suma, se requiere de una institucionalidad que procese los conflictos, sobre la base de una pedagogía de la convivencia ciudadana inscrita en una estrategia de orden público democrático.

No se debe dejar de lado la importancia de la investigación social, articulada al diseño de políticas y programas públicos, como se ha evidenciado en Cali, donde la Alcaldía y la Universidad del Valle mantiene estrechos lazos de colaboración. Pero debe ser una investigación que combine aspectos teóricos-analíticos, descriptivos y de legitimidad. Este es un campo que requiere por igual un desarrollo teórico y una producción de información confiable. La dispersión de fuentes, la disparidad de datos, los problemas de definir y clasificar la violencia, los problemas culturales de los denunciantes, las características del hecho delictivo, etc., hacen del problema de la infor-

34. «¿Cómo se puede pedir a las autoridades efectividad en la lucha contra la delincuencia si los ciudadanos no están dispuestos a ayudar a ser protegidos?» (Castillo<sup>8</sup>).

35. «La seguridad ciudadana, más allá de su carácter de tema ideologizado, es ante todo un derecho al que le corresponde un deber.» (Camacho, 1994).

mación un aspecto medular.

Al respecto se pueden señalar dos experiencias interesantes: la del Distrito Federal de México, donde se ha conformado una red de información en materia de prevención del delito y justicia penal, homologada al de la ONU (Castillo) y, el de Cali, donde se busca unificar los registros de información mediante el establecimiento de un Consejo de Seguridad coordinado por la Alcaldía, que permite, entre otros aspectos, afinar la obtención, procesamiento y análisis de la información<sup>32</sup>.

El debilitamiento de lo público, como instancia de socialización y de mediación de lo individual-privado con lo colectivo, se encuentra en franco proceso de deterioro. Por ello, los problemas de las identidades, como base de la articulación social y del sentido de pertenencia, tiende a redefinirse en ciertos grupos de la sociedad (como la juventud) o en algunos de los ámbitos sociales más tradicionales como la escuela, la familia, el trabajo, la ciudad<sup>36</sup>.

Hace mucho tiempo que la escuela dejó de generar expectativas de movilidad social y, más bien, así como actúa el mercado laboral, no sólo que ya no

recibe personas sino que ahora incluso las expulsa. La redefinición e inestabilidad de la sociedad familiar ha motivado su reemplazo por ciertos lugares como la calle, para los niños (los gamines o los meninos da rua) y nuevas formas de expresión social como la pandilla, para los jóvenes<sup>37</sup>. Es necesario repensar, redefinir y fortalecer los espacios de socialización fundamentales de la sociedad urbana latinoamericana: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la ciudad, etc., así como la creación de nuevos «lugares» y mecanismos institucionales para la solución de los conflictos, de pedagogía para la convivencia, la comunicación y la expresión de sentimientos. El control, bajo ningún punto de vista se puede eliminar, pero sí se debe transformar. Hay que conformar una estrategia de orden público democrático donde la policía, la justicia y los derechos humanos jueguen otro papel.

Hasta ahora se ha enfrentado el problema de manera policial y con resultados no muy positivos. Se trata de un problema nacional de interés colectivo y público, que compromete al conjunto de la sociedad y sus instituciones (no sólo a la policía).

Esta institucionalidad debería elaborar un plan de acción y una propuesta de concertación con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias para que, por ejemplo, controlen la defensa y exaltación de la violencia en los medios de comunicación, como la televisión, modifiquen los factores de la cultura basada en el alcohol, controlen las armas de fuego, desarmen a la población, aumenten la iluminación y transporte barrial, y desarrollen campañas de seguridad ciudadanas y defensa civil.

36. «Con la modernización y la secularización, las instituciones tradicionales (iglesia, familia, escuela) por diversas razones han perdido eficacia como cohesionadores de las comunidades y como instancias claves en el proceso de inserción de los individuos en un orden simbólico y normativo.» (Corporación Regional de Medellín<sup>29</sup>).

37. «En los grupos de jóvenes, la violencia se ha convertido en un medio para lograr una figuración social. Tras el pandillero se encuentra una generación que no ha encontrado los espacios de participación y reconocimiento social que lo afiancen como sujeto y proyección.»

# **MARCO GENERAL DE LA VIOLENCIA URBANA**

# **CIUDAD Y VIOLENCIA EN AMERICA LATINA**

**Gustavo I. de Roux**

**Director del programa "Salud y Violencia", Facultad de Salud,  
Universidad del Valle, Cali, Colombia. Consultor de la OPS.**

---

## CIUDAD Y VIOLENCIA EN AMERICA LATINA

Gustavo I. de Roux

---

### LA VIOLENCIA URBANA: UN PROBLEMA CRECIENTE

Una de las características más sobresalientes de América Latina durante la segunda mitad del presente siglo ha sido su urbanización acelerada. Las grandes cantidades de personas que nacen en los centros urbanos, sumadas a las que allí llegan en persecución de esperanzas, han generado megalópolis descuadradas e inhabilitadas para albergarlas a todas con decoro. Ciudad de México y São Paulo que, en 1950 apenas superaban los 2.5 millones de habitantes, se habrán convertido en el año 2000 en las ciudades más pobladas del planeta, pues cada una se aproximará al guarismo inverosímil de 25 millones. Al final del siglo, las diez ciudades más populosas de América Latina que serán en su orden Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Lima, Bogotá, Santiago, Belo Horizonte, Caracas y Porto Alegre contarán, en conjunto, con 110 millones de personas (Barclay, 1992).

Hoy en día, la mayor parte de la población de todos los países latinoamericanos, incluida Bolivia, se concentra en las zonas urbanas. En Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, 85% de la población

vive en ciudades; en Brasil, Colombia y México, tres de cada cuatro habitantes son urbanos. Además, hay ciudades como Montevideo, Asunción, Buenos Aires, Santiago y Panamá, que congregan en sus áreas metropolitanas 40% de la población del país. Algunas, como San José, Ciudad de México, Lima, Ciudad de Guatemala y Santo Domingo, concentran por lo menos la cuarta parte. En varias otras, como La Paz, Bogotá, Guayaquil y Caracas, reside uno de cada cinco habitantes del país correspondiente.

Las ciudades son escenarios de relaciones múltiples y variadas en todos sus ambientes posibles: plazas de mercado, vehículos de transporte público, calles y parques, lugares de trabajo, escuelas, establecimientos de diversión, familias y vecindarios. Al interior de estos espacios actúan cotidianamente los habitantes en interdependencia recíproca. En ese haz de interacciones es siempre probable que los conflictos, inherentes a la vida social, a sus transacciones e intercambios, se lleguen a expresar en forma abierta y que se conviertan en violencia cuando se resuelven por vías incorrectas. Así se potencian las posibilidades de que las personas, grupos e instituciones, se agredan mutuamente.

La violencia social ha venido extendiéndose en las ciudades de América Latina a un ritmo que sobrepasa el de su propio crecimiento. Incluso en ciudades otrora seguras, como Santiago, Caracas o San José, se incrementan paulatinamente eventos portadores de ofensas contra la tranquilidad ciudadana. La violencia, por el número de víctimas y por la magnitud de sus secuelas, ha adquirido carácter endémico y se convierte en uno de los principales problemas urbanos. Muchos episodios de violencia terminan en la muerte u ocasionan daños físicos y trastornos psicológicos que limitan la funcionalidad individual y social. Otros, afectan el patrimonio ajeno o menoscaban la autoestima. Y todos, sin excepción, irrespetan y quebrantan derechos ciudadanos y humanos.

La violencia se expresa de muchas maneras: homicidios desapariciones, heridas corporales infligidas intencionalmente; amenazas, chantajes, intimidaciones, presiones indebidas como el secuestro, y agresiones verbales o gestuales, figuradas o simbólicas, que laceran la integridad emocional; o se manifiestan bajo la forma de atentados contra los bienes de los ciudadanos, que vulneran sus economías. Una de las características más llamativas de la violencia urbana actual es su expansión en cantidad e intensidad. Los hurtos son cada vez más audaces, los atracos comportan cada vez más lesiones a las víctimas, y los homicidios son más atroces. La violencia se perpetra cada vez con más saña y audacia; es más cruel, encarnizada y destructiva.

El homicidio, la expresión más siniestra de la violencia, ha venido en aumento de manera sensible

en América Latina, particularmente en sus áreas urbanas, en términos absolutos y en proporción a los habitantes. Los homicidios se concentran en la población masculina joven, sobre todo la comprendida entre los 15 y los 21 años de edad, grupo para el que llega a ser la segunda causa de muerte en la mitad de los países de la Región de las Américas con más de un millón de habitantes (OPS, 1990). Con algunas excepciones, como Chile, Costa Rica y Argentina, que en 1990 tenían tasas por 100 mil habitantes de 3.0, 4.5 y 6.7, respectivamente, en la mayoría de los países restantes los indicadores sobrepasan los dos dígitos. En Ecuador, por ejemplo, la tasa de homicidios que en 1981 era 8.0 por 100 mil habitantes, se elevó a 11.0 en 1990. En Brasil, la mortalidad por homicidio ha aumentado de modo ostensible desde comienzos de la década de 1980 (Yunes & Rajs, 1993), pues se situó en 16.4 para 1987 y sobrepasó 20.0 por cada 100 mil habitantes en 1991. México ha mostrado tasas relativamente estables desde comienzos de la misma década, alrededor de 20.0 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Por el contrario, en Panamá, Perú, Venezuela y Colombia, se elevaron las muertes por homicidio desde mediados de la década pasada y han mantenido una tendencia creciente. En Perú, la tasa de homicidios se quintuplicó entre 1986 y 1991; en Panamá se duplicó entre 1988 y 1989, pues alcanzó en ese año una tasa de 15.3 y, en Venezuela, que llegó a los dos dígitos en 1988, se aproxima a los 20 homicidios por 100 mil habitantes. En Colombia, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes descendió durante la década de 1960 de 31 a 21 y se mantuvo relativamente estable durante todo el

decenio de 1970. Pero, a partir de 1980, y sobre todo desde la mitad de la década pasada, se incrementó sin precedentes. En 1985 la tasa de homicidios por 100 mil habitantes fue 46; para 1990 fue 74, y en 1992, se elevó a 86. En Colombia se cometen cerca de 30 mil homicidios por año, lo que representa aproximadamente la tercera parte del total de homicidios perpetrados en América Latina.

Las tasas de homicidios se calcularon con base en cifras informadas en el documento OPS (1992a) y en la población estimada para cada país, en el año correspondiente.

## LA CULTURA DE LA VIOLENCIA

En las ciudades de América Latina vienen en desarrollo culturas sustentadas en un tipo de racionalidad que admite la violencia como instrumento para resolver diferencias, satisfacer necesidades y solucionar los conflictos. Las culturas de violencia que se forman con distintos ingredientes, envuelven diversidad de actores, se manifiestan de muchas maneras y se expresan en escenarios múltiples; constituyen culturas que se enuncian en eventos que se refuerzan de modo mutuo. Cada hecho violento cometido en cualquier espacio social, independientemente de las razones que lo originan, desencadena reacciones y contrarreacciones que contaminan la vida cotidiana y salpican a toda la sociedad. Por eso, nadie está inmune a la violencia ni vacunado en su contra, aunque la probabilidad de verse afectado por ella dependa de distintos factores entre los que sobresale el grado de exposición a los riesgos de agredir o ser agredido.

*Como toda cultura, la de la violencia es un producto de la sociedad. Se produce socialmente y por eso se la puede prevenir también socialmente. La cultura de la violencia no resulta de la manifestación de comportamientos humanos instintivos sino de la expresión de comportamientos de seres humanamente alienados. La violencia es una adulteración de las relaciones humanas como producto de instituciones sociales -la familia, la escuela, los grupos a que se pertenece, las cárceles, la policía, las instituciones oferentes de servicios- que la permiten, generan o recrean cuando se distorsionan. Muchos, entre aquellos quienes realizan actos violentos, se han visto impulsados, estimulados, seducidos u obligados a cometerlos. De alguna manera fueron instrumentalizados. No fueron ellos quienes escogieron la violencia; fueron elegidos por ella. Un niño o un joven violentos son personajes alterados por interferencias en su desarrollo normal o que han sido condicionados para recrear la violencia. Los jóvenes desean afirmar su identidad como personas y el modelo que les ofrece la sociedad es el de consumidor a ultranza. Quieren ser reconocidos como individuos y la sociedad los anonimiza o registra como peligro; buscan diversión y se les ofrece espectáculos televisados de violencia y armas, primero de juguete y después letales. Reclaman un ambiente sano y se les concede uno de privaciones, exclusión y violencia.*

Quando la violencia se vuelve cultura, emociones negativas como el odio, los celos, el ánimo vindicativo, los resentimientos, la ambición, la envidia, o las frustraciones -que se manejan con referencia a los valores éticos y tradicionales de una sociedad- se transforman en agresiones porque los

valores se han trastocado y los impulsos se canalizan y manejan desde nuevas representaciones. Por eso hay jóvenes sicarios que asesinan por encargo, pero consideran que la culpa es de quien ordena la muerte, de quien paga por el crimen. Y hay quienes los contratan y luego se comportan como ciudadanos respetables. Como en toda cultura que surge, en la cultura de la violencia persisten rudimentos de las tradiciones vernáculas. En Medellín, por ejemplo, como señala Salazar (1991), los sicarios y los integrantes de bandas o pandillas juveniles arrastran elementos de los valores locales: el afán de lucro, el sentido religioso, la figura de la madre y la tradición del guapo. Pero con ellos se funden nuevos axiomas derivados de la cultura del consumo que los impulsa a satisfacer, a cualquier costo, las necesidades que el medio les crea y les niega a la vez.

Los comportamientos agresivos que dinamizan las espirales de violencia, encuentran en buena medida su razón de ser en las condiciones sociales, políticas y jurídicas predominantes en las sociedades. Las conductas violentas no se pueden explicar tan sólo por la naturaleza humana, pues su fundamentación va más allá de las personas tomadas aisladamente. Toda la carga psicológica que alienta comportamientos agresivos se nutre y estalla en ambientes sociales. Por eso, no se puede descifrar la lógica de la violencia con claves individuales ni separarla de sus ensamblajes socioculturales. El empalme de caracteres negativos del individuo y de la sociedad produce los cortos circuitos que detonan la violencia.

Como parte integral de las culturas de violencia

está el síndrome de estigmatizar a la víctima. Se culpabiliza a los jóvenes delincuentes, a los niños de la calle, a los mendigos, a las prostitutas, como causantes de violencia y no como su consecuencia.

Ellos no son el problema, sino personas que tienen problemas. El problema está, en realidad, en la sociedad que los margina. Este síndrome tiene consecuencias graves porque conduce a soluciones equivocadas y a veces extremas. Como señala Pinheiro (1993) "el asesinato de niños y jóvenes, que está volviéndose endémico en varias ciudades del sur del Brasil, se puede explicar por la percepción de esos niños y jóvenes como criminales potenciales que hay que eliminar a todo costo." Un sondeo realizado en Ciudad de México reveló que la policía y las autoridades locales consideran como criminales y drogadictos a los integrantes de las bandas juveniles (Castillo Berthier, 1993). En Cali, al finalizar la década de 1980, fueron frecuentes las llamadas limpiezas sociales donde se asesinaba, a veces en masacres, a recolectores de basura, prostitutas y homosexuales, considerados desechables por sus victimarios.

La violencia produce sensaciones de inseguridad, indefensión y temor. Las culturas de la violencia son también culturas del miedo, que se traducen en comportamientos de recelo, desconfianza y aprensión. Por un lado, incitan a la privatización de la seguridad ciudadana, frente a la incapacidad del Estado para garantizarla plenamente. Aparecen empresas de vigilancia y salvaguarda, se multiplica el uso de alarmas y de escoltas y prolifera la posesión de armas por los ciudadanos, como

mecanismos para contrarrestar la incertidumbre. Las casas y conjuntos residenciales de las clases altas y medias se protegen con muros y rejas, dando lugar a arquitecturas de inspiración carcelaria donde los moradores se autoencierran para preservar sus posesiones y ampararse, mientras los delincuentes y los criminales andan libres. Por efecto de la inseguridad real o imaginada, los centros de muchas ciudades tienden a convertirse en lugares fantasmas porque los ciudadanos, por temor al atraco, no los pueden disfrutar. Los parques y demás espacios públicos de recreación arriesgan a perder su carácter de parajes comunes por miedo a la agresión. Vivir la ciudad, transitar por la calle, o tomarse un café, un mate o un tequila en algún establecimiento, producen zozobra y paranoia, en ciudades donde prosperan la inseguridad y la violencia.

Pero el miedo, derivado de la inseguridad, paradójicamente también la promueve. El miedo aísla y amordaza a los ciudadanos; los condiciona a no ver ni oír, a no intervenir ni delatar, y a no colaborar con la justicia. La ley del silencio se extiende desde las barriadas de Lima hasta las favelas de Río de Janeiro, desde Monterrey hasta las ciudades australes. Finalmente, en las culturas de violencia, por la dimensión, vehemencia y regularidad de ésta, se la rutiniza, con erosión de la capacidad de sorprenderse frente a ella y con paralización del juicio (Sevilla Casas, 1991). Como señala Franco (1992), cuando se vive en un clima cargado de agresiones, los ciudadanos tienden a invisibilizar la violencia, a encerrarse dentro de los muros de su propio miedo y a vivirla en silencio como una fatalidad inevitable.

## URBANIZACIÓN CON POBREZA

La pobreza y la desigualdad social y económica vienen agravándose severamente en América Latina, especialmente en sus zonas urbanas. Al comenzar la década de 1980 -llamada por la CEPAL la década perdida- el 20% más pobre recibía una menor proporción del ingreso que la obtenida en 1960 (3.7% en 1960 contra 2.9% en 1978) y, más de la tercera parte de la población se encontraba situada por debajo de la línea de pobreza. Pero, con la crisis económica que se hizo evidente a partir de 1982 y en buena parte como resultado de las medidas macroeconómicas que se adoptaron, se profundizaron las disparidades y se expandió la pobreza. En 1991, por ejemplo, tres cuartas partes de los países latinoamericanos tenían un ingreso menor por habitante que el que habían registrado diez años atrás (Banco Mundial, 1993a). Entre 1980 y 1991 el salario mínimo en América Latina, en términos reales, se redujo en 35% en promedio; en Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela descendió casi a la mitad; en México y Guatemala cayó en 60% y, en Perú el salario mínimo de 1991 no alcanzaba a ser 15% del que se tenía diez años antes (OPS, 1993c).

América Latina comenzó la década de 1990 con cerca de 200 millones de pobres, es decir, con 70 millones por encima de los que tenía en 1970, principalmente como resultado del incremento de la pobreza urbana. Según estimativos de la CEPAL, el crecimiento de la pobreza supera en forma significativa al de la población en general, pues mientras la población aumenta cada año en un promedio de 2.0%, la pobreza crece en 3.6%

(LAWR, 1993). Entre 1970 y 1990 el porcentaje de hogares latinoamericanos urbanos en situación de pobreza aumentó de 26 a 34, con diferencias marcadas entre países. En Argentina pasó de cinco a 12; en Honduras de 40 a 65; en Venezuela de 20 a 33; en Perú de 28 a 45 (CEPAL, 1992). Según estimaciones del Instituto Nacional de Empleo del Ecuador, con base en cifras de la Encuesta de Hogares de 1988, la pobreza afectaría a dos de cada tres hogares urbanos de ese país (Castro, 1990). El solo incremento de la pobreza en las ciudades de Brasil, da cuenta de 44% de incremento de la pobreza en América Latina durante el último decenio (Banco Mundial, 1993c).

La reducción o eliminación de subsidios para servicios públicos, alimentos y transporte, preceptuadas por los ajustes macroeconómicos, se conjugaron con la erosión de los ingresos para afectar severamente a contingentes importantes de la población citadina. La urbanización, anárquica y desordenada, se ha caracterizado por la explosión incontrolada de asentamientos, muchos de ellos ilegales, desprovistos de servicios y en condiciones extremadamente precarias de tenencia y habitabilidad. En Colombia, Perú y Venezuela, por ejemplo, cerca de la cuarta parte de los hogares, la mayoría de ellos urbanos, cuenta con nueve personas o más (CEPAL, 1992). Una buena proporción de los pobres urbanos, especialmente de los jóvenes, están desocupados o tienen empleos inestables y mal remunerados, aunque las cifras revelen que en los últimos años se ha visto reducción del desempleo urbano. Más que expansión de oportunidades laborales dentro de la estructura formal del empleo ha habido invención, por parte

de los pobres, de nuevas maneras de ganarse la vida. En 1990, el sector informal urbano de América Latina absorbía en promedio uno de cada dos ocupados, en condiciones precarias y de poca estabilidad (LAWR, 1993). En los últimos diez años, también como medida de los pobres para enfrentar su situación, se elevó el número de niños trabajadores a 30 millones y las mujeres aumentaron su participación laboral en 20% desde 1980 en adelante (OPS, 1993c) concentrándose, como lo señala un documento del Banco Mundial (1992), en actividades mal remuneradas que les dan poca oportunidad de ascenso social.

Pero la pobreza no ha aumentado sólo en número sino también en intensidad, especialmente en Brasil, México, Venezuela, Perú y Argentina. Con excepciones en un par de países, los pobres de América Latina son hoy por hoy más pobres que los de hace 20 años (Boltvinik, 1990). Como consecuencia de la crisis y de los ajustes que se aplicaron como remedio, el gasto social disminuyó en casi todos los países como porcentaje del producto interno bruto, PIB, (Grosh, 1990). Entre 1980 y 1990 el porcentaje del PIB asignado a inversiones y gastos sociales pasó de 9.3 a 6.0 en Brasil, de 11.4 a 7.8 en Ecuador y de 5.1 a 4.0 en Guatemala, para citar solamente unos pocos ejemplos; el gasto en salud, por su parte, pasó de 1.8 a 0.3 en Brasil, de 1.4 a 0.8 en Chile, y tuvo reducciones importantes en varios otros países (OPS, 1993c). En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Chile, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, entre otros, había en 1990 menos camas de hospital por cada 100 mil habitantes que en 1970 (CEPAL, 1992). Pese a

los progresos realizados en materia de nutrición infantil, hay aún diez millones de niños con desnutrición severa en América Latina, la mayoría de ellos en Brasil y México (Albanez, 1990). Con el aumento de la pobreza se incrementó la indigencia. En 1990, la cifra relativa de hogares urbanos en situación de indigencia se situó entre 11% y 16% en Colombia, Chile, Panamá, Perú y Venezuela; en Brasil fue 22% y en Honduras 38% (CEPAL, 1992).

Sorprendentemente, a pesar de la proliferación de la pobreza y la indigencia, en todos los países aumentaron la esperanza de vida, la escolaridad y el porcentaje de población con servicios de energía y agua potable, y descendieron las tasas de mortalidad infantil (Banco Mundial, 1993a). Pero tales indicadores reflejan promedios u ocultan los infortunios en las vidas de los más pobres. Encubren las desesperanzas, las frustraciones cotidianas derivadas de la lucha por sobrevivir, las sensaciones de aislamiento e impotencia; enmascaran la conmoción de la autoestima y del amor propio, las secuelas de la falta de reconocimiento social y de la exclusión, y la perturbación de los sentidos de identidad y pertenencia. La pobreza no sólo es una negación de lo material. Es también negación de otros caminos de realización humana. Paradójicamente la ciudad, el emplazamiento que alberga mayor número de seres humanos, ha venido a convertirse en el ámbito que más deshumaniza.

Para los pobres urbanos, la vida cotidiana es una secuencia de tensiones y de tentaciones. Acosados por la necesidad, viven en condiciones

inciertas e inestables, bombardeados por la propaganda comercial de artículos que no pueden tener, sometidos a sistemas de transporte agresivos e ineficientes, desprovistos de oportunidades y lugares para la recreación sana, despojados de tiempo para dedicarle a sus familias, espoleados por deudas, azuzados por la desesperanza, aguijoneados por las frustraciones en su lucha por acomodarse a codazos por los resquicios que les permite la ciudad, y atropellados por la autoridad cuando intenta desalojarlos de sus asentamientos precarios, los pobres -víctimas de injusticias sociales- se convierten en candidatos para devolver, bajo la forma de violencia social, la violencia estructural que reciben.

## **FACTORES QUE DINAMIZAN LA VIOLENCIA**

Sería equivocado explicar la expansión de la violencia únicamente en función de la extensión de la pobreza, aunque es evidente que ésta constituye un componente de su etiología y guarda relación con ella. Hay sociedades más pobres que otras y menos violentas.

También hay sociedades con buen desempeño económico, pero que difieren sensiblemente en sus indicadores de violencia. Colombia y Chile, por ejemplo, fueron los países que mejor sortearon la crisis de la década pasada. Sin embargo, mientras Colombia exhibe la tasa de homicidios más elevada de América Latina, Chile tiene una de las más bajas. Las regiones rurales más pobres de Colombia muestran los menores índices de violencia pero en las ciudades es de común ocurrencia, como lo

reveló un estudio del Ministerio de Salud (MINSALUD, 1993), que entre más bajo sea el estrato social, mayor será la proporción de familias afectadas por ella.

La violencia es un fenómeno histórico que encuentra relación con las condiciones y procesos económicos, sociales, jurídicos, políticos, culturales y psicológicos. Las particularidades que asume en cada sociedad la conjugación entre la acción del narcotráfico, los enfrentamientos políticos, las movilizaciones sociales, las formas de inclusión o exclusión de grupos poblacionales en toma de decisiones fundamentales- entre muchos factores- sobre un sustrato de pobreza, se traduce de manera diferenciada en resquebrajamientos o debilitamientos institucionales, alteración de los valores éticos predominantes y en descomposición familiar y social. Pero, además, hay procederes y situaciones específicos que crean coyunturas proclives al desencadenamiento y reproducción de hechos violentos (Restrepo, 1993). A continuación se analizan algunos: el consumo de alcohol y drogas, la transmisión de episodios violentos en los medios de comunicación masiva, la posesión de armas por los ciudadanos, la pertenencia a bandas juveniles, y la impunidad.

La difusión del consumo de agentes psico-activos contribuye a la extensión de la violencia. El consumo de alcohol per cápita viene aumentando en la mayoría de los países de América Latina. En el decenio anterior ese incremento fue 7% para Colombia y Chile, 11% para México, 16% para Panamá y 31% para Brasil. Asimismo, los consumos de marihuana y de subproductos de la

fabricación de cocaína y la inhalación de solventes y pegantes, tienen entre los jóvenes una alta prevalencia estimada (Yunes & Rajs, 1993). La alta relación entre consumo de alcohol y homicidio es de conocimiento público y hay investigaciones que la confirman (NCIPC, 1989).

En cuanto a las drogas, es frecuente que quienes tienen adicciones cometan robos y atracos para poderlas adquirir. Además, el alto valor de las drogas y sus carácter ilegal hacen de su comercio una fuente continua de violencia. Víctimas del mercado de la droga en América Latina hay por doquier, pero un ejemplo reciente lo constituyen los jóvenes asesinados en favelas de Rio de Janeiro dominadas por negociantes de estupefacientes (LAWR, 1993).

Por su parte, los medios de comunicación masiva, pero sobre todo la televisión, enriquecen la atmósfera de violencia con transmisiones que enaltecen valores y conductas que van en contravía de la tolerancia, el respeto y la conciliación. En muchos programas televisados se exalta la violencia interpersonal como instrumento para resolver desavenencias y disentimientos, y se movilizan tendencias imitativas latentes que pueden inducir a copiar lo que se ha visto. Los medios de masas no prenden la hoguera, pero le echan leña y la atizan. Presenciar escenas violentas en forma repetida y continua, obstruye la sensibilidad en los niños y adolescentes y les marchita sus sentimientos naturales hacia la compasión. Además, los inclina a asociar la violencia con lo deseable, pues ser valeroso se equipara con ser duro y rudo; los sesga a identificarse con el vic-

timario y no con la víctima, una vez que aprenden que la piedad es un signo de debilidad; les enseña a sublimar la crueldad y admitir la venganza como necesaria; y los induce a encontrar fascinación en subyugar y dominar.

En Estados Unidos, al finalizar su bachillerato, un joven promedio habrá estado frente al televisor el doble de horas que en el salón de clases y habrá presenciado alrededor de 16 mil homicidios (NCIPC, 1989) e infinidad de agresiones en sus expresiones más horripilantes. Tres estudios nacionales conducidos en los Estados Unidos por diferentes instituciones en 1972, 1982 y 1992 llegaron a la misma conclusión: ver violencia en la televisión estimula el desarrollo de comportamientos agresivos, incrementa la violencia e insensibiliza hacia ella (APA, 1993). Un estudio longitudinal encontró una relación significativa entre la exposición continua a escenas de violencia en la televisión de niños de ocho años de edad y la comisión de actos violentos 22 años después (APA, 1993). Los niños y los jóvenes de América Latina tienen menos horas de exposición a la violencia televisada que los niños estadounidenses, pero las programadoras las han incrementado paulatinamente.

Otro factor que guarda estrecha relación con la realización de actos violentos es, en los civiles, la posesión y porte de armas, especialmente de fuego. La existencia de una atmósfera de inseguridad inclina a las personas a adquirirlas para sentirse protegidas, en circunstancias donde el Estado no tiene monopolio de la fuerza ni puede garantizar la tranquilidad ciudadana. Pero ese hecho aumenta a

su vez la probabilidad de apelar fácilmente a las armas para resolver conflictos que se deben y pueden resolver por otras vías y procedimientos. Se cae así en un círculo vicioso muy difícil de romper, si la sociedad no es capaz de intervenir con eficacia para controlar la tenencia de instrumentos letales en manos de civiles.

Los jóvenes constituyen la mayoría de los muertos en los homicidios que acontecen hoy por hoy en las ciudades, pero son también los principales victimarios. En las estadísticas de homicidios de casi todos los países se comprueba una tendencia al aumento de mortalidad en los grupos etáreos que comprenden a los jóvenes, especialmente varones (Anzola & Bangdiwala, 1993; Yunes, 1993). El asesinato cometido por niños de 12 ó 13 años, e incluso menores, ya no es cosa rara. Los jóvenes asesinos se han multiplicado en forma tal que ya no son noticia.

Una de las características de la violencia social urbana es su relación con la acción de bandas o pandillas juveniles. Para el caso de Cali, una investigación informó que, en los sectores donde operan en mayor número se presentan tasas de mortalidad por homicidio que duplican los promedios de la ciudad (Atehortúa, 1991). Los grupos juveniles que incursionan en la delincuencia vienen en aumento progresivo. En Cali, su número creció en 50% desde comienzos de la década y su membresía se triplicó; en Medellín se han registrado alrededor de 600 bandas y en Ciudad de México 1,500. Las rupturas familiares, el desempleo, la desintegración de los valores tradicionales y la marginalidad social, empujan a mu-

chos jóvenes a reconstruir su identidad en las bandas juveniles o en actividades delincuenciales.

Las bandas se forman habitualmente con jóvenes desarraigados, llenos de problemas personales y familiares, que encuentran en ellas opciones de valoración, solidaridad, lealtad, protección y apoyo. Además, las bandas les ofrecen la posibilidad de ser parte, de sentirse incorporados por último a un grupo social y de compartir nuevos valores, representaciones y lenguajes. Terminan así reemplazando a la familia y a la escuela como medios de socialización y como modelos de identificación. Para muchos jóvenes la banda acaba por ser el camino para alcanzar aprecio y respeto.

Por otra parte, las bandas ofrecen acción y posibilidad de obtener dinero y renombre. Muchos grupos juveniles empiezan a incurrir en actividades delictivas como fuente de recursos para adquirir bienes de consumo y se mueven de modo progresivo hacia otras formas de violencia. Al referirse a las bandas de Medellín, Restrepo (1991) señala que, en muchos casos, comienzan por asaltar en las esquinas generalmente para poder pagar el vicio; luego, adquieren armas de fuego, pasan a saquear casas y a robar automóviles, se enfrentan con otras bandas por intromisiones territoriales y se envuelven con vendedores de drogas para alejarles la competencia. Por último, si logran conectarse con la mafia o con paramilitares, se profesionalizan como sicarios.

La acción delincencial de bandas juveniles lleva equivocadamente a confundir a todos los grupos juveniles con organizaciones criminales. Los

jóvenes tienen también inclinaciones hacia el bien, hacia lo correcto y lo sensible; hacia la lealtad y la solidaridad.

Usualmente son creativos e imaginativos y sienten un enorme deseo de que se los atienda y se los escuche. Cuando en Cali cuatro bandas de jóvenes hicieron entrega de sus armas al Alcalde de la ciudad como parte de un pacto social por la vida y la convivencia, casi todos ellos le agradecieron "por tenernos en cuenta." Infortunadamente, la necesidad de reconocimiento de muchos jóvenes - víctimas de circunstancias que no propiciaron y de destinos que no buscaron- la manipulan con mucha frecuencia quienes les ofrecen opciones de vida como agentes de la muerte.

La proliferación de la violencia y su expresión variada en escenarios diversos, agenciada por distintos actores sociales, es resultado también de la oportunidad para agredir impunemente. Una de las características actuales de la violencia urbana es la alta probabilidad de ser perpetrada sin que medie sanción alguna para los responsables. Un estudio sobre homicidio por violencia juvenil en Cali mostró índices de impunidad muy elevados. En el momento del crimen sólo fueron retenidos cuatro sindicados de cada 100 y se capturó posteriormente a cinco (Atehortúa, 1991). Se ha señalado que, en Rio de Janeiro, la detención y condena de los homicidas es la excepción. En Duque de Caxias, un suburbio industrial de Rio, la fiscal declaró que de 1,100 casos de homicidio que había tramitado su despacho en 1992 solamente se habían podido llevar 74 casos a juicio y que en 85% de los asesinatos ni siquiera se lograba identificar al

victimario (TWP, 1993).

La extensión de la impunidad tiene muchas explicaciones. Los aparatos de justicia se han visto severamente afectados por acción del narcotráfico en países como Colombia, donde el asesinato de jueces y magistrados y las amenazas a sus vidas hacen parte de la historia reciente del sistema judicial. Por otra parte, no siempre hay armonía entre los procedimientos de policía y los judiciales; o hay que dejar libres a los sorprendidos en comisión de actos violentos porque las cárceles -que en algunos países se han convertido en verdaderas universidades de violencia- están abarrotadas. Las inspecciones y juzgados, congestionados por expedientes, con frecuencia no cuentan con los medios técnicos para agilizar su tramitación. La policía, mal remunerada y altamente expuesta a riesgos, se ha distanciado de los ciudadanos y, del control institucional, se escapan grupos de agentes de policía que juegan en dos equipos: el de la ley y el de la delincuencia.

En São Paulo, por ejemplo, como lo señaló el actual director del Centro para el Estudio de la Violencia, "agentes del gobierno continúan utilizando métodos ilegales, como la tortura en las estaciones de policía y el asesinato de jóvenes y niños de la calle." En esa ciudad, en 1992, cerca de 1,500 personas, la mayoría de ellas jóvenes, fueron asesinadas por la policía (Pinheiro, 1993). El gobernador de Rio, después de las masacres de julio y agosto ocurridas en esa ciudad, señaló que había dos tipos de violencia en el área metropolitana: la que venía de abajo y la que venía de arriba. Esta última, según él, realizada por policías o

expolicías (TWP, 1993).

La participación creciente de miembros de la policía en actividades de delincuencia y de violencia abierta, ha venido a ser una preocupación de la ciudadanía, de los gobiernos y de la oficialidad policial, no solamente en América Latina sino también en las sociedades anglosajonas. Un escándalo reciente en la policía de Nueva York reveló conexiones entre agentes y grupos de narcos, la existencia de grupos de agentes dedicados a la delincuencia, incluidos el robo y el atraco. Situaciones análogas se han puesto de manifiesto en Atlanta, Filadelfia, Los Angeles y Miami, esta última donde, a mediados de la década de 1980, por lo menos 10% de los agentes de policía fueron encarcelados, expulsados o disciplinados. Como lo expresó uno de los policías detenidos en Nueva York, "¿a nosotros quién nos va a controlar si somos policías?" (RT, 1993).

En América Latina, en unos países más que en otros, los ciudadanos han perdido la credibilidad en las institución policial y en la justicia. En un sondeo de opinión realizado en Cali sobre la confianza de la población en las instituciones públicas se encontró que aproximadamente la mitad de los ciudadanos desconfía de la policía y que tres cuartas partes piensan que su acción es inefectiva, entre otras razones, por complicidad de algunos agentes con la delincuencia (DESEPAZ, 1993). La inefectividad de la policía contra una violencia urbana que viene *in crescendo* parece ser generalizada y afecta su imagen por doquier. En Inglaterra, un país famoso por su eficiencia policial, solamente se esclarecen 26% de los delitos

denunciados y 98% quedan sin castigo. Hace 35 años 80% de los británicos sentían respeto por la policía. Sin embargo, el incremento de la delincuencia impune a pesar de haberse aumentado significativamente el pie de fuerza y su remuneración, ha disminuido la confianza en ella. Según el último sondeo de opinión, hoy menos de la mitad de los ingleses confían en la policía y uno de cada seis desconfía de ella (The Economist, 1993).

La impunidad contribuye a la privatización de la justicia, a la aparición de escuadrones de la muerte, grupos de autodefensa, organizaciones paramilitares y policías privadas. Recientemente un grupo de comerciantes e industriales del centro de Bogotá anunció la creación de un sistema de justicia particular para enfrentar la delincuencia en el sector, según lo señaló un diario bogotano (DLP, 1993), con mecanismos para eliminar a los delincuentes sorprendidos robando. El gobernador de Rio de Janeiro acusó a los negociantes de la ciudad de establecer una cultura de violencia "represiva y discriminatoria, conducida por grupos de exterminio que ejecutan en forma sumaria la pena de muerte" (TWP, 1993).

## **VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, DE GÉNERO Y CONTRA MENORES DE EDAD**

En las sociedades latinoamericanas existen patrones y formas de relación, sancionadas por la costumbre, que aceptan agresiones contra la mujer como expresión de asimetrías legitimadas

culturalmente. La violencia de género, como todas las violencias, es polifacética, multiexpresiva, se ejerce de muchas maneras y se extiende a los más variados escenarios. Se da en el hogar cuando hay intimidación, maltrato físico o verbal; en los ambientes laborales y las escuelas, especialmente cuando va acompañada de hostigamiento y chantaje sexual; en los centros de salud cuando la mujer es objeto de comentarios desconsiderados, ridiculización de sus funciones reproductivas, culpabilización por embarazos no deseados, manoseos, y mutilaciones o intervenciones quirúrgicas innecesarias (OPS, 1993a).

Algunos documentos de la OPS (1993a; 1993b) presentan resultados de estudios que visibilizan la violencia ejercida contra mujeres y niñas. En Tegucigalpa, una menor, en promedio, es violada diariamente o sometida a abuso sexual. En Costa Rica, una de cada dos mujeres que vivía en pareja en el momento de una investigación informó haber recibido agresión física de su compañero. En Nicaragua, dos de cada tres delitos comunicados a la policía en 1990 fueron violaciones.

En Lima se mencionó maltrato físico en 88% de los casos informados por la comisaría de familia durante los primeros meses de 1989. En Chile, una investigación en 1992 reveló que una de cada cuatro mujeres entrevistadas había sido objeto de violencia física y una de cada tres sufrió agresión psicológica. En Colombia, dos de cada tres mujeres en unión declararon, al ser entrevistadas, haber sido golpeadas por sus esposos o compañeros, en la mayoría de los casos en presencia de

los hijos. En Santa Cruz, Bolivia, una de cada tres denuncias en 1989 fue por violación, agresión física o lesiones.

Los sistemas de apoyo a la mujer maltratada son con frecuencia inocuos y poco efectivos. No por falta de interés, sino porque encuentran débil soporte en las instancias policiales y judiciales.

Obviamente, ofrecen consuelo y consejo. Pero poco pueden hacer de manera efectiva por la mujer atrapada y aterrorizada en un ambiente del que no puede escapar por temor a represalias, por inseguridad, escasez de recursos económicos, o por miedo a perder los hijos. En familias donde la violencia hace parte del menú cotidiano, la mujer de quien inveteradamente se abusa, física o psicológicamente, no tendría otra alternativa que abandonar el escenario de agresión. Sin embargo, si la sociedad no la protege y apoya, ni amonesta y castiga a quien la agrede y maltrata, se verá forzada a convivir como objeto de violencia o a dejar el hogar en condiciones de extrema precariedad. La familia es sin duda la unidad que sustenta y cohesiona a la sociedad. Pero se puede convertir en su disolvente cuando opera como una célula infecciosa que produce e irradia violencia a todos los escenarios sociales. Como lo señala un documento de OPS (1993a) el otrora lugar idílico y paradisíaco del "hogar dulce hogar," sinónimo de protección y afecto, se ha convertido en las sociedades violentas en escenario de riesgo, sobre todo para las mujeres y las niñas.

La violencia al interior de la familia constituye una amenaza seria porque se difunde a toda la

sociedad. Una investigación que se hizo en Colombia (citada por OPS, 1993a) reveló que los agresores encontrados en el universo en estudio, procedían de familias donde el maltrato era un ingrediente asiduo de la convivencia. El abandono del hogar por menores de edad guarda relación proporcional con las rupturas y desgarres en las estructuras familiares como consecuencia de la violencia doméstica. Las agresiones, física o directa, verbal o gestual, figurada o simbólica, dirigidas a provocar lesiones corporales, humillar, ridiculizar o atemorizar, recortan la humanidad de la mujer, debilitan su autoestima y animan sentimientos que alimentan la violencia. De manera más que obvia la agresión contra la mujer rebota en los hijos, quienes trasladan a las relaciones que han de establecer en un futuro los modelos que vivieron y sufrieron (ONU, 1989). Al fin de cuentas como lo señala León (1987), presenciar la violencia en el hogar con recompensa al comportamiento agresivo, perpetúa su reproducción.

Es imposible saber cuánta violencia en realidad se perpetra contra los menores, pues éstos no tienen capacidad para denunciarla. Lo cierto es que sobre ellos se descargan tensiones y frustraciones acumuladas por los adultos en sus escenarios de trabajo o en la lucha por sobrevivir. En una reunión Regional sobre Maltrato Infantil (OPS/UNICEF, 1992), se presentaron cifras alarmantes. En América Latina seis millones de menores son objeto de maltrato severo y 80 mil mueren cada año por las lesiones que les ocasionan sus padres, familiares u otros; estadísticas agregadas de 11 países indican que entre siete y ocho millones de niños y niñas viven en la calle, expuestos a todas

las modalidades de violencia prevalentes en el medio urbano. Como lo señaló en esa Reunión el representante de UNICEF, "el menor es vejado por ser menor, es ignorado por los políticos porque no vota, es regañado por desear ser grande, es reprendido por portarse como pequeño. Debe acatar y obedecer, no importa la lógica o intención de la orden. Es humillado por su maestro, ridiculizado por su padre cuando lo tiene y ofendido por la autoridad, cualquiera que sea su representación" (Espert, 1992).

La práctica de maltrato infantil es común en todas partes. En México, en 1990 y 1991, se atendieron en promedio 132 casos diarios (OPS/UNICEF, 1992). En Colombia las estadísticas del Instituto de Medicina Legal demostraron que entre enero y mayo de 1993 murieron a manos de personas adultas 609 menores de edad en solo Bogotá (NOTICOL, 1993) y, en Rio de Janeiro, los asesinatos de niños de la calle por escuadrones de la muerte removieron hace poco la conciencia del mundo. En un estudio realizado en República Dominicana (citado por OPS, 1993b) se encontró que, en casi la mitad de los hogares de la muestra, se perpetraban agresiones físicas a niños y niñas la mayoría de las veces por los padres. En São Paulo, aproximadamente la mitad de los "meninos da rua" han abandonado sus hogares como consecuencia de la violencia doméstica (Mello, 1988). En Colombia, se estima que anualmente son abandonados 20 mil niños (Presidencia de la República, 1991), que quedan expuestos a todos los riesgos de la calle. Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio en 1991 reveló que cerca de 1,200 niñas entre nueve y 14 años de edad estaban dedicadas a la prostitución

en Bogotá. El Instituto de Bienestar Familiar sostuvo que, en ese mismo año, un poco más de 32 mil niños y niñas estaban en peligro físico y moral por causa de sus padres u otros adultos.

Los niños abandonados, los gamines, los que trabajan, se ven obligados a convertirse prematuramente en adultos sin haber dejado de ser biológicamente niños y a vivir la vida que la sociedad y los adultos les imponen. Es cierto que los niños constituyen el futuro de las sociedades. Pero, como señala Castillo (1993), sobre niños, victimizados por el presente y vejados, abusados y maltratados por los horrores del pasado, el futuro no puede ser otro que la perpetuación de la violencia. Esta, cuando es un visitante habitual en la vida de los niños se convierte en cultura y se la vive también como esperanza. Muchos niños sueñan con ella porque puede llegar a ser su camino para una vida diferente o porque la ven como una forma de desquite o de venganza. Otros, porque la imaginan como instrumento para compensar las privaciones o los golpes. Como decía una niña, cuyo testimonio fue recogido en el libro *Niños de la Calle*: "cuando termine el colegio quiero ser maestra de escuela para dar tanto látigo como me dieron a mí."

## GESTIÓN MUNICIPAL PARA PREVENIR Y ENFRENTAR LA VIOLENCIA URBANA

El panorama de violencias urbanas en América Latina revela los síntomas de ciudades agobiadas por enfermedades sociales severas, y evidencia la magnitud del reto que hay que enfrentar para

reconvertirlas en espacios amables de convivencia social. La violencia, en sus distintas expresiones y manifestaciones, constituye el problema fundamental y su prevención y control, es el rompecabezas principal de sus gobernantes.

La etiología variada y policausal de la violencia exige encararla con enfoques comprensivos, de carácter holístico e integral, que pongan el énfasis sobre dos dimensiones igualmente importantes: una remedial y otra preventiva. Hay que enfrentar la violencia y aplicar la ley para disuadir a quienes pretenden incurrir en actividades delictivas y para castigar a quienes atentan contra la seguridad y la integridad de las personas; pero también hay que utilizar otros medios para evitar su aparición. Es impropio escoger entre estrategias preventivas y estrategias represivas. En situaciones donde se avanza hacia la conformación de culturas de violencia es necesario a la vez reprimir a los actores de agresiones y precautar el surgimiento y expresión de violencias con acciones dirigidas a su prevención.

La violencia es siempre un síntoma que indica que algo anda mal. Pero es un síntoma que se expresa de muchas maneras y que se debe atacar de tantas otras. La violencia es como una enfermedad contagiosa cuyas causas hay que descubrir para poder combatirla y no aplicar remedios paliativos. La justicia y la equidad, que potencian las posibilidades de realización plena y humana, son las bases para disminuir la violencia. Por eso, los enfoques integrales deben apuntar a la remoción de los determinantes que favorecen su surgimiento y reproducción. En ese sentido, deben:

- Estimular el desarrollo, con justicia social y equidad.
- Reconstruir una cultura de convivencia y respeto mutuo.
- Crear condiciones que fortalezcan la oferta y cumplimiento de garantías legales e institucionales a la seguridad, la integridad y los derechos civiles y humanos de todos los ciudadanos. Para hacer dar reversa a los procesos de deshumanización del desarrollo, bestialización de la cultura y desnaturalización de la justicia, que pervierten las relaciones sociales, los enfoques deben ser portadores de un humanismo profundo que contribuya a superar la enajenación y a reconstruir la reciprocidad y solidaridad necesarias para vivir en comunidad.

Los procesos de descentralización en América Latina han fortalecido la capacidad de los municipios a fin de otorgarles competencias en la determinación de prioridades de desarrollo social y recursos para realizarlas. Esas prerrogativas, vigorizadas con los mecanismos políticos que acompañan a la descentralización, constituyen el arsenal con que cuentan las municipalidades para enfrentar la violencia. La gestión municipal más que nunca antes puede apelar a la participación ciudadana para consultar opinión, pulsar intereses y expectativas y construir soluciones de abajo hacia arriba. El modelo descentralista permite crear escenarios para analizar los problemas participativamente, negociar desenlaces apropiados, y concertar compromisos y responsabilidades.

En esa medida, el modelo consiente en convertir a los ciudadanos y sus organizaciones en protagonistas del desarrollo de la ciudad y de la resolución de los conflictos urbanos; admite buscar claves en las experiencias de los pobladores, para construir respuestas a los problemas conjuntamente con quienes los conocen y padecen a diario. Para enfrentar la violencia urbana es necesario reclutar y coordinar esfuerzos y recursos comunitarios e institucionales, maniobra que los alcaldes, como máxima expresión de los gobiernos locales, pueden realizar con probabilidades de éxito. La municipalidad, como espacio concreto de encuentro entre instituciones y beneficiarios y entre gobernantes y ciudadanos, es el ámbito de gestión más apropiado para viabilizar condiciones dignas de vida y relaciones sociales de tolerancia y respeto.

Se tiene que enfrentar la violencia en sus diversas expresiones y orígenes, lo que requiere de enfoques integrales portadores de acciones de ejecución sincronizada y simultánea. A continuación se mencionan algunos de los ejes sobre los cuales es posible construir abordajes holísticos desde las municipalidades:

- *Investigación*, que permita develar causas y manifestaciones concretas de la violencia, descubrir grupos expuestos a riesgo, identificar factores que la potencian y formas particulares de agresión. Para poder resolver la violencia hay que dilucidar y explicar aquellos factores, directos e indirectos, cercanos y lejanos, que la producen u ocasionan, para poderlos contrarrestar y abolir. El programa DESEPAZ de Cali, que parte del supuesto que la violencia es una enfermedad social

prevenible, utiliza un enfoque epidemiológico para estudiarla y demostrar cómo, cuándo, en qué circunstancias se produce y quiénes y qué características tienen sus actores y víctimas (Guerrero, 1993). Las tasas globales de homicidio constituyen denotativos gruesos de violencia. Para tener indicadores afinados hay que leer los hechos traumáticos en función de actores, eventualidades y lugares. En esa forma se produce conocimiento útil para descubrir grupos y situaciones de riesgo y para focalizar acciones de prevención y control tanto en el tiempo como en el espacio.

Los daños y lesiones que no desembocan en la muerte, se suelen tratar en las instituciones de salud. Sin embargo, es de común ocurrencia que éstas se limiten a curar la lesión sin conectarla con su fuente y sin informar la agresión a los organismos de protección, de policía y de justicia. Con frecuencia terminan habilitando a las víctimas -como en los casos de mujeres y niños maltratados- para que regresen a enfrentar las mismas condiciones amenazantes que las llevaron a buscar atención médica. Los puestos, centros de salud y salas de emergencia constituyen los mejores lugares para obtener información que permita eslabonar el trauma con su causa y contribuir a su prevención.

La investigación se debe hacer sobre muchos otros temas: violación de derechos humanos, desapariciones, violencia intrafamiliar y juvenil, efectos sobre los sobrevivientes, eficacia de la acción policial y de la justicia, relaciones entre la violencia y el consumo de alcohol y drogas, la televisión y el porte de armas; migración, etnia y violencia, para nombrar algunos ejemplos. En la medida en

que se amplíe el conocimiento sobre la etiología de la violencia, los responsables del gobierno de las ciudades tendrán más elementos para dirigir con mayor probabilidad de éxito, la inversión y las acciones destinadas a reducirla.

• ***Canalización de inversión pública municipal hacia la ampliación de la oferta de servicios sociales básicos*** para la población urbana pobre. Se suele considerar que el crecimiento económico es el vehículo más apropiado para reducir la pobreza y la desigualdad. Se asume que, con el crecimiento, vendrán más empleos y mejores salarios y que los gobiernos dispondrán de mayores recursos para realizar inversión social. Desde el punto de vista del crecimiento, las perspectivas futuras para la América Latina, superada la crisis, parecen promisorias y varios de sus países están creciendo a ritmos sin precedentes. Pero el crecimiento económico solo no basta. Se requieren esfuerzos significativos y sostenidos para erradicar asentamientos subnormales y ofrecer soluciones a la población de escasos recursos; respuestas que satisfagan sus necesidades de vivienda, educación, salud, recreación, empleo, y servicios públicos. La posibilidad de disponer de recursos para esos propósitos guarda relación no solamente con su apropiación y asignación, sino también con la eficiencia de su uso. La corrupción administrativa en América Latina ha sido un obstáculo para que los recursos lleguen en forma efectiva hasta los pobres.

• ***Educación ciudadana para la convivencia.*** La superación de la violencia se relaciona con la posibilidad de recomponer valores que le den

sustento a relaciones humanas de tolerancia y respeto.

Es necesario diseñar programas de comunicación social, con el concurso de los medios masivos, orientados a sensibilizar y concientizar a la población sobre las implicaciones de la violencia y a promover los valores de cultura cívica indispensables para la convivencia ciudadana. Pero también se necesitan programas de capacitación destinados a grupos específicos. Por ejemplo, dirigidos a padres de familia para entrenarlos en el manejo de crisis y conflictos familiares; intervenciones en las escuelas para enseñar a dilucidar las causas de los conflictos escolares, familiares y de vecindario, a medir y negociar soluciones por vías pacíficas y desarrollar inclinación hacia el respeto de los derechos de los demás; o acciones de educación comunitaria que desarrollen liderazgo local, valores positivos, comunicación interpersonal y capacidad para conciliar y producir arreglos dialogados a los antagonismos y enfrentamientos.

• ***Fomento y estímulo de la participación social*** en los diagnósticos de los problemas de violencia, la elaboración de respuestas y en la ejecución de las acciones correspondientes. Si se construyen escenarios que incorporen a las organizaciones representativas de la población urbana en el análisis de los problemas de violencia y en el forjamiento de alternativas para enfrentarlos y si se comprometen recursos municipales para ejecutar las actividades concertadas con ellas, se estimulará su compromiso con las soluciones convenidas por cuanto se las subjetiviza y convierte

en coprotagonistas. Sin la colaboración ciudadana y su intervención directa en actividades de planeación, ejecución, vigilancia y control, es improbable que se pueda avanzar sustantivamente hacia la reducción de la violencia ciudadana. Esta, por su magnitud, rebasa las posibilidades de las autoridades locales y de la acción policial y de la justicia, exige activar las fuerzas sociales e institucionales vigentes y dinamizar procesos colectivos para su resolución.

• *Apoyo a la acción de la justicia.* En el ámbito municipal se pueden favorecer procesos que fortalezcan los aparatos responsables de controlar la violencia y de hacer efectiva la ley. En relación con la policía son importantes los esfuerzos que contribuyan a aproximarla a la autoridad civil y a la ciudadanía, que le recompongan su imagen y mejoren su efectividad. Algunos de los mecanismos que podrían servir para tales efectos podrían ser: la capacitación de los agentes de policía en diversas áreas del conocimiento incluyendo derechos constitucionales, el mejoramiento de sus condiciones sociales, el establecimiento de indicadores de eficacia, el informar a la ciudadanía sobre los alcances y limitaciones de los procedimientos policiales, la conformación de estrategias de vigilancia y control ciudadanos sobre la acción de la policía, la regularización de sondeos de opinión para determinar niveles de confianza en la institución policial, y la incorporación de oficiales y agentes en diagnósticos de seguridad con participación de organizaciones comunitarias.

Por otra parte, en los municipios se pueden crear espacios para analizar problemas que se

encuentran en la aplicación de la justicia y para coordinar acciones, con intervención de delegados del poder judicial local y de las inspecciones y demás organismos responsables de la defensa y protección de la integridad de las personas. Además, las administraciones municipales pueden asistir a los juzgados e inspecciones de policía y de familia en la tecnificación y modernización de los procesos de registro y tramitación de expedientes y dispensar recursos a las instancias responsables de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos.

• *Diseño y focalización de acciones con grupos específicos,* ancianos, mujeres y niños, para precautelar la violencia intrafamiliar y protegerlos de maltrato y abuso; y con jóvenes, para prevenir su tránsito hacia actividades delincuenciales. La identificación y apoyo a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con grupos expuestos a riesgo y su incorporación en el diseño y ejecución de estrategias municipales de prevención de la violencia y de atención y soporte a sus víctimas, constituye una alternativa plausible. Con los jóvenes se requieren programas que desarrollen su autoestima, los resalten socialmente y les ofrezcan opciones de ocupación y oportunidades de esparcimiento, recreación y expresión cultural, como mecanismos para aprender a socializar, dialogar e intercomunicarse armónicamente con sus congéneres.

• *Finalmente, desde la administración municipal también se pueden realizar intervenciones dirigidas a disminuir riesgos.* La planificación y ejecución rigurosa de controles a la venta de

estupefacientes, al porte de armas por civiles y al expendio de licor después de determinadas horas, sobre todo en zonas contingentes, constituyen estrategias del resorte local que aplicadas en forma severa y eficaz, contribuyen de modo significativo a la reducción de la violencia. También, por iniciativa municipal se pueden animar movilizaciones sociales dirigidas a enfrentar riesgos particulares. Un ejemplo de ello lo constituye el apoyo ofrecido por la Alcaldía de Cali a iniciativas ciudadanas orientadas a presionar el establecimiento de controles legales para disminuir el menú de violencia que se transmite diariamente por la televisión.

## EL APOYO NECESARIO DESDE EL AMBITO NACIONAL

Sería ingenuo pretender que la violencia urbana se pueda enfrentar y resolver con el solo concurso de la voluntad, los recursos y las acciones locales. La violencia urbana tiene que encararse también con instrumentos económicos y legales de los resortes nacionales. Para combatir la violencia se necesita que los gobiernos destinen una proporción decente del gasto público para la erradicación de la pobreza; que se efectúen -donde sea pertinente- reformas que fortalezcan los sistemas judiciales y mejoren los regímenes carcelario y de policía; que se reglamente la tenencia y porte de armas por civiles y se determine la responsabilidad social de los medios de comunicación. Se requieren enmiendas que promuevan la cultura de convivencia en los currícula escolares y en el quehacer de las instituciones del Estado y la promul-

gación de medidas que protejan a los grupos vulnerables y garanticen, a todos los ciudadanos, el respeto de sus derechos constitucionales y humanos. La paz y la tranquilidad públicas pueden dejar de ser utopías si las sociedades despliegan, en todos los ámbitos posibles, toda su creatividad y recursividad para superar la violencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albarez, T. 1990. Informe de UNICEF a la II Conferencia Regional sobre Pobreza. En *Hacia un desarrollo sin pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito: PNUD.
- Anzola, E. & Bangdiwala, S. 1993. The changing structure of deaths from injuries and violence in Latin America. Washington: OPS (mimeo).
- APA (American Psychological Association). 1993. *Violence and youth psychology's response*. Volume I. Washington.
- Atehortúa, AL. 1992. *La violencia juvenil en Cali: propuesta para un diagnóstico*. Cali: Alcaldía Municipal/Universidad Javeriana.
- Barclay, JG. 1992. Population growth, urbanization and disaster risk and vulnerability in metropolitan areas: a conceptual framework. *Environmental Management and Urban Vulnerability*. World Bank Discussion Paper No. 168. Washington.
- Banco Mundial. 1992. *Poverty and income distribution in Latin America. The story of the 1980's*. Washington.
- Banco Mundial. 1993a. *Latin America and the Caribbean: a decade after the debt crisis*. Washington.
- Banco Mundial. 1993b. *Human resources in Latin America and the Caribbean: priorities and action*. Washington.
- Banco Mundial. 1993c. *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: progress and challenges*. Washington.
- Boltvinik, J. 1990. Estructura y contenido de desarrollo sin pobreza. En *Hacia un desarrollo sin pobreza en América Latina y el Caribe*. Memorias de la II Conferencia Regional sobre la Pobreza. PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Documento PNUD. RLA/86/004.
- Castillo, C. 1993. Epílogo del libro *Otros niños: testimonios de la infancia colombiana*. El Ancora Editores, Bogotá.
- Castillo-Berthier, H. 1993. Popular culture among Mexican

- teenagers. *The urban age*. Vol 1. No. 4.
- Castro, EM. 1990. Informe del Ecuador. En II Conferencia Regional sobre Pobreza. En *Hacia un desarrollo sin pobreza*. PNUD, Quito.
- CEPAL. 1992. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.
- DLP (Diario La Prensa). 1993, edición de agosto 15, Bogotá.
- DESEPAZ (Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz). 1993. *Sondeo de opinión ciudadana sobre servicios prestados por instituciones en el ámbito municipal*. Alcaldía Municipal, Cali.
- Espert, F. 1992. *Situación de maltrato infantil en América Latina y el Caribe*. Documento presentado al Grupo de Consulta Regional sobre Maltrato Infantil, realizado en São Paulo bajo los auspicios de OPS y UNICEF en julio de 1992.
- Franco, S. La violencia: un problema de Salud Pública que se agrava en la región. *Bol. Epid. OPS* 1990, 11.
- Franco, S. 1992. Sentir, pensar y enfrentar la violencia. *Revista A Vivir* Nº 1. Ministerio de Salud, Bogotá.
- Grosh, M. 1990. *Social spending in Latin America: the story of the 1980's*. World Bank Discussion Paper No. 106, Washington.
- Guerrero, R. 1993. Cali's innovative approach to urban violence. *The urban age*, Vol. 1, Nº 4.
- LAWR (Latin America Weekly Report). 1993. Ediciones varias.
- León, C. 1987. *Observing violence: the case of Colombia*. Documento presentado a la "Conferencia Simón Bolívar", de la Asociación Americana de Psiquiatría realizada en Chicago.
- Mello, J. 1988. Mortalidad por accidentes e violencia na infancia. (Mimeo). Faculdade de Saúde Pública, São Paulo.
- MINSALUD. 1993. Informe del *Estudio nacional de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas*. Ministerio de Salud, Bogotá.
- NCIPC (National Committee for Injury Prevention and Control). Injury prevention: meeting the challenge. *Amer J Prev Med*, (Supplement) 1989, 5.
- NOTICOL. 1993. Noticias de Colombia. NOTICOL & ANDESCOL. BINET., septiembre 24.
- ONU. 1989. *La violencia contra la mujer*. New York.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 1990. *Las condiciones de salud en las Américas*. Washington.
- OPS. 1992a. *Estadísticas de salud de las Américas*. Washington.
- OPS. 1992b. *Las condiciones de salud en Colombia*. (Mimeo) Washington
- OPS. 1993a. *La violencia contra las mujeres y las niñas: Análisis y propuestas desde la perspectiva de la salud pública*. Documento MSD13/6.
- OPS. 1993b. *Violencia y salud*. Documento CE111/19
- OPS. 1993c. *Procesos económicos, sociales y políticos y su impacto sobre la salud de las Américas*. OPS/HDP-HDD, Washington.
- OPS/UNICEF. 1992. *Grupo de Consulta Regional sobre Maltrato Infantil*. São Paulo, julio de 1992.
- Pinheiro, PS. 1993. *Reflections on urban violence. The urban age*, Vol 1, Nº 4.
- Presidencia de la República. 1991. *Lineamientos para una política integral de la juventud*. Bogotá.
- Restrepo, L. 1991. Los muchachos desechables. Artículo del libro *En qué momento se jodió Medellín*. Oveja Negra, Bogotá.
- Restrepo, H. 1993. Propuestas de acción para la reducción de los factores de riesgo de accidentes y violencia. *Seminario Latinoamericano de Urgencias en Salud*. Medellín, octubre 4-6 de 1993.
- RT (Revista Time). 1993. Edición de octubre 11.
- Salazar, A. 1991. Las bandas juveniles en el Valle de Aburrá: Una Lectura desde la perspectiva cultural. Artículo del libro *En que momento se jodió Medellín*. Oveja Negra, Bogotá.
- Sevilla Casas, E. 1991. Hacia una epidemiología de la violencia. El caso de Colombia. *Colombia Med*, 22, 7 Suplemento.
- The Economist*. 1993. Edición de octubre 23.
- TWP (The Washington Post). 1993. Edición de noviembre 7.
- Yunes, J. 1993. Mortalidad por causas violentas en la región de las Américas. *Bol OPS*, 114, Nº 4.
- Yunes, J. & Rajs, D. 1993. *Tendencia de la mortalidad por causas violentas entre adolescentes y jóvenes de la región de las Américas*. OPS, Washington.

# **LA VIOLENCIA: UBICUA, ELUSIVA, PREVENIBLE**

Oscar Echeverri

Banco Mundial, Washington, EE.UU.

---

# LA VIOLENCIA: UBICUA, ELUSIVA, PREVENIBLE

Oscar Echeverri

*"En las ciudades, áreas suburbanas, y aun en pequeños pueblos, los americanos están atemorizados y preocupados porque la violencia ha permeado la fibra misma de sus vidas así como su calidad".<sup>1</sup>*

---

## INTRODUCCION

Entre los problemas sociales que enfrenta el mundo, la violencia es quizás el más ubicuo y de una complejidad tan enorme que desafía cualquier intento de solución. Pero la violencia no sólo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en *el problema más importante* del ser humano para el siglo XXI.

La etiología de la violencia comprende desde posibles factores genéticos hasta características individuales, familiares, complejas relaciones de poder económico, social y político. Pero, aunque el conocimiento que existe sobre muchos de estos factores puede ser extenso y creciente, no ha sido posible sistematizarlos de tal manera que puedan generar una teoría sobre la violencia que permita proponer intervenciones consistentes. Esta situación poco atractiva no debe desalentar los esfuerzos

por reducir, controlar y prevenir la violencia. Por el contrario, es necesario estimular intervenciones y expandir experiencias para entender y modificar factores y procesos biológicos, individuales, comunitarios y sociales que generan conductas violentas tanto individuales como colectivas.

Este ensayo tiene el propósito de revisar algunos conceptos y conocimientos sobre la violencia (particularmente la violencia interpersonal) y proponer algunas iniciativas de políticas y acción dirigidas a los países de América Latina.

## ELEMENTOS CONCEPTUALES

La violencia puede tener tantas definiciones como manifestaciones posibles: Según el agente que la produce y el sujeto que la experimenta, se podría hablar de violencia personal (p.e., suicidio), interpersonal (una persona contra otra o contra un grupo, o un grupo contra una persona) colectiva (p.e., violencia). Se trata de analizar brevemente los problemas de medición, y de dar algunos

datos sobre la frecuencia con que ocurren los factores de riesgo en la población.

Los problemas de medición de la violencia tienen su raíz principal en las múltiples manifestaciones y formas de definirla y clasificarla. Además, sólo existen registros permanentes de sucesos que socialmente se reconocen como crímenes. En países latinoamericanos, las fuentes de información que más se usan son el certificado de defunción, las estadísticas de policía y de oficinas judiciales. Las discrepancias en los registros son con frecuencia muy grandes. Por ejemplo, en Inglaterra, país ejemplar en estadísticas, la policía sólo registra 23% de las heridas, 11% de los robos, y 26% de las ofensas sexuales que se descubren con la Encuesta Nacional de Crímenes que se hace anualmente a personas mayores de 12 años<sup>2</sup>.

En los Estados Unidos (EE. UU.), hay tres sistemas nacionales de medición de eventos violentos: el primero es el Sistema Uniforme de Información de Crímenes (UCR), que colecta información básica sobre los homicidios y otros crímenes violentos cometidos; el segundo es el Centro Nacional de Estadísticas de Salud (NCHS), que registra los homicidios a partir de los certificados de defunción; y el tercero es la Encuesta Nacional sobre el Crimen (NCS), que registra las victimizaciones no violentas mediante preguntas especiales a una muestra nacional domiciliaria de personas mayores de 12 años. Aun con estos sistemas, existen las siguientes dificultades para determinar consistentemente las tendencias o los perfiles de violencia:

- El tipo de sucesos que cada sistema captura es diferente.
- La unidad de conteo y tabulación es diferente.
- El tiempo de compilación es diferente.
- Las fuentes de error son diferentes.

*Prevalencia.* Uno de los pocos intentos de medir la prevalencia general de conducta violenta en la población ha sido a través del análisis secundario de una amplia muestra de población (17,803) obtenida para un estudio sobre prevalencia de trastornos psiquiátricos no tratados en la población general de los EE. UU. Este importante estudio utilizó cinco preguntas muy bien seleccionadas para determinar conducta violenta en la población mayor de 18 años. El análisis concluyó que la prevalencia general de conducta violenta grave (uso de un garrote, arma blanca, de fuego) en la población general era 9%; si se incluye la violencia física sin armas (golpes, etc.), la prevalencia de conducta violenta subió a 18%. Este mismo estudio encontró que sólo 7% de las personas con diagnóstico de enfermedad mental seria (sin incluir abuso de drogas) cometían actos violentos en un año dado<sup>3</sup>.

Estos hallazgos indican nítidamente que el problema de conducta violenta en la población general es preocupante. Pero, aunque los EE. UU. tienen las tasas más altas de violencia (especialmente homicidio) entre los países industrializados, el problema parece ser mayor en varios países de América Latina. Por ejemplo, si se toma como indicador de violencia la tasa de homicidios, el UCR informó 9.4 por 100,000 habitantes para

EE.UU en 1990, mientras que con excepción de tres países (Argentina, Chile, Costa Rica) los demás países latinoamericanos tuvieron tasas entre una y siete veces mayores para el mismo año de 1990. En el caso de EE. UU, por cada 1,000 victimizaciones, 300 son asaltos graves (con armas o trauma severo), 20 son violaciones sexuales y cuatro son homicidios<sup>4</sup>.

**Perfil epidemiológico.** ¿Quiénes son los victimarios y quiénes las víctimas? ¿Cuáles características demográficas, genéticas, biológicas, psicosociales, sociales, económicas y políticas determinan factores de riesgo en la población? El análisis de estos factores de riesgo para todas las formas de violencia está por fuera del alcance de este ensayo. Solamente se tratarán aquellos relacionados con la violencia interpersonal, que se puede definir como "la conducta de personas contra personas, con la intención de amenazar, acometer, o producir daño"<sup>5</sup>.

Aunque la mayor parte de los datos sobre factores de riesgo aquí expuestos se refieren a la población de los EE. UU, muchos de ellos pueden orientar análisis similares en los países latinoamericanos. La violencia institucional se analizará en otro ensayo.

**El victimario y la víctima.** En los EE. UU, ambos comparten perfiles demográficos similares:

el *victimario*: tiende a ser      la *víctima*: tiende a ser

usualmente joven  
(25-29 años)

frecuentemente negro  
hombre (89% de los  
arrestados)

frecuentemente conoce su  
víctima

bajo estatus socioeco-  
nómico

usualmente vive en grandes  
ciudades.

un poco mayor en edad

más frecuentemente  
negro y hombre, que  
blanco y mujer

algunas conocen su  
victimario

bajo estatus socio-  
económico

- un hombre joven negro tiene un riesgo 20 veces mayor de ser víctima que una mujer blanca un poco mayor de edad.
- Los negros tienen un riesgo 41% más alto y los hispanos 36% más alto que los blancos, de sufrir un crimen violento<sup>6</sup>

Es importante advertir que el género, la raza, la edad, el nivel socioeconómico, o la educación, no son factores inherentemente productores de violencia. Además, existen variaciones que descartan los estereotipos que a veces se crean acerca de un factor determinado. Por ejemplo un estudio muestra que los autoinformes de violencia reciente en la comunidad son aproximadamente iguales en hombres y mujeres<sup>7</sup>, quizás siendo más severa la violencia cometida por hombres. Otro estudio mostró que no existen diferencias de conducta peligrosa en la comunidad (o institucional) entre

hombres y mujeres<sup>8</sup>. Otros estudios muestran predominio de violencia en hombres o en mujeres<sup>9</sup>. Estos estudios parecen ir contra la afirmación convencional de que el hombre es más violento que la mujer. En el caso de violencia intrafamiliar, lo que parece ser más frecuente es que la mujer sufre más lesiones que el hombre, pero no necesariamente que cometa mucho menos actos violentos que el hombre. Por ejemplo, un estudio en 1,025 estudiantes universitarios de ambos sexos en California, mostró que 42% habían sido atacados físicamente por su padre y 49% por su madre y que un padre de cada tres ofendió (golpeó o amenazó con arma) a la madre del estudiante, y una madre de cada cuatro ofendió (de igual manera) al padre del estudiante<sup>10</sup>.

En el caso del factor racial, algunos estudios muestran que cuando se controla el factor educativo la diferencia de conducta violenta por raza desaparece<sup>11</sup>. Estos estudios sugieren que cuando se controla la exposición diferencial a los factores verdaderos que producen violencia, las diferencias demográficas probablemente disminuyen de manera notable.

En cuanto a la edad, es un hecho universal que los jóvenes, sobre todo entre 15 y 30 años son los que producen y sufren el mayor número de actos violentos. Una tendencia preocupante es el aumento de la violencia entre los más jóvenes. En un estudio de 20 países, en el grupo de 15 a 19 años, la violencia está aumentando tanto en hombres (13 países) como en mujeres (12 países). De los 20 países estudiados, 11 son europeos, 5 americanos y 4 asiáticos. Sin excepción, al aumento de la vio-

lencia entre las edades de 15 a 19 y de 20 a 24 años es la tendencia predominante en los tres grupos de países<sup>12</sup>. Aún más grave es el hecho que entre 1980 y 1989, cerca de 11,000 personas fueron muertas con arma de fuego, en los EE.UU<sup>13</sup>.

*Otros factores personales de riesgo.* Además de los factores demográficos (género, raza, edad, etc.) existen otros factores que pueden ser predictivos de conducta violenta. Uno de los factores menos estudiados es el *genético*. Algunos estudios escandinavos en gemelos sugieren una débil influencia genética en el potencial violento de un individuo<sup>14</sup>. Sin embargo, la variación genética ("pools" genéticos) es tan diversa en cada país que por sí sola no puede explicar las variaciones en tiempo ni en lugar de la violencia. En cambio, algunos factores *neurobiológicos* como disfunciones y daños cerebrales, bajas concentraciones de serotonina y de monoamino-oxidasa, han demostrado relaciones directas con conducta agresiva, violenta y suicida. Lo mismo, algunos cambios *hormonales* como aumento de testosterona o adrenalina pueden provocar conducta agresiva. Algunos estudios muestran que los niveles de andrógenos bajan cuando se experimenta una derrota deportiva o una agresión, y aumentan cuando se experimenta la victoria.

El uso de *alcohol y drogas* es un factor de riesgo cuando se asocia con otros cofactores. El tipo, la dosis, el uso crónico, la velocidad de ingesta, el ambiente, son apenas algunos cofactores que se deben considerar. Algunas personas usan drogas o alcohol para atenuar o estimular sentimientos de depresión, agresión, dependencia, soledad, rabia,

etc. Varios estudios parecen indicar que el disparador de conducta violenta no es el efecto del alcohol o las drogas, sino las circunstancias que rodean su consumo. Por eso, los adultos alcohólicos tienden a exhibir conductas violentas, pero no son mayoría entre los que cometen actos de agresión (alcohólicos y no alcohólicos)<sup>15</sup>. Esto de ninguna manera se puede interpretar como una defensa del alcohol, pues en cualquier circunstancia en que ocurra ingesta de alcohol pueden existir cofactores que desencadenen hechos violentos.

*La familia.* Esta célula vital de la sociedad es el lugar donde las personas interactúan con mayor frecuencia e intensidad. Esta característica parece generar con frecuencia inusitada conductas agresivas de diversa intensidad. La violencia entre miembros de la familia frecuentemente se oculta. Pero, el interés de los investigadores la ha sacado a la luz pública. Es tan ubicua que ningún grupo social en el mundo parece escaparse de ella.

Tres factores hacen difícil estudiar la magnitud y frecuencia de la violencia intrafamiliar: el victimario usualmente amenaza a su víctima con más violencia si habla del problema; segundo, la víctima no habla del problema para evitar daños sociales para ella y su familia; y tercero, un hecho que a veces se ignora, es que la relación más frecuente es la de contrincantes, más que de víctima y victimario; el contrincante que más violencia recibe termina siendo la víctima.

Las causas de violencia intrafamiliar están sumergidas en los valores, tradiciones, costumbres, hábitos, y creencias que conforman la estructura

social a la que pertenece la familia. Las características individuales (demográficas, uso de alcohol y drogas, enfermedad mental, estrés, frustración, etc.) actúan como cofactores en la generación de conductas violentas en la familia. Las situaciones de dependencia, inequidad y desigualdad social y económica en la familia son sus agentes precipitantes más frecuentes. La distribución intrafamiliar inequitativa de poder en la mayoría de las sociedades es la mayor causa de dominancia masculina, y de sometimiento femenino en el hogar, de coerción masculina y victimización femenina. Una teoría que trata de integrar todos estos factores para explicar la violencia intrafamiliar ha sido propuesta por Gelles<sup>16</sup>.

En los EE.UU, del total de victimizaciones familiares informadas (por personas de 12 ó más años) al NCS en 1989, casi 59% se cometieron entre cónyuges, 29% por otros parientes, 7% por padres, y 5% por hijos. Las estadísticas sobre violencia marital, violación y abuso sexual, asalto a los hijos o a los ancianos, y violencia entre hermanos son muy variadas y poco consistentes. Sin embargo, algunos datos pueden dar una idea clara de la gravedad del problema en la célula vital de la sociedad: En los EE.UU, la violencia intrafamiliar contribuyó con 15% de todos los homicidios en 1989; la violencia entre cónyuges generó 44% de los homicidios intrafamiliares; los hombres (padres, hijos, hermanos) tienen un riesgo mayor de ser víctimas de homicidio intrafamiliar que las mujeres (madres, hijas, hermanas). Los hermanos tienen un riesgo cinco veces mayor que las hermanas de ser asesinados<sup>17</sup>. Tres rasgos claves parecen identificar familias de alto riesgo:

- Raramente invitan a otras personas a la casa.
- No participan en actividades sociales o recreativas.
- No muestran interés en el desarrollo de sus miembros.

Basta resaltar aquí que la familia debe ser motivo de la mayor prioridad en cualquier programa de control y prevención de la violencia.

**Factores sociales.** Los efectos de interacción entre estos factores son también muy complejos. Por ejemplo, en los EE.UU, los negros tienen mayor riesgo de ser víctimas de homicidio que los blancos en *niveles socioeconómicos* bajos, mientras que en niveles socioeconómicos más altos la diferencia tiende a desaparecer. Estas variaciones tienen que ver con otras importantes *características sociales* que actúan como cofactores desencadenantes de violencia. Tal vez las más importantes desde el punto de vista de posibles intervenciones son:

- Concentración de familias pobres en áreas geográficas definidas.
- Alta rotación de sus moradores.
- Comunidades en transición.
- Disrupción familiar.
- Alta densidad habitacional y/o poblacional.
- Existencia de mercados ilegales.

Cuando estas características están presentes en una comunidad, la probabilidad de hechos violentos aumenta substancialmente. Ellas reflejan el dete-

rioro social de una comunidad y la pérdida de algo muy importante: su *capital social*. Este capital consiste en ciertos activos de gran valor en el control y reducción de la violencia, mediante la transmisión de valores positivos a las generaciones jóvenes. Esos activos son:

- La capacidad de los padres de distinguir los hijos del vecindario y de los extraños.
- La voluntad de reunirse con otros padres para resolver problemas comunes.
- La aceptación de preguntar a niños del vecindario sobre sus actos.
- La participación en organizaciones comunitarias voluntarias.
- La vigilancia comunitaria del vecindario.

Dos indicadores importantes de que este capital social se está perdiendo, son:

- Las familias estables migran del vecindario.
- Los líderes de más edad (patriarcas) disminuyen substancialmente y los reemplazan jóvenes cuyo liderazgo o poder con inusitada frecuencia se apoya en actividades ilegales<sup>18</sup>.

Los efectos violentos de la proliferación de *mercados ilegales* parecen demostrar que se deben tener muy en cuenta en la formulación de cualquier programa de prevención y control de la violencia. El comercio de armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, préstamos usurarios, son ejemplos de estos mercados ilícitos. Ellos usualmente:

- Recurren a la violencia (extorsión, sometimiento)

miento, silenciamiento, asesinato) para ser exitosos.

- Reemplazan los símbolos de estatus social por valores materiales que eventualmente son fuente de disputas y violencia.
- Este nuevo clima de disputas y violencia conduce a establecer reglas de juego que desarticulan la sociedad y la transforman en paradigmas de violencia. Como alternativa, la otra sociedad no envuelta en mercados ilegales recurre a las armas para defensa propia, e incrementa los riesgos de sucesos violentos.

Lo que parece diferenciar el grado de violencia en los mercados ilegales es su estructura organizacional. Por ejemplo, hay más violencia en la prostitución callejera y de *call girls* que en la de burdel, probablemente debido a que quien vende el servicio tiene menos control sobre el pago. Igualmente, la venta callejera de drogas genera más violencia que las entregas a domicilio o que el consumo en casas especiales.

En el centro de estos mercados ilegales, y aun en algunos legales (armas, juegos violentos, TV violenta) yace un problema de valores sociales: los valores de excelencia social y comunitaria han sido suplantados por la acumulación de riqueza. El interés de lucro es un valor que mueve más que el interés común y que la responsabilidad social, es una sociedad que centra sus valores en bienes materiales, aun en detrimento de las personas.

Contrario a lo que se piensa, las pandillas no

necesariamente están vinculadas al mercado o consumo ilícito de drogas. Con frecuencia, las pandillas son mecanismos anómalos para buscar y obtener reputación, recursos y territorialidad que la sociedad formal impide o hace difícil de obtener la juventud. El uso de la violencia es el mecanismo más expedito para obtener y legitimizar estos elementos sociales.

*Armas de fuego.* En EE.UU, se estima que existen más de 200 millones de armas de fuego en posesión de la población civil y que 80% de las armas usadas en actos criminales son robadas o conseguidas en mercados ilegales. Más de 60% de los homicidios en los EE.UU se cometen con armas de fuego; y por cada homicidio por arma de fuego, ocurren seis heridos a bala no fatales. Infortunadamente, la proliferación del mercado de armas en el mundo, y particularmente en América Latina, contribuye a propagar la violencia y sus graves consecuencias.

El debate sobre la importancia de la posesión de armas de fuego como factor de violencia ha sido intenso debido a la protección de intereses económicos y de la libre determinación. Aunque fuera lógico que reducir la posesión de armas de fuego en situaciones de alto riesgo puede reducir el número de homicidios, la evidencia objetiva no era suficiente para sustentar esta medida. Recientemente, un riguroso estudio de casos y controles en la población civil de los estados de Tennessee, Ohio y Washington, después de controlar ciertas variables (*confounding variables*) demostró claramente que existe un riesgo casi tres veces mayor de homicidio en casas donde se tienen armas

de fuego que en las que no se tienen<sup>19</sup>. Otro estudio igualmente riguroso demostró que en casas con armas de fuego, el riesgo de suicidio es cinco veces mayor que en las que no las tienen<sup>20</sup>. Estas evidencias son suficientemente contundentes como para establecer un control efectivo a la posesión de armas por la población civil. Algunos alegan que el control se debe hacer sobre las personas porque las armas no se disparan solas; pero el hecho es que nadie puede disparar contra una persona si no tiene un arma para disparar. El control más efectivo es obvio.

**La televisión y los juguetes.** De acuerdo con un reciente informe de la Asociación Americana de Psicología, más de 3,000 estudios hechos en los últimos 40 años muestran una correlación consistente entre ver violencia y conducta agresiva.

En los EE.UU. un niño al terminar su escuela primaria, ya ha visto en promedio 8,000 asesinatos y 100,000 actos violentos. Los programas de horario especial (*primetime*) muestran un promedio de cinco actos violentos por hora, ¡mientras que los programas de fin de semana para niños (*comics*) muestran 18 por hora! Este grado de violencia visual también los afecta emocionalmente y los vuelve miedosos y más insensibles cuando ven agredir o matar a otra persona. Por otro lado, la glorificación y uso de la violencia para castigar actos malos parece inducirlos a justificar sus propios actos violentos como legítimos y aceptables.

Entre tanto, las armas de juguete son un excelente vehículo para que el niño, mediante fantasías, recree las escenas de TV. Así se configura el mejor

substrato para el aprendizaje de conductas violentas en un ambiente de seguridad y aprobación por parte de los padres. Varios estudios observacionales en niños han mostrado que el juego con armas de juguete conduce más frecuentemente a conductas antisociales -empujones, golpes, etc.- que el juego con aviones u otros juguete<sup>20,21</sup>.

**“Mega-factores.”** Hay un creciente interés por el estudio de tres grandes elementos contribuyentes a la violencia: los procesos de desarrollo, el deterioro del ambiente, y el crecimiento de la población. *La Violencia del Desarrollo* es un libro que ilustra brillantemente, aunque con cierto grado polémico, cómo ciertos modelos de desarrollo son causa de violencia en el mundo<sup>22</sup>. Asimismo hay ciertas evidencias de que el deterioro ambiental y la creciente escasez de recursos renovables pueden contribuir a la inestabilidad social y al conflicto violento<sup>23</sup>. por último, es posible especular que el aumento de población está empezando a copar la capacidad de albergue del planeta, lo cual puede generar conflictos por el espacio (territorialidad) y los recursos que se requieren para la supervivencia.

## LOS COSTOS DE LA VIOLENCIA

Alrededor de 12% de todas las muertes en el mundo se deben a trauma y casi la mitad se produce por violencia intencional. Cerca de 50 millones de AVADs (años de vida perdidos ajustados por discapacidad) se pierden por causa de violencia intencional en comparación con 79 millones de AVADs por todas las formas de cáncer<sup>24</sup>. En Colombia, el Ministerio de Salud estimó que en

1993 la violencia causó pérdidas por US\$ 1,250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia solamente, el Ministerio gastó casi US\$ 100 millones en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años. En EE.UU. el costo del crimen llegó a la astronómica cifra de US\$ 425 billones por año, distribuidos así: US\$ 90 billones gastados en la justicia criminal (policíaca, cortes y prisiones); US\$ 65 billones gastados en protección privada (alarmas, guardias privados, sistemas de seguridad); US\$ 50 billones en costos por deterioro urbano (costo de empleos y migración de residentes); US\$ 45 billones en costos de bienes robados; US\$ 5 billones en costos de tratamiento de víctimas; y US\$ 170 billones en pérdidas por vidas destruida<sup>25</sup>. El costo de un caso de violación sexual es alrededor de US\$ 54,000 de los cuales 15% son costos directos.

## INICIATIVAS PARA EL CONTROL, REDUCCION, Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

La violencia es sin duda, uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación. Su crecimiento parece ser un fenómeno universal y su impacto negativo en la vida económica, social y política de las naciones es cada vez mayor.

Ante un problema tan complejo, es posible que haya algunas soluciones parciales simples pero que pueden ser difíciles de llevar a cabo. Por ejemplo, prohibir la posesión de armas por parte de la po-

blación civil es una medida simple, de gran impacto, pero difícil de realizar por el juego de intereses comprometidos. Igualmente, controlar la violencia en la televisión sólo requiere la voluntad de hacerlo, por encima de los intereses económicos y de la sesgada defensa de la libertad de expresión.

Un intento de acción sistemática deberá contar con las contribuciones que la ingeniería social puede aportar. Aquí, sólo se pretende sugerir ejemplos de acciones generales que puedan derivar algunas medidas específicas según las circunstancias y el país. El horizonte de acción en el tiempo es lejano, y quizás requiere el esfuerzo de una o más generaciones, como ocurrió con el control y la reducción de algunas enfermedades (escorbuto, viruela, polio), y actualmente con el control y reducción del hábito de fumar. Por eso, hay que empezar ya.

- *Hablar del problema.* Aunque parezca obvio, una importante medida es promover la discusión sobre el problema de la violencia en todos los estamentos posibles de la sociedad, a través de los medios masivos de comunicación, reuniones, seminarios, congresos, etc.

- *Registrar mejor los hechos violentos.* Para medir el problema y su evolución, así como el impacto de posibles intervenciones es fundamental sistematizar el registro de sucesos violentos de diversa índole. La creación de sistemas nacionales de registros de actos violentos es una medida prioritaria.

- *Fomentar la investigación operacional.* Un

enfoque sistemático de solución de problemas específicos de violencia que incluya un diagnóstico preciso, y el diseño de intervenciones específicas, con seguimiento, evaluación, y posible replicación de resultados, es parte fundamental de las alternativas de acciones que se han de ejecutar. Esta medida contribuirá grandemente a mejorar el conocimiento sobre la dinámica de la violencia y sus posibles mecanismos de control, reducción o prevención. Estas investigaciones deberían incluir programas de control, reducción y prevención de la violencia personal, interpersonal, intrafamiliar, colectiva, e institucional.

- **Generar programas de ingresos** y fuentes de empleo prioritariamente para las familias más pobres. Las experiencias con microempresas son muy alentadoras.

- **Crear más lugares para deportes**, cultura y recreación de los adolescentes y jóvenes. La contribución de los futuros usuarios al desarrollo de estas iniciativas es crucial para su éxito.

- **Promover el mejoramiento de la calidad e idoneidad de la policía.** Muchas iniciativas se podrían ensayar en este campo. Un replanteamiento de fondo de esta institución debe considerar cuál es la policía que la gente se merece y no la que en este momento tiene.

- **Promover que los organismos internacionales** (ONU/OEA, OMS/OPS, etc.) publiquen un informe anual sobre el mercado nacional e internacional de armas tanto legal como ilegal, y sobre la justificación

de los países para comprar armas.

- **Promover actos legislativos** sobre el control de mercados ilegales; sobre el mercado y posesión de armas por la sociedad civil; sobre el mercado de armas de juguete; y sobre el control de la violencia en la televisión y el cine. Vale la pena anotar aquí, que la legislación tiene sus límites, y que más importante que las leyes es fortalecer la base moral de la familia y la sociedad, así como la equidad social y económica.

- **Dar prioridad al financiamiento** de medidas de prevención del delito en vez de expandir la capacidad carcelaria. En Inglaterra, el incremento de la capacidad carcelaria en 25% sólo redujo el crimen en 1%, lo cual condujo a buscar otras alternativas más eficientes de reducción del crimen.

- **Tratar el problema de la violencia** en todos los niveles del sistema educativo y generar experiencias de mediación, conciliación, arbitramento, y solución legal de conflictos en la población general.

## REFERENCIAS

1. Reiss, A & Roth, JA (eds.) 1993. *Understanding and preventing violence*. National Academy Press, Washington.
2. Sheperd, J. 1988. Supporting victims of violent crime. *Br Med J*, 297: 1353.
3. Swanson, WJ. 1994. Mental disorder, substance use, and community violence: an epidemiological approach. *In Violence and mental disorder*. Monahan et al. (eds.). University of Chicago Press.
4. Reiss, A & Roth, JA (eds.) 1993. *Understanding and preventing violence*. P. 35. National Academy Press, Washington.
5. *Ibid*, P. 34.

6. Ibid, Pp. 4-5.
7. Steadman, HJ et al. 1991. *From dangerousness to risk assessment: implications for appropriate research strategies*. Paper presented at the NATO Conference on Crime and Mental Disorder. Tuscany, August.
8. Sepjack, D et al. 1983. Clinical predictions of dangerousness: two-year follow-up of 408 pretrial forensic cases. *Bull Am Acad Psychiat Law*, 11: 171-181.
9. Hedlund, JL et al. 1973. Prediction of patients who are dangerous to others. *J Clin Psychol*, 29: 443-447.
  - b. Straus, MA et al. 1980. Behind closed doors: violence in the american family. Garden City, Anchor Press/Doubleday, New York.
  - c. O'leary, KD et al. 1989. Prevalence and stability of physical aggression between spouses. A longitudinal analysis. *J Consult Clin Psychol*, 57: 263-268.
10. Randall, T 1992. Adolescents may experience home, school abuse: their future draws researchers' concern. *JAMA*, 267: 3218-3131.
11. Tardiff, K & Sweillam, A. 1980. Assault suicide, and mental illness. *Am J Psychiatry*, 37: 164-169.
12. Jeaneret, O & Sand, EA. 1993. Intentional violence among adolescents and young adults: an epidemiological perspective. *World Health Sta Qua*, 46: 34-46.
13. CDC, 1991. Weapon-carrying among high school students. *Morb Mort Weekly Rep*, 40: 681-684.
14. Cloninger, CR & Gottesman, II. Genetic and environmental factors in antisocial behavior disorders. Pp. 91-109. *In The causes of crime: new biological approaches*. Mednick et al (eds.). Cambridge University Press, New York.
  - b. Mednick, SA et al. 1984. Genetic influences in criminal convictions: evidence from an adoption cohort. *Science*, 224: 891-894.
15. Fagan, J. 1990. Intoxication and aggression. Pp. 241-320. *In Drugs and crime (crime and justice: a review of research. Vol. 13)*. University of Chicago Press, Chicago.
16. Gelles, RJ. 1983. An exchange social control theory. *In The dark side of families*. Finkelhor, D et al (eds.). Sage Pub., Beverly Hill.
17. Federal Bureau of Investigation. 1991. *Uniform crime reports for the United States: 1990*. Printing Office, Washington.
18. Reiss, AJ et al. 1993. *Understanding and preventing violence*. P. 15. National Academy Press, New York.
19. Kelleman, AL et al. 1993. Gun ownership as a risk factor for homicide in the home. *N Engl J Med*, 329: 1084-1091.
20. Kelleman, AL et al. 1992. Suicides in the home in relation to gun ownership. *N Engl J Med*, 327: 467-472.
21. Berkowitz, L. 1981. How guns control us. *Psychol Today*, June, pp. 12.
22. Shrijvers, J. 1992. *The violence of "development." A choice for intellectuals*. International Books, Utrecht, The Netherlands.
23. Homer-Dixon, TF et al. 1993. Environmental change and violent conflict. *Sci Am*: 38-45.
24. World Bank. 1993. *World development report. Investing in health*. Tables B 2-4, Pp. 214-216.
25. Business Week. 1993. *Cover story*. December 13. Pp. 73-86.

**LA VIOLENCIA URBANA,  
LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA JUSTICIA**

**Franz Vanderschueren**

**United Nations Center for Human Settlements  
HABITAT, Nairobi**

---

## LA VIOLENCIA URBANA, LOS POBRES DE LA CIUDAD Y LA JUSTICIA

Franz Vanderschueren

---

### EL INCREMENTO DE LA VIOLENCIA URBANA

El proceso de urbanización actual que tiende a generalizarse en el mundo ha llevado a una crisis de ciudades. Uno de los síntomas de esta crisis es el incremento de la violencia urbana en todas las regiones. Todos los sectores sociales perciben y sufren el aumento de la delincuencia que así se constituye en síntoma de la crisis urbana.

Este incremento no es sorprendente. Una ciudad que crece, asimila en pocos años grupos de diversos orígenes y si no logra crear nuevos puestos de trabajo y servicios adecuados, se enfrenta a una crisis de integración. Uno de los síntomas de tal desintegración es el aumento de la delincuencia.

A esto se suman algunos hechos más recientes que facilitan esta crisis. En primer lugar, la dimensión adquirida por el tráfico de drogas que ha permitido que las mafias adquieran un poder financiero y, por ende, una influencia considerable que ejercen ya sea a través de la corrupción, de la amenaza o de la extensión de su comercio en todos los sectores sociales. Es un factor que de-

bilita los controles sociales y dinamiza la delincuencia en la que encuentra una complicidad y una mano de obra naturales.

Otro factor importante deriva de la evolución del mercado de trabajo que se condiciona por la exigencia de las empresas en reducir sus costos para ser competitivas. La limitación de las ofertas de trabajo conduce a la generación paralela de un mercado de la informalidad. Allí emergen microempresas de la fuerza de trabajo. Ubicadas por definición al margen de la formalidad y, por tanto, de la legalidad -por lo demás inadecuados- estos informales contribuyen a forjar el mercado del trabajo y tienden a ser el universo donde los pobres de la ciudad se educan técnica e ideológicamente.

Por último, la disminución del papel de los sindicatos y/o partidos políticos de masa cuyas organizaciones constituían escuelas de formación de los trabajadores y de sus familias, deja sin referencia a los pobres. Este papel educativo que la escuela no cumple en sectores populares, sea por el bajo nivel de calificación que tiene, sea por el ausentismo escolar en este medio, continúa a ser asumido en América Latina o por algunas

organizaciones de iglesia y por redes de ONGs dispersas que difunden valores de solidaridad frente a un neoliberalismo omnipresente.

En este contexto se verifica una tendencia al repliegue sobre la familia como último recurso protector y a un comportamiento social individualista. Los pobres de la ciudad no escapan a esta tendencia aunque viven en familias social, económica y culturalmente más vulnerables.

## POBRES URBANOS Y VIOLENCIA URBANA

- *Los pobres de la ciudad.* La definición en términos rigurosos de los pobres urbanos ha sido objeto de muchas discusiones y ha sido pretexto para elaborar indicadores y medidas de evaluación sobre los cuales hay poca probabilidad de consenso.

Sin embargo, todos saben quiénes son los pobres de su ciudad y los identifican a menudo en América Latina como habitantes de barrios marginales; es decir, carentes de servicios y/o de vivienda que corresponden a niveles socialmente aceptables o a barrios deteriorados ya sea por la falta de mantenimiento, o bien por su densidad habitacional excesiva.

En términos generales lo que caracteriza a las familias pobres de la ciudad, no son sólo sus bajos ingresos (lo que es válido sobre todo para los pobres rurales) sino también la calidad del entorno y de los servicios con los riesgos ambientales que genera. Además, la integración total o parcial de la

fuerza de trabajo familiar en la economía informal, lo que implica inestabilidad y una escasa o inexistente previsión social. Por último, la ausencia de valores de referencia comunes, puede llevar a una situación de desintegración del grupo social.

- *La violencia urbana y los pobres de la ciudad.* La violencia urbana que se ha generalizado impacta también a los pobres de la ciudad en diversas formas.

En primer lugar afecta a los barrios pobres en forma a menudo más notoria que a los habitantes de áreas residenciales acomodadas. Es difícil demostrar que esta realidad se generalice en razón de la inexistencia de estadísticas confiables que den cuenta de la realidad de los barrios pobres. A los delitos habituales -robo, violaciones, asesinatos, amenazas- se suman la contaminación debida a la basura que no se recoge, la promiscuidad causada por el reducido espacio y la baja calidad de las viviendas y del entorno, el chantaje y la provocación del comercio al detalle de drogas que invade ciertos barrios y otros delitos que no se codifican o que no se consideran y que envenenan la vida cotidiana de tales familias.

La situación varía considerablemente según las ciudades y los barrios, pero es significativo que el aumento de la delincuencia no es sólo una realidad de los barrios acomodados o de las áreas céntricas comunes a todos los sectores sociales, sino también una realidad que impacta y contribuye a la desintegración de las comunidades barriales pobres.

Por ejemplo, un delito típico contra la propie-

dad en zonas acomodadas o céntricas como el robo de autos, de objetos de valores o el asalto de bancos es, sin duda, más espectacular y desde el punto de vista financiero más importante que el equivalente en un barrio pobre como el robo de dinero, de objetos personales (reloj o radio) pero desde el punto de vista de los pobres resulta ser más impactante. En efecto, no sólo obra sobre lo poco que tienen, sino que al ser una realidad cotidiana crea un sentimiento de permanente inseguridad e impotencia. La víctima no se encuentra cubierta por seguros ni el servicio de guardias privados está a su alcance. El pobre no tiene otro recurso que la fuerza pública, la justicia espontánea o la resignación.

Por otra parte, un barrio pobre con infraestructura inadecuada es más difícil de proteger que las áreas residenciales o los centros de las ciudades. En estos últimos casos la actividad policial puede actuar eficazmente, no así en un barrio pobre. La instalación de iluminación adecuada, de cámaras para circuitos cerrados de TV en el centro de la ciudad o en los supermercados, el aumento de la presencia policial, son medidas factibles en barrios céntricos, aun de grande afluencia, pero no son aplicables fácilmente en áreas desprovistas de infraestructura mínima.

Por otra parte la pobreza constituye una amenaza en sí misma.

Si bien no es cierto que existe una correlación entre pobreza y delincuencia y si los prejuicios que hacen confundir pobres urbanos con "clases peligrosas" constituyen mecanismos de defensa

social, sin embargo, es cierto que la pobreza masiva crea condiciones para inducir a algunos pobres a la delincuencia. No porque la propensión a la violencia social caracteriza a los pobres. En efecto, como se ha demostrado en varios estudios (Tironi, 1990), las conductas agresivas no surgen de la frustración social sino de la socialización y del aprendizaje de los actores. En este sentido los comportamientos delictivos son modelados por la socialización familiar, por la subcultura a la cual pertenece el individuo y los modelos simbólicos propuestos por los medios de comunicación de masas. Esto es particularmente significativo en períodos o regiones donde prevalece la cultura del individualismo y de las leyes de mercado por sobre la solidaridad y donde coexisten subculturas de la delincuencia y del narco.

Otro elemento adicional lo proporciona la realidad carcelaria, que es a menudo una de las mejores escuelas de delincuencia. En ella se desarrollan los lazos de cooperación y la capacitación técnica del medio de la delincuencia y ella devuelve a los barrios de la pobreza una mano de obra especializada de delincuentes (Sánchez & del Mastro, 1993). La capacidad adquirida en las cárceles y los lazos de complicidad creados, refuerzan las características subculturales del segmento de población permeable a la delincuencia (*verbi gratia* "los tigres" barriales en República Dominicana o los "guapos" en Colombia). En caso de crisis, generada por ejemplo por los aspectos desintegradores del aumento de la pobreza, ellos pueden adquirir la hegemonía en un barrio, controlarlo, desarrollar en su entorno el comercio de la droga o sembrar el terror o asegurar contra

un pago obligatorio la “protección” de los habitantes del barrio.

Estos conjuntos de factores hacen que se genere de modo progresivo en algunos barrios marginales una suerte de “omertá” o de complicidad forzada con la delincuencia, lo que hace definitivamente imposible la acción preventiva o correctiva contra ella. Es común verificar que no pocos habitantes de un barrio marginal identifican a los delincuentes del barrio y no están dispuestos a denunciarlos porque, además de ser peligroso, es poco probable que la situación mejore. En efecto, en el mejor de los casos el denunciado pasará unas semanas o meses en la cárcel y después volverá. Otros líderes locales realistas han optado por un suerte de pacto tácito: aceptan a los delincuentes con la condición que éstos ejerzan su actividad fuera del barrio.

*Otras formas de violencia urbana contra los pobres.* Los pobres urbanos además enfrentan diversas formas de violencia que dériván del propio entorno.

La especulación urbana hace que los pobres sean físicamente marginados en las áreas menos interesantes de la ciudad o que sean a veces evacuados *manu militari* de los terrenos que ocupan o que los reubiquen en áreas lejanas de sus fuentes de trabajo.

Por ejemplo, la comuna de La Pintana en Santiago de Chile se ha desarrollado con pobladores provenientes de las áreas acomodadas de Santiago. Perdieron su trabajo y aunque obtuvieron

su casa, terminaron muy pobres y su barrio se transformó para muchos en un infierno donde la delincuencia dictó la ley. Los pobladores de esta comuna, diez años después, siguen entre los más pobres de la ciudad.

El deterioro ambiental que se origina de los residuos industriales eliminados en los ríos vecinos a estos barrios o provenientes de industrias cercanas; o la basura acumulada que infecta el ambiente y en períodos de lluvia provoca inundaciones que constituyen situaciones de riesgo frecuentes.

El caso del barrio La Zurza en Santo Domingo que recibe los desechos industriales de más de 50 industrias es un triste ejemplo de esta realidad. Regularmente ciertas canalizaciones explotan y las enfermedades originadas por la contaminación ambiental constituyen un permanente reto para los habitantes.

Los servicios, en particular los del agua potable insuficientes o inexistentes llevan a que algunos barrios sean amenazados de manera continua por las enfermedades contagiosas. Las gastroenteritis de los niños o, como se ha visto en los últimos años, la propagación del cólera.

La ciudad de Machala en Ecuador donde los servicios de agua potable han sido insuficientes, a pesar de la relativa riqueza de esta ciudad de migrantes, se transformó en un foco de cólera a inicios de esta década.

Si se analizan los otros servicios urbanos, por

ejemplo el transporte, la salud y la educación, se constata que aun con situaciones muy diferentes en los países de la región, existen ciudades donde los pobres urbanos carecen de servicios adecuados lo que genera abusos de todo tipo. Ciertas formas de transporte carentes de reglamentación mínima, la baja calidad de la enseñanza en los barrios populares, el ausentismo escolar o el abandono de los niños en la calle, la ausencia de servicios de salud son otras formas persistentes de violencia.

Otra dimensión de la violencia que si bien afecta a todas las clases sociales es por razones culturales más marcada en los medios pobres, es la violencia intrafamiliar. El autoritarismo, el abuso y la brutalidad contra mujeres y niños, la dependencia o en otros casos el abandono de la responsabilidad familiar a mujeres solas constituyen también formas de violencia. Para la mujer abandonada de sectores pobres, que asume el papel de jefe de familia, el no tener acceso a la propiedad de terreno, por razones legales, dificulta la posibilidad de poseer casa; y las ofertas de trabajo limitadas restringen de modo considerable los medios de sobrevivencia y de educación satisfactoria de los hijos.

***Lucha contra la violencia urbana en sectores pobres.*** Las formas de violencia urbana descritas arriba, merecen un tratamiento diferenciado de acuerdo con sus características. Sin embargo, globalmente se pueden considerar cuatro tipos de medidas contra la violencia urbana: las preventivas de carácter social, las que apuntan a la organización y la cohesión de los sectores populares, las policiales y por último las medidas judiciales.

Aunque el tema de este artículo se centra más en el papel específico de la justicia en esta materia, vale la pena detenerse en las otras medidas para subrayar la dimensión global de toda acción contra la violencia urbana.

## **LAS MEDIDAS PREVENTIVAS**

Estas medidas apuntan esencialmente a la erradicación de la pobreza urbana. Conciernen a la generación de empleos y a la mejor cobertura de los servicios. Tal vez lo más importante de estas medidas es el papel jugado por las autoridades locales. Sin minimizar el papel de apoyo de los gobiernos, hay que reconocer que la municipalidad es la instancia más eficaz porque se confronta directamente con los pobres y porque puede movilizar en tal acción fuerzas locales comprometidas en esta realidad.

Aparentemente el obstáculo principal a la acción municipal es la limitación de recursos. Esta limitación real se ve acentuada por la percepción de no pocos municipios que la única ayuda a los pobres es el otorgamiento de subsidio. La importancia de una adecuada política fiscal por parte del municipio, sin la que no existe la posibilidad de una política municipal, sin embargo, no resta importancia a su papel de gestión, de facilitador y de estimulador de recursos locales.

El municipio tiene un papel de coordinador y promotor de recursos focales en materia de creación de fuentes de trabajo.

Por ejemplo: facilitar, donde es posible y

conveniente desde el punto de vista económico el empleo de micro y pequeñas empresas en la construcción de obras públicas; asegurar que la acción de organismos de créditos cubra todas las necesidades del sector informal; promover la adecuada localización del comercio de los artesanos; garantizar el acceso a la educación para todos y promover la formación complementaria de los jóvenes insertos en el sector informal; facilitar el trabajo de los grupos privados (ONG, Fundaciones, iglesias, etc.) que se dedican a los niños de la calle, lo que se puede conseguir casi sin gastos como lo han demostrado algunos grandes municipios de la región; orientar la inversión hacia los servicios básicos y garantizar que se destinen de modo efectivo a los pobres; promover acuerdos con agentes locales que desarrollan formas populares de evacuación y/o de reciclaje de la basura, como en el caso de los recicladores en Colombia; apoyar y reglamentar formas de transporte alternativo privado, que se destinan a barrios inaccesibles para buses, según puede ser el caso de vehículos de dos ruedas como los "motoconchos" en Santo Domingo, etc.

Esto es posible sólo si el municipio conoce y actualiza regularmente la situación de empleo y de acceso a los servicios para los pobres y define con claridad a la población objetivo, percibe sus necesidades que varían con el tiempo y actualiza la información y las metas.

Finalmente la experiencia demuestra que es difícil promover una política hacia los sectores pobres sin que, con la necesaria autoridad, se institucionalice esta función en el municipio. La

situación típica del encargado del bienestar social en la administración sin autoridad sobre los colegas de los otros repartos o la dispersión de los servicios entre varios repartos de la administración municipal sin coordinación efectiva difícilmente pueden ser eficaces para erradicar la pobreza.

En resumen, el municipio es el agente con mejor eficacia para promover las medidas preventivas. Además de las limitaciones de los recursos financieros, los obstáculos principales a esta meta son: el desconocimiento del potencial del municipio y a veces, de la realidad concreta y heterogénea de los sectores pobres de la comuna; y la institucionalización inadecuada en el cuadro administrativo de las políticas de erradicación de la pobreza.

## **ORGANIZACIÓN Y COHESIÓN DE LOS POBRES URBANOS**

Promover la organización y por ende la cohesión de los pobres urbanos es una tarea complementaria del objetivo de erradicar la pobreza. De hecho, se podría considerarla como ya obtenida cuando la comunidad organizada visualiza, y es capaz de ejecutar vías de superación, aun cuando éstas se perfilen de largo plazo.

Requiere tiempo de modo básico porque los pobres difícilmente se apropián del mundo urbano donde están atomizados y no visualizan el conjunto de factores, de fuerzas y de actores que influyen en sus vidas.

Los programas de desarrollo de la comunidad,

la formación de líderes y sobre todo la práctica de la participación en instancias democráticas, constituyen los medios de capacitación autónoma de la comunidad. La tarea principal es permitir la reapropiación del entorno, lo que empieza por una comprensión cabal del universo que rodea la comunidad barrial pobre y de las fuerzas y de los actores que la condicionan. Por otra parte, la heterogeneidad de los pobres urbanos exige la formulación y realización de programas específicos destinados a cada sub-grupo y el respeto del ritmo de cada uno de ellos. (Kliksberg, 1989)

Sólo una organización y una cohesión interna fuerte pueden iniciar la denuncia y la lucha contra la delincuencia común interna. Lo que constituye la primera etapa del control o de erradicación de la delincuencia. Pero su éxito depende también del apoyo policial y sobre todo judicial.

## **LAS TAREAS POLICIALES**

La actividad de la policía es a la vez preventiva y represiva. Suprimir este último papel sería ilusorio. Sin una policía eficaz no hay posibilidad de evitar o limitar la delincuencia, ni tampoco de reivindicar los derechos de los pobres, inclusive el derecho del acceso a la justicia.

En la actualidad, la policía de diversos países se encuentra enfrentada a una gama de problemas.

El primero de ellos es el deterioro de su imagen debido a que se la identifica con la represión a los sectores pobres o a una percepción de inefica-

cia ligada a menudo a la convicción de sectores corruptos en la policía. Esta imagen se difunde también en algunos países industrializados donde la confianza en la eficacia de la policía disminuye sensiblemente.

El segundo es la tendencia a la privatización de los servicios de custodia, considerados en el pasado como monopolio policial. No se ha demostrado hasta ahora que esta fórmula sea más eficaz que la acción de la policía -dotada de los mismos medios- sin embargo, es ciertamente menos democrática, pues los sectores modestos no tienen acceso a esta posibilidad.

La vinculación de la policía con la comunidad en materia de seguridad, la promoción de su tarea de educación de la ciudadanía, la creación de formas flexibles de protección como la Comisaría Móvil (Oviedo, 1993) y la lucha implacable contra la corrupción, constituyen más que la privatización una contribución decisiva de la policía en la lucha contra la violencia y un respaldo a los pobres en esta materia de seguridad.

## **EL PAPEL DE LA JUSTICIA**

El papel de la justicia es crucial porque constituye la última instancia de arbitraje y de educación que respalda el conjunto de medidas, acciones y programas destinados a (re)construir el orden social y en particular a disminuir la violencia urbana bajo todas sus formas.

Hoy, en varios países de América Latina, la justicia se cuestiona y se percibe como un elemento

débil en la cadena de instancias y actores que contribuyen a erradicar la violencia, en particular la que afecta a los pobres urbanos.

A los ojos de los pobres, la justicia es algo lejano, costoso y aun hostil.

Los honorarios de un abogado se encuentran fuera del alcance de los pobres. El jurista se expresa en un lenguaje incomprensible y en la mayoría de los casos no entiende la problemática de los pobres por desconocer su realidad. La justicia es lenta, incapaz de resolver problemas que requieren agilidad. Los delitos en los barrios marginales que afectan la vida cotidiana, pertenecen a esta categoría que requiere una decisión simple y rápida. En algunos países la justicia se asocia ahora con la imagen de regímenes autoritarios y con la preservación de las jerarquías sociales (Larrandart, 1991).

Esta crítica no es nueva, sólo que en la actualidad se tiende a generalizar en otros estratos sociales sea porque perciben el riesgo de una justicia clasista y arcaica, sea porque en su propio quehacer han enfrentado su escasa funcionalidad. Esto explica porqué paralelamente a la carencia de la justicia se verifica en la sociedad civil una evolución hacia formas más flexibles, ágiles y a menudo pre-legales de hacer justicia:

La institución del "ombudsman" (Malorano, 1987), los arbitrajes acordados entre partes que son comunes entre empresas; creación de instituciones específicas para ciertos problemas como la violencia intrafamiliar; asociaciones de defensa de

derechos humanos; puesta en valor de los derechos de los niños que algunos alcaldes han socializado; grupos que se especializan en la defensa y socialización de los derechos de la mujer y otros en la defensa de las minorías (mayorías) étnicas: organizaciones de defensa de consumidores, etc.

Por otra parte, las iniciativas novedosas y dispersas en materia de acceso a la justicia para los pobres surgieron de grupos universitarios o de ONG especializadas o de autoridades municipales o centrales que trataron de vincular más estrechamente la justicia y los barrios marginales.

Las carencias de la justicia no tienen necesariamente su origen en opciones socio-políticas conservadoras -aunque contribuyen a reforzarlas- sino al hecho que en América Latina casi todos los juristas parecen haber quedado fuera de la evolución "modernizante" y a menudo postmoderna que ha visto surgir grupos de reflexión crítica como "Critical Legal Studies" (De Schutter, 1992) en EEUU, el "Syndicat de la Magistrature" en Francia, "Magistratura democrática" en Italia, etc. Estos grupos tienen actualmente una influencia considerable sobre los propios sistemas político-sociales y muestran un dinamismo insospechado en la emergencia y puesta en práctica de nuevos y difíciles consensos sociales (Perry, 1993). El ejemplo de *Mani pulite* en Italia es la mejor ilustración de esta realidad.

En América Latina, en razón del contexto político, la minoría creadora en materia de justicia ha debido concentrar sus esfuerzos en la defensa de los derechos humanos al amparo de la iglesia, de in-

fluencias políticas y de la presión de la opinión pública incondicional. De hecho, la creatividad y la evolución modernizante requieren de un contexto democrático, tanto porque necesitan socializar el debate como porque la innovación social exige transparencia y es incompatible con el autoritarismo o con el tráfico de influencias, carente de normas y de ética.

La discusión actual entre juristas, filósofos y sociólogos del derecho ha puesto en evidencia la precariedad de un acuerdo substancial sobre la visión del mundo, las normas o los valores (Pourtois, 1992). Esta situación no es, sin embargo, incompatible con la existencia de un orden social que haga referencia a un mundo verdadero y real, donde se insertan los ciudadanos.

Este mundo estaría formado por un conjunto de normas, representaciones, valores, motivaciones que los individuos extraen selectivamente para llegar a acuerdos. Frente a este pluralismo de valores, las normas jurídicas que derivan de los acuerdos así contruidos no adquieren su legitimidad de una concepción religiosa o del *ius naturalis* sino de los procesos democráticos que los han generado y en los cuales cada uno puede reconocer su cuota de participación. Esta perspectiva se aleja definitivamente de un positivismo jurídico donde se encierra el juez para deducir su juicio. Ella, en últimas, permite un análisis de factores sociales, de mecanismos de toma de decisión jurídica y disminuye la diferencia entre el juez "experto" en la justicia y el ciudadano común portador de su verdad.

## DESCENTRALIZACIÓN PARTICIPATIVA DE LA JUSTICIA

En esta perspectiva de evolución del poder judicial en un contexto democrático es posible identificar los elementos centrales de aquella reforma de la justicia que más puede beneficiar a los pobres urbanos. Esta reforma apunta a los mecanismos judiciales, a la generación de formas participativas de hacer justicia, a revisar la concepción de las penas, más que a los contenidos substanciales de la definición de delitos.

La primera exigencia de una justicia de este tipo es su descentralización geográfica y social. Los barrios marginales deberían tener su justicia -que no sea como hoy, la de la calle- y sus jueces. Estos pueden ser o no letrados, aunque siempre se requerirán ciertos niveles de preparación. Al respecto hay varias soluciones.

La del juez experto de estos barrios e independiente del poder político pero que coopera con la policía local, las organizaciones barriales, las ONGs y cuya competencia se limita a delitos pequeños. Tiene un papel de educador a través de su discurso, de su impulsión a la cohesión, de las penas comunitarias infligidas, de la interpretación de los delitos, del asesoramiento, del reconocimiento de los derechos y de la identificación de los deberes. Es un árbitro pero que construye el derecho local -el más importante para la vida de los pobres- con los habitantes. La dificultad de esta solución radica en la necesaria reforma en la preparación de los jueces que se deberían fami-

liarizar con el mundo de la marginalidad y ser un tipo de juez que incorporaría elementos de análisis antropológico:

Experto de la economía informal, de los servicios urbanos, de la subcultura de la delincuencia, concededor de los problemas de los "gamines," de las formas de educación informal, atento a las exigencias comunitarias y preparado para cooperar con las ONGs o con las comunidades de base.

Se requiere también valorizar profesionalmente entre los juristas, este tipo de juez.

La otra fórmula consiste en una completa delegación progresiva de la función de juez a la comunidad a través de sus dirigentes o de habitantes seleccionados con el acuerdo comunitario en razón de sus reconocidas calidades morales. El riesgo es el tiempo necesario para la preparación de estos jueces populares, de su manipulación por el poder político, de la dificultad de ser juez y, de algún modo, parte del barrio.

La tercera solución es la de una especialización de los servicios jurídicos con la creación de instituciones que se dedican al problema de la violencia intrafamiliar en los barrios, otras a la asesoría jurídica, otras a la lucha contra la droga y también con un tribunal de barrio donde un juez y/o dirigentes locales ejercen la justicia en materia de delitos menores.

Una objeción contra estas soluciones es el problema de su costo. Sin tener en cuenta los beneficios intangibles que se generen, una evalua-

ción de los costos actuales de la no justicia contra las alternativas propuestas, conduciría a resultados obvios en favor de estas alternativas. El verdadero problema reside en que los daños materiales y morales no se consideran en la actualidad y, por tanto, implícitamente se evalúan como nulos.

No hay recetas en esta materia de construcción del derecho y las características locales pueden determinar las mejores fórmulas. Lo importante es percibir que no hay vías eficaces de lucha contra la violencia en los sectores populares sin una apertura de la justicia en pro del acceso democrático de los pobres de la ciudad a ella. Los esfuerzos realizados por otros actores -municipalidades, policía, comunidades- serán neutralizados si no cuentan con un respaldo judicial eficaz. Esto pasa necesariamente por una reforma de la justicia y por su descentralización democrática.

## BIBLIOGRAFIA

- Blanco, C, Docal, M. & Villamizar, M. 1992. *Marginalidad y violencia*. Instituto de Estudios Sociales. Bogotá.
- Berten, A. 1993. D'une sociologie de la justice a une sociologie du droit. *Recherches Sociologiques*. (Louvain), 24 (N<sup>os</sup> 1-2).
- Bolstanski, L. & Thevenolt L. 1991. *De la justification*. Gallimard, Paris.
- De Schutter, O. 1993. *Le discours juridique de la postmodernité*. *Recherches Sociologiques* Louvain, 24 (N<sup>os</sup> 1-2).
- García-Méndez, E. 1991. Niño abandonado, niño delincuente. *Nueva Sociedad* Caracas N<sup>o</sup> 112.
- Kliksberg, B. (ed.) 1989. *Cómo enfrentar la pobreza*. PNUD-CLAD. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Larrandart, L. 1991. Avance policial y justicia selectiva. *Nueva Sociedad* Caracas N<sup>o</sup> 112.

- Oviedo-Saavedra, E. 1993. *Percepción de inseguridad en la ciudad: entre lo imaginario y lo real. El caso del Gran Santiago*, Santiago.
- Perry, R. 1993. Flourishing on the corpse of philosophy. Law and society studies in America. *Recherches Sociologiques*. (Louvain), 24 (Nºs 1-2).
- Pourtois, H. 1993. Le systeme juridique comme systeme social. *Recherches Sociologiques Louvain*, 24 (Nºs 1-2).
- Sánchez, A. & del Mastro, M. 1993. *En el juego de la vida. Ser delincuente en Lima*. Descó, Lima.
- Tironi, E. 1990. *Autoritarismo, modernización y marginalidad*. Sur, Santiago.

**LA VIOLENCIA COLOMBIANA**  
**ALGUNOS ELEMENTOS EXPLICATIVOS**

Fernando Gaitán Daza y Jairo Díaz Moreno

Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.

---

## LA VIOLENCIA COLOMBIANA ALGUNOS ELEMENTOS EXPLICATIVOS

Fernando Gaitán Daza y Jairo Díaz Moreno

*No deberían jamás contarse, al modo como se cuentan las fichas ganadas en el azar de un juego, estos ignotos holocaustos de las hecatombes marciales. La muerte es cosa sacra que esta pequeña ciencia terrenalísima de la estadística no tiene derecho a profanar con su plebeya terminología.*

*Juan Lozano y Lozano*

---

Este trabajo presenta un examen de la dinámica de la violencia en Colombia entre 1946 y 1993, con énfasis en las ciudades. El estudio incluye una presentación general, seguida de un análisis de los elementos sociales, políticos y económicos que se utilizan con mayor frecuencia con el objeto de explicar la violencia en Colombia<sup>1</sup>, para concluir, finalmente, con una síntesis del análisis realizado.

En Colombia la violencia, en especial la contemporánea, está subdiagnosticada. Los análisis empíricos y teóricos son escasos y gran parte de las publicaciones son anecdóticas o realizadas

por los protagonistas, lo que impide el juicio sereno. Esta contribución es pequeña y sólo tiene carácter de resumen, pero puede servir para resaltar o descartar aspectos de la violencia en el país y, de esta manera, ayudar en la dirección de estudios adicionales.

El enfoque metodológico se basa en observar algunas de las variables sociales que en general se emplean para explicar la violencia y contrastarlas en el campo de las ideas y los datos empíricos. Es muy probable que esta metodología aparezca como extremadamente simplista. La realidad está siempre multideterminada. Sin embargo, se puede argumentar a favor de un esquema como el que aquí se presenta, que un científico social debe explicar en qué sentido y magnitud influye un hecho social sobre otro y que antes de decir que todo está relacionado con todo debe iniciar, como mínimo, por descartar las variables que no influyen.

---

1. La definición de violencia aquí empleada es la siguiente: hacer daño mediante el uso de instrumentos o en situación de evidente ventaja física, sin que este acto sea indispensable para procurarse los medios necesarios para garantizar la estricta supervivencia. Dado que las lesiones personales tienen una tasa variante de subregistro, aquí se utiliza como indicador de violencia la tasa de homicidios por 100,000 habitantes.

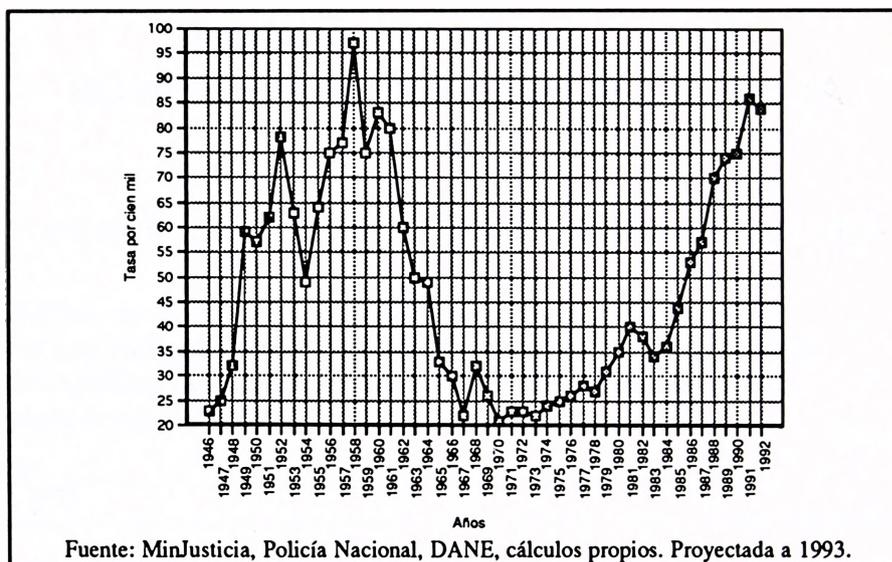


Figura 1. Tasa de homicidios en Colombia. 1946-1993.

## INTRODUCCION

En la Figura 1, aparece el comportamiento de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes en Colombia, entre 1946 y 1993.

El lapso entre 1946 y 1964 se ha denominado La Violencia. La tasa de homicidios sube hasta 1958, año en el que se firmó un pacto entre los dos grandes, casi que monopolíticos partidos colombianos, el liberal y el conservador, en el que se comprometieron a alternar en la presidencia y a repartir por mitades el Congreso y el resto del sector público.

Este trabajo no se refiere especialmente a este período, sólo se harán unas pocas observaciones.

Quizá, fuera de las relaciones Iglesia-Estado, por lo menos desde 1930 hasta el pacto de 1958, los dos partidos no tuvieron enfrentamientos ideológicos de gran importancia<sup>2</sup>. Sus máximas diferencias se produjeron en torno al control del Estado: los puestos públicos, la Policía, la inversión pública, los contratos. Los favores del Estado beneficiaban alternativamente a los miembros del partido en el gobierno, que, por lo demás, excluía al otro partido. Para los colombianos era muy importante y vital, que su partido estuviera en el poder.

2. Como señala Alvaro Tirado Mejía, refiriéndose a la oposición conservadora a las importantes reformas de 1936 por el Partido Liberal: "Los aspectos referentes a las relaciones entre el Estado y la Iglesia, y la modificación o supresión de las prerrogativas de que gozaba la iglesia católica en Colombia, fueron tal vez los más atacados por la oposición". "López Pumarejo: la revolución en marcha", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol I, Editorial Planeta, Bogotá, 1989

Las probabilidades de obtener ventajas o perderlas eran visibles. Esto puede que no sea una explicación total de la importancia de asegurar que el partido de cada quien estuviera en el gobierno o a la necesidad de ser miembro de uno u otro, pero es destacable.

La otra característica importante del período, es la alta concentración inicial de la población en las zonas rurales (en 1938 era 69%), y en un área reducida: las mesetas y vertientes andinas. Casi 68% de la población rural se encontraba en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Huila, Norte de Santander, Santander, Tolima, Valle, que constituyen 20% del área total del país. Al final del período de la llamada Violencia, el resultado fue como si el país se hubiera vuelto a barajar. La propiedad de la tierra cambió indistintamente de mano: en unos sitios se concentró, en otros se redistribuyó y se poblaron aceleradamente las zonas cálidas de la costa atlántica y el piedemonte llanero<sup>3</sup>. Con una anotación: este proceso de poblar el país aún continúa. A su vez, el período 1938-1964 significó un crecimiento vigoroso de la población urbana, que aumentó 337%<sup>4</sup>.

No se sabe si lo que hacen los hombres se puede juzgar por sus intenciones o por sus resultados, pero la Violencia significó una redistribución de la

propiedad y una inevitable redistribución de la población. También resultó en un pacto bastante racional para distribuir equitativamente el poder estatal entre los dos partidos. Los colombianos apoyaron con entusiasmo el pacto de gobierno y a juzgar por la Figura 1 dio resultados en la disminución de la violencia.

La Figura 1 no muestra un valle de relativa tranquilidad a partir de 1964<sup>5</sup>, sino más bien una hondonada: baja pero con rapidez vuelve a subir, quizá a partir de 1970, primero lentamente y desde 1980 de una manera explosiva, en el sentido estático y corriente del término.

El Cuadro 1 presenta la evolución de la tasa de homicidios en las 16 principales ciudades entre 1964 y 1991<sup>6</sup>.

Si se descarta a Medellín (cuya asombrosa tasa desvirtuaría todo análisis) se observa que la violencia no se traslada a las ciudades, sino que se generaliza.

Con estos elementos que se refieren a la evolución de la violencia, a continuación se procederá a analizar y discutir, algunos de los temas que se utilizan en Colombia más comúnmente para explicarla.

3. La población rural de la costa, por ejemplo creció entre 1938 y 1954 en 92%, la tasa de crecimiento de la población rural del total nacional fue 38%.

4. Una descripción de los cambios poblacionales en el período se encuentra en José Olinto Rueda, "Historia de la población de Co-

lombia: 1880-2000". *Nueva Historia de Colombia*, Volumen V, Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

5. La tasa de homicidios inferior es 22, más alta que la inmensa mayoría de los países.

6. En 1992-1993, se presenta una baja importante de los homicidios en Medellín, una disminución en Cali y una duplicación en Bogotá.

**Cuadro 1**  
**Evolución de la Tasa de Homicidios en las**  
**Principales Ciudades.**

Ciudad	Tasa de homicidios		
	1964	1980	1991
Medellín	14.23	66.91	435.11
Barranquilla	7.02	49.37	43.76
Santa Fe de Bogotá DC	14.20	28.94	62.99
Cartagena	2.89	19.06	17.62
Tunja	15.96	26.81	45.55
Manizales	7.21	21.61	98.08
Popayán	3.92	31.94	64.29
Quibdó	6.99	14.85	15.62
Neiva	21.16	29.82	43.97
Santa Marta	12.44	63.43	43.73
Villavicencio	30.81	18.01	71.48
Pasto	12.40	6.12	19.92
Cúcuta	49.62	26.75	100.30
Bucaramanga	16.10	26.78	108.52
Ibagué	28.72	28.23	55.50
Cali	25.08	20.86	90.91
Promedio ciudades	15.80	34.02	110.14
Promedio sin Medellín	16.07	28.74	60.64
Promedio país sin Medellín	34.00	34.75	61.75

Fuente: Policía Nacional, DANE, cálculos propios.

## DEBILIDAD DEL ESTADO, CLIENTELISMO Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

Varios estudiosos de la vida colombiana y los mismos dirigentes de los dos grandes partidos, han

señalado que los principales problemas del país y, por ende, una explicación nacional a los altos niveles de conflicto, surgen del bipartidismo del Frente Nacional y de la ausencia de canales de participación ciudadana. Algunos otros se han referido a la denominada debilidad del estado. A continuación se analizarán algunas características del régimen político colombiano y su relación con la violencia.

## PARTICIPACION CIUDADANA

En los años recientes se han realizado varias y valiosas reformas para incrementar la participación ciudadana. Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), que se caracterizó también por un intento de efectuar pactos con la guerrilla, se aprobó la elección popular de alcaldes, a quienes antes designaban los gobernadores, que a su vez eran nombrados por el Presidente. Esta reforma se acompañó de un aumento de las transferencias de recursos nacionales a los municipios.

En la reciente reforma constitucional, se amplió la elección directa de gobernadores y se elevaron las transferencias nacionales a los municipios, que para el año 2000 significarán 45% de los ingresos corrientes de la Nación.

También se crearon nuevos canales de participación ciudadana. En las ciudades mayores se dispone de un marco legal que permite la conformación de Juntas Administradoras Locales que pueden manejar recursos de las ciudades en sus áreas de influencia y servir de instrumento de comunicación entre las alcaldías y la población.

Igualmente se cuenta con nuevos mecanismos de consulta popular como los referendos y los plebiscitos, además de los cabildos abiertos, la iniciativa popular en la elaboración de leyes, la revocatoria del mandato, entre otros.

De la misma manera, se puede destacar el hecho que hay en Colombia un consenso respecto a que, fuera de la compra de votos, en algunas regiones de ambas costas, que no son decisivos, los procesos electorales son pulcros y que la vigilancia del organismo estatal encargado, la Registraduría Nacional del estado Civil, es adecuada gracias a su organización y manejo independiente del resto del Estado. La abstención, que se presenta en la Figura 2, no es peor, ni mejor, que la de algunas tranquilas democracias europeas o de Estados Unidos.

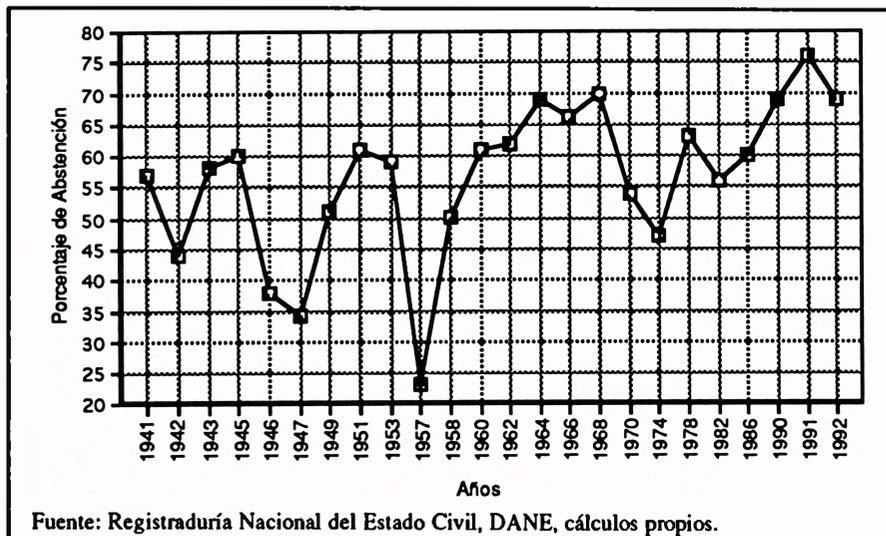


Figura 2. Abstención electoral en Colombia. 1941-1992.

Los partidos políticos, diferentes a las dos grandes colectividades, disponen de acceso a la televisión y a la radio, pueden editar periódicos e incluso el M-19, uno de los partidos de oposición, es dueño de un noticiero en un horario de amplia audiencia.

Hay que anotar, sin embargo, que el Estado no ha sido capaz de garantizar totalmente la vida a los directivos políticos de todos los partidos<sup>7</sup>. En especial, se destaca el asesinato de numerosos dirigentes de la Unión Patriótica, movimiento que cuenta con el apoyo del Partido Comunista. En el período 1986-1990, sus principales líderes fueron asesinados.

No parece entonces que por lo menos los mecanismos disponibles de participación ciudadana estén restringidos. Al contrario, se han incrementado profusamente en los últimos años. La idea de una democracia bloqueada o restringida, como origen de violencia, no parece corresponder a la realidad.

## CLIENTELISMO Y DEBILIDAD DEL ESTADO

Es notorio que el pacto de 1958 entre los dos grandes partidos fue una decisión

7. Pese a la realización de un esfuerzo considerable para proteger a los dirigentes políticos y a los jueces.

acertada para disminuir la violencia. Algunos han señalado que la estricta repartición de cargos públicos, llevó a eliminar la competencia entre partidos y a clientelizar la política.

Pero si se observa la historia nacional y el policlasismo de los dos grandes partidos, con frecuentes enfrentamientos por el manejo del Estado y la exclusión del partido perdedor, es necesario aceptar que la repartición del poder fue una opción mejor. Este no es el único país con dos partidos monopolícos, pero entre ellos sí es el más violento<sup>8</sup>.

Hay que destacar aquí algunos elementos de la debilidad-fuerza del Estado: de una parte es notorio el bajo nivel de tributación directa (3.6% del PIB) y general (12% del PIB)<sup>9</sup> y el gran tamaño del Estado en términos de otorgar ventajas o desventajas a las diferentes actividades productivas. Con una nota apreciable: su propiedad de los terrenos que en los últimos 40 años han sido objeto de ampliación de la frontera agrícola.

Estos elementos muestran, que la herencia que

8. Malcom Deas, ha realizado apreciaciones similares. Refiriéndose a Violencia y Clientelismo, dijo: "La mayoría de los sistemas clientelistas son extremadamente resistentes, y sus prácticas probablemente persistan durante largo tiempo; pero sus conexiones con la violencia son complejas, pues ciertas zonas clientelistas -el Tolima, p.e., son ahora marcadamente pacifistas." Ver al respecto "Comentarios a las dos ponencias anteriores" en *Construir la paz: memorias del Seminario paz, democracia y desarrollo*, Cerec, Bogotá, 1990.
9. En los países desarrollados la tributación directa alcanza 10.4% del PIB, mientras que en los países subdesarrollados esta proporción es 5.4%.
10. Pese a que desde 1989 disponemos de un estatuto de reforma urbana que ofrece posibilidades para toda clase de políticas: expropiar, extinguir el dominio, gravar la plusvalía urbana, etc.

existe es que el Estado no puede intervenir con vigor en el conocimiento y tributación de las ganancias, rentas o salarios, pero sí se acepta que intervenga al ofrecer ventajas: puestos, contratos, monopolios, tierra, créditos subsidiados, paz y salvos, exenciones y excepciones, fondos de redescuento, etc.

En las ciudades se enfrenta un fenómeno complementario: la extremadamente débil intervención del Estado en el manejo del suelo urbano<sup>10</sup>. Esto tiene varios componentes. En Colombia ningún mercado se deja tan al libre juego de la oferta y la demanda como la tierra urbana<sup>11</sup>. Aunque no existe un cálculo moderno y concienzudo, los expertos consideran que entre 40% y 50% del crecimiento de las ciudades se ha hecho de manera ilegal, sin licencias de construcción, y sin disponer de espacios públicos ni servicios básicos.

Este proceso tuvo dos vías. A comienzos de la década de 1960 esta ilegalidad se promovió a través de invasiones. El sistema rápidamente se adaptó y los dueños de los terrenos en unión con políticos profesionales de todos los partidos, pusieron en venta los terrenos susceptibles de invasión, sin servicios, sin licencia, naturalmente con altas rentas absolutas. Después, como no había servicios, los promotores de esta urbanización se candidatizaban a los concejos municipales donde lograban la conexión de servicios. El proceso continuaba con nuevas tierras, por una razón sen-

11. Claro, sin embargo, que el Estado tiene un tipo de intervención que ofrece ventajas a algunos propietarios. Por ejemplo, permitir lotes de engorde dentro del perímetro y al tiempo restringir la ampliación del perímetro.

cilla: los electores son racionales, y una vez obtenido el resultado esperado votaban por otro o no votaban.

Se usa este ejemplo para recalcar varios aspectos: el origen no legal de las ciudades, la escasa intervención del Estado en el mercado de la tierra, la alta injerencia de los políticos sobre las empresas estatales, el mismo hecho de ser estatales y la racionalidad del electorado ante las opciones disponibles. El llamado clientelismo tiene aquí una base real y no depende de incrementar la participación ciudadana, sin afectar otros factores, como los mencionados.

Otro ejemplo, complementario, puede ilustrar de manera adicional sobre la base económica del clientelismo. Se ha destacado en Colombia el carácter bipartidista de los gremios económicos. La altísima injerencia del gobierno nacional en la orientación del ahorro, necesaria en su momento para estimular la creación de la industria nacional hacía -en este aspecto- razonable que la mejor elección fuera no escoger partido y en cambio ejercer presión sobre el gobierno de turno para lograr alguna ventaja económica. Al finalizar 1990, había pocos sectores económicos que no disfrutaran de una canalización forzosa y subsidiada del ahorro hacia su actividad: el turismo, la producción agropecuaria, la industria, la agroindustria, la construcción, la exportación, los damnificados de desastres naturales, la compra de vivienda, la compra de tierra agrícola, en fin, de todo. De esta manera, independientemente del sector político en el poder, la actividad de los gremios se centraba en presionar una canalización forzosa del ahorro hacia

su actividad.

Las reformas económicas del actual gobierno, que desmontó la inmensa mayoría de las inversiones forzosas y la Constitución de 1991 que entregó a una junta independiente del gobierno el manejo, de acuerdo con leyes marco, del ahorro financiero, desmontan una de las bases reales para el clientelismo.

El clientelismo, a su manera lo ejercen también los movimientos guerrilleros. A sus hechos violentos es frecuente que siga un reclamo de inversión estatal en los sitios donde ejercen su violencia. La población, en este sentido, se ve tentada a ver con buenos ojos la acción de los guerrilleros. La toma de una población puede significar la manera de obtener recursos nacionales para construir el acueducto. Hace poco tiempo, por ejemplo, un comando guerrillero masacró en cercanías de Bogotá a un grupo de 13 policías, la respuesta gubernamental incluyó una cuantiosa inversión en obras sociales en las cercanías del sitio del asalto. Aunque, como se verá, es muy probable que la cobertura de servicios no sea una causa de la violencia, sí parece que la violencia causa inversión en obras sociales<sup>12</sup>.

En conclusión se tiene un Estado grande y fuerte en el sentido de sus intromisiones en la

12. Otro ejemplo sobre esta especie de clientelismo guerrillero lo constituyen las voladuras de oleoductos. Las convenciones colectivas de las empresas petroleras obligan en esos casos a contratar en la reparación a personas cercanas a la voladura con salarios petroleros. En esas condiciones cada bomba no puede menos de generar simpatía entre los habitantes que encuentran una oportunidad de mejorar sus ingresos.

competencia, pues sesga su favoritismo a algunos sectores; un Estado grande como poseedor de la casi totalidad de los servicios públicos (que incluyen salud y educación) y de otras empresas importantes; un Estado grande como propietario de terrenos: pero débil en la regulación de la propiedad del suelo y en la captación de impuestos. Este tipo de intervención del Estado, además de generar mercados imperfectos y sesgados, produce entre los ciudadanos una sensación de inequidad de sus acciones, de injusticia.

## LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

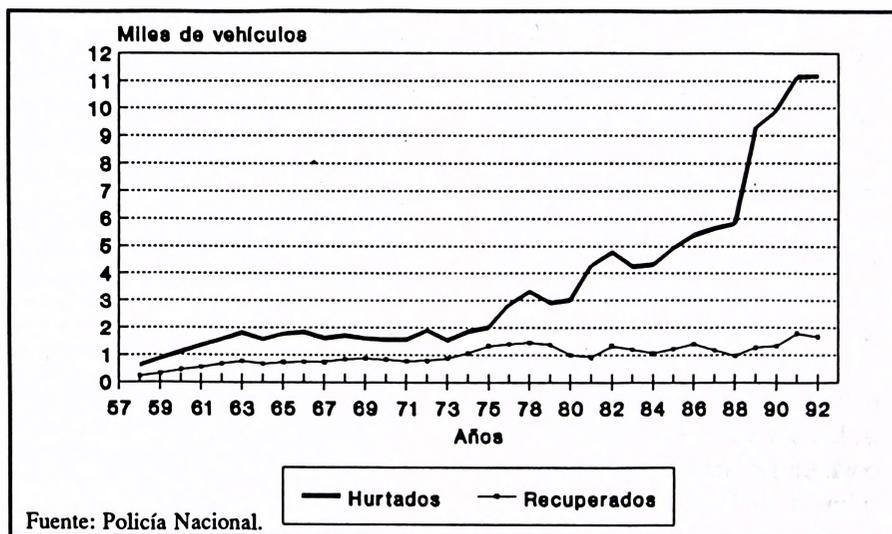
Esta sensación de injusticia en las actuaciones del Estado, se corresponde con las dificultades del aparato de justicia. En la Figura 3 se muestra la evolución del número de automóviles robados y

**Cuadro 2**  
**Capacidad del Sistema de Justicia.**

Año	Número homicidios	Sindicados	Acusados
1989	23.376	15.599	4.218
1990	24.304	15.905	3.948
1991	28.264	15.517	4.432
Total	75.944	47.021	12.598

Fuente: Dane

recuperados (casi todos estos robos suceden en Medellín, Cali y Bogotá). En el Cuadro 2 aparece el número de acusados de homicidio en los últimos años (no condenados). Salta a la vista que parece que el aparato de policía y justicia tiene una capacidad instalada constante, independientemente del número de crímenes.



Fuente: Policía Nacional.

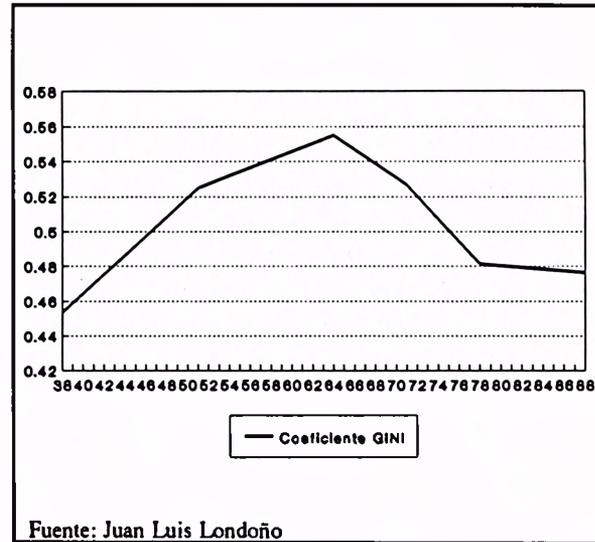
Gráfico 3. Robo de automóviles. 1958-1992.

Si se piensa en que buena parte de los carros recuperados, son los que se emplean para cometer otro crimen y después se abandonan, la conclusión es que robar carros es un excelente negocio y la posibilidad de ser atrapado es mínima, pero también el gráfico indica lo fácil que es comerciar con los carros o las partes robadas.

Se ha señalado, de otra parte, que en Colombia los muertos producto de enfrentamientos con la guerrilla o por las acciones del narcotráfico no sobrepasan 20% del total. En primer término la explicación para 80%, o buena parte, se debe encontrar en lo fácil que en Colombia quedan impunes los homicidios. Si una persona ebria, discute con otra ebria, existe la seguridad que tendría un comportamiento diferente si supiera que el corolario inevitable de disparar o apuñalar al vecino son 30 años de cárcel. El castigo como elemento necesario para detener el crimen también se aplica en Colombia.

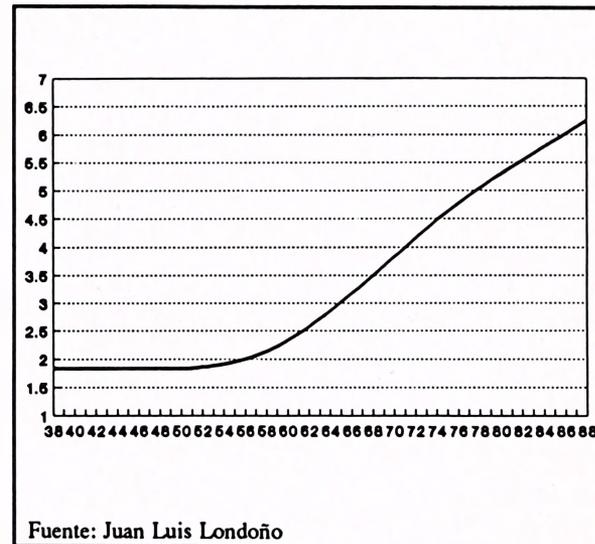
En definitiva, para mejorar la democracia, posibilitar la participación ciudadana y disminuir la violencia, se deberían hacer esfuerzos adicionales por permitir la libre competencia, captar impuestos, desmontar los monopolios estatales o su posibilidad de concederlos, privatizar las empresas de servicios y otro conjunto de empresas (como en efecto se ha comenzado a realizarlo) y concentrar al Estado en garantizar la libre competencia, mejorar la justicia<sup>13</sup> (en sentido amplio, no entendida como sólo aumentar el pie de fuerza) e intervenir más

13. Un paso decisivo en la mejora de la justicia lo ha constituido la introducción del sistema acusatorio y la creación de la Fiscalía General.



Fuente: Juan Luis Londoño

Figura 4. Desigualdad del ingreso en Colombia. 1938-1988.



Fuente: Juan Luis Londoño

Figura 5. Años de educación por personas. 1938-1988.

decididamente sobre el mercado de la tierra. Más adelante se volverá sobre estos temas para señalar de qué manera estas acciones influyen sobre el nivel de criminalidad.

**Distribución del ingreso y acceso a servicios básicos.** La Figura 4 muestra la evolución de la distribución del ingreso en Colombia, y la Figura 5 la evolución de la escolaridad. Hay un deterioro de la distribución hasta finales de la década de 1970 y comienza a mejorar a partir de ese momento, que corresponde con el incremento de la violencia. La tasa de escolaridad también creció con rapidez<sup>14</sup>.

La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (grupos de la población sin vivienda adecuada ni conexiones de acueducto y alcantarillado), se ha reducido también drásticamente de 70% en 1970 a 35% en la actualidad. Esta mejora de la dotación de servicios, a causa de la economía de aglomeración y el mayor ingreso relativo, ha sido más importante en los centros urbanos (Figura 5).

La conclusión es que el incremento de la vio-

lencia en los últimos años no parece estar asociado con la distribución del ingreso, ni con la carencia de servicios básicos (patrimonio social). Se puede agregar un dato, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, quizá del mundo, tiene un cubrimiento cercano a 100% de los servicios básicos. Quibdó, la ciudad menos violenta de Colombia, es la peor dotada de servicios.<sup>15</sup>

**Urbanización.** Una buena pregunta, muy pertinente en este Seminario, es si la urbanización, entendida como la aglomeración de los seres humanos en sitios relativamente reducidos y cuya fuente de ingresos no es primordialmente agrícola, es una fuente de violencia. En la Figura 6, se observa un diagrama de dispersión de la tasa de homicidios, respecto al logaritmo de la población urbana de los 68 centros urbanos más importantes. Se nota que el nivel de violencia no tiene una relación de causalidad con el tamaño de la población, ni con la tasa de crecimiento de la ciudad entre 1973 y 1985, como aparece en la Figura 7.

Para probar estadísticamente lo que los gráficos dicen, se hizo en Planeación Nacional un análisis transversal de la relación entre el tamaño de los centros urbanos y la violencia. En síntesis esta prueba estadística dice: no hay relación<sup>16</sup>.

14. Ver Londoño, Juan Luis, "Evolución de la distribución del ingreso en Colombia desde 1938: una visión global" en Revista *Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, volumen 23, Bogotá, 1992.

15. Contra este tipo de argumentos, algunos teóricos han introducido la idea de la frustración sistemática, que querria decir que existe un vacío entre las aspiraciones y lo que el estado ofrece. En este caso no se trata de unas necesidades básicas inmodificables sino de una pobreza relativa. Un argumento contra esta idea viene de Aristóteles, en *La Política*: "Si el Estado es opulento, es preciso guardarse de imitar a los demagogos de nuestro tiempo. Reparten al pueblo todo el sobrante de los ingresos; pero las necesidades continúan siendo las mismas, porque socorrer de este modo a la pobreza es querer llenar un barril sin fondo."

16. En el Anexo 1 aparece el ejercicio estadístico correspondiente.

17. Los argumentos a favor de relacionar ciudad y violencia provienen fundamentalmente de filósofos y sociólogos. Lamentablemente no han ofrecido ninguna prueba al respecto y se han mantenido en un estricto campo deductivo. Los experimentos realizados hasta la fecha, consultables en cualquier libro de Psicología Social, no han logrado probar ni improbar que la aglomeración aumente los niveles de agresividad, fuera de los casos extremos de cárceles especialmente hacinadas. Pero aun en este caso no se ha demostrado si la agresividad aumenta por estar en la cárcel o por estar hacinado.

Así, es posible concluir que en Colombia, ni el nivel ni la tasa de urbanización son una fuente de violencia<sup>17</sup>.

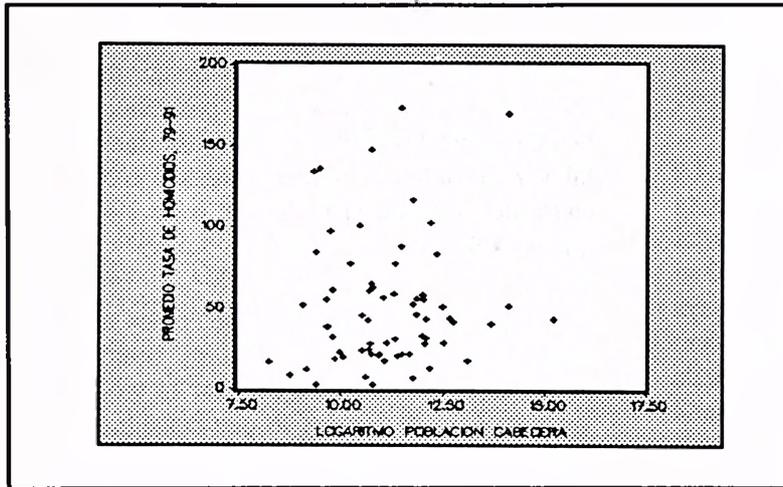


Figura 6

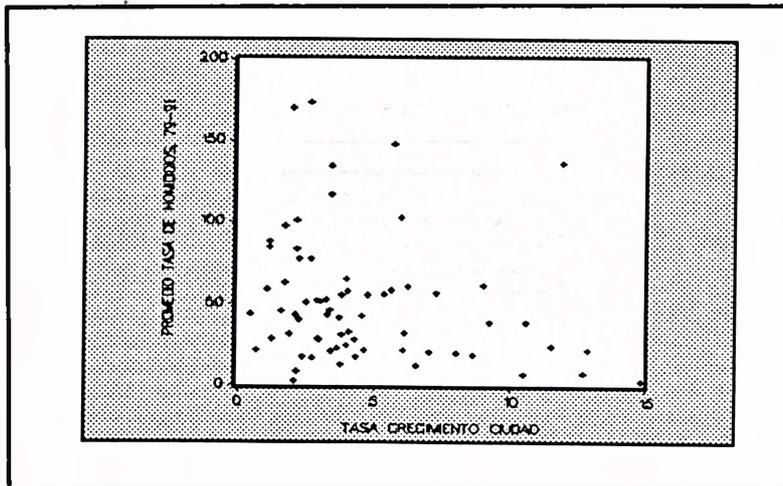


Figura 7

## VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

En un estudio, muy pormenorizado, Camacho & Guzmán<sup>18</sup>, mostraron cómo, entre 1980 y 1986, la violencia intrafamiliar constituyó en Cali 4.5% de los hechos violentos. Es necesario resaltar esta cifra. Si así es la distribución para todo el país, eso significa cerca de 1,500 homicidios, más de los que suceden anualmente en todo el Reino Unido. Es una cifra alarmante.

Pero aquí la pregunta pertinente es si este nivel altísimo de violencia intrafamiliar, puede explicar el resto. Si es así, se debería hacer un esfuerzo grande y específico, para disminuir este tipo de violencia con la esperanza de que así se disminuiría el resto. La opinión a favor de considerar la existencia de una clara causalidad de la violencia intrafamiliar como generadora del conjunto de la violencia está muy difundida. Un ejemplo es el siguiente:

“La violencia intrafamiliar se reproduce en las comunidades en general y en la sociedad ya que las

18. Ver Camacho, Alvaro y Guzmán, Alvaro, *Colombia ciudad y violencia*, Ediciones Foro Nacional, Bogotá, 1990.

19. Blanco, Constanza et al., *Marginalidad y violencia*. P. 18. Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, Bogotá, 1992.

consecuencia son mujeres abocadas a ser jefes de hogar, la prostitución, el abandono del menor, la vida callejera, el gaminismo, la puesta del niño al margen de la sociedad para una posterior vida de adulto antisocial, originándose formas de violencia política y social en un proceso que se retroalimenta."<sup>19</sup>

Conviene volver a la Figura 1 y al Cuadro 1. La pregunta que se puede hacer es si la violencia intrafamiliar ha aumentado o si ha tenido variaciones como la violencia, y si entre 1964 y 1993 se elevó en las ciudades. Lo más probable es que haya disminuido, sobre todo en las ciudades, de la mano de las mejoras en la educación, de la afirmación de los derechos de las mujeres<sup>20</sup>, la rebelión juvenil de 1960, y la desaprobación social de este tipo de comportamiento.

Se mejoraron las posibilidades de divorcio, y se ha desarrollado una legislación amplia de protección a los menores y a las mujeres, se dispone desde 1968 de un Instituto de Bienestar Familiar, que actúa sobre todo en las áreas urbanas, y recibe 2% de la nómina de las empresas y lo destina a la protección de la familia. Se ha multiplicado la atención a los niños<sup>21</sup> (en 1987 el gobierno impulsó un programa de Hogares de Bienestar para atender a los niños pobres y en la actualidad atiende a cerca de 500,000 niños). Además, es evidente, se ha

superado de modo sustancial la costumbre, antes común en todos los niveles, de castigar a los niños con palizas en colegios y hogares. Hoy esto es inaceptable, por lo menos en los estratos medios.

No parece que esta violencia sea fuente del conjunto de la violencia, es un problema y se deben aumentar los esfuerzos para disminuirla, pero tal vez la violencia intrafamiliar sea efecto y no causa del resto de la violencia, o de los factores que la explican.<sup>22</sup>

El persistente énfasis que se coloca en la violencia intrafamiliar y en aspectos como la violencia en televisión, para explicar la violencia en general, a fin de cuentas lo que consiguen es eliminar la responsabilidad del Estado y de los miembros de la sociedad por la violencia. Es más fácil censurar la televisión que sancionar la violencia y es también más cómodo realizar talleres en los barrios que contar con un sistema eficiente de justicia y policía que proteja a los más débiles. Si algo tan abstracto como la crianza es la culpable de la violencia entonces no hay responsables.

20. La tasa global de participación de la mujer en el empleo aumentó de 13%, en 1951, a 40% en la actualidad. Esto indica que la falta de ingresos, como condicionante de la actitud de la mujer ante la agresión masculina, ha disminuido sustancialmente.

21. La mortalidad infantil en Colombia es de 31 por cada 1,000 nacidos vivos. El promedio mundial es 64 y el de los países en desarrollo de 74.

22. El que la decisión de ser gamín puede estar motivada más por circunstancias sociales que por la violencia intrafamiliar, puede deducirse de esta apreciación: "Una comparación multivariada entre las familias con gamines y las que no los tienen concluyó que la desintegración afectiva explicaba 56% del problema y que la ausencia permanente del padre explicaba 9% adicional de la varianza. El ingreso y educación de los padres, la inestabilidad matrimonial y el nivel de conflicto intrafamiliar tienen poco poder explicatorio. Estos hallazgos sugieren que la carencia de afecto y la ausencia de modelos parentales, más que la pobreza o los conflictos familiares, son responsables del gaminismo." Gutiérrez, Víctor, *El gamín: su albergue social y su familia*, Unicef, Bogotá, 1978. Aunque suene cruel, es probable que en Suecia la carencia de afecto lleve al suicidio y en Colombia al gaminismo. Nuestra tasa de suicidios es de 2.7 por 100,000; la de los países nórdicos de casi 25.

## CONSUMO DE PSICOACTIVOS

La estadística policial muestra altos niveles de violencia, sobre todo en accidentes de tránsito, relacionados con el consumo de alcohol. En Colombia se vive una real epidemia alcohólica. Los estudios a través del tiempo son escasos<sup>23</sup> y la metodología para definir alcoholismo difiere, lo que los hace incomparables.

Una buena información se encuentra, en un estudio de la Dirección Nacional de Estupefacientes<sup>24</sup>. Los resultados muestran un bajo consumo relativo de psicoactivos diferentes al alcohol. La marihuana había sido usada alguna vez en la vida por 5.3% de la población, el basuco por 1.5%, la cocaína por 1.5%. Sin embargo, el consumo de licor era alarmante: 19.8% de los hombres y 4.3% de las mujeres (entre los 12 y 64 años) eran alcohólicos y 17.6% y 7.9%, respectivamente, estaban en alto riesgo de llegar a serlo. Casi 37% de los hombres se pueden clasificar como dipsómanos.

Es entonces destacable que aunque hay un precio bajo de las drogas, su consumo es relativamente mucho más bajo si se le compara con el alcohol. Por tanto, éste no es en Colombia el problema principal, que lo constituye, por el contrario, el consumo de licor.

No obstante, no es claro que el consumo de

alcohol explique, por ejemplo, el crecimiento dramático de la violencia en los últimos años. Tal vez contribuya a explicar la constante o el promedio de la curva de homicidios, pero no su inclinación. Sin embargo, sí constituye una campanada de alerta para canalizar los esfuerzos preventivos hacia el alcohol<sup>25</sup>.

Una nota final sobre este tema. En Polonia la participación en el gasto familiar del alcohol se incrementó de 12.1% en 1970 a 17.2% en 1983. Lo que llevó a concluir que: "En Varsovia hay una destacable relación entre el alcohol y las ofensas personales agresivas"<sup>26</sup>. Lo notorio de esta preocupación de los polacos es que los homicidios en Varsovia habían pasado de 26 en 1976 a 37 en 1986. Si se supone que el alcohol produce efectos físicos y psicológicos iguales tanto en Varsovia como en Medellín, que tiene un tamaño similar al de Varsovia, se podría concluir que 37 de los cerca de 5,000 a 7,000 homicidios anuales de Medellín son causados por el alcohol. O, por lo menos, ¿por qué se habría de concluir algo diferente si se considera sólo el efecto del alcohol?

## NARCOTRAFICO

En Colombia no hay un problema generalizado de consumo de psicoactivos, diferente del amplio problema del alcohol. Sin embargo, es la

23. En 1972 en el *Primer simposio nacional de sustancias que crean dependencia*, se presentó un estudio basado en una muestra de Medellín.

24. Ospina Edgar, et. al. Estudio Nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. Dirección Nacional de Estupefacientes, 1993.

25. De manera perversa los presupuestos departamentales y la actividad deportiva se financian o patrocinan por las empresas licoreras. Y de manera asombrosa, con recursos públicos es común financiar la compra de bebidas alcohólicas.

26. Buendía Gómez (editor). *Urban crime: global trends and policies*. N.U., 1989.

sede de los principales carteles relacionados con la coca y últimamente con la amapola. Los jefes de estos carteles controlan el comercio desde las principales ciudades. La mejor forma para lavar el producto del narcotráfico, para realizar la ganancia, es la inversión en finca raíz en ciudades y campos. Las operaciones de lavado de las ganancias comienzan en el extranjero, donde la reserva bancaria es una política ampliamente aceptada.

Los gráficos de homicidio en las ciudades y en el país, coinciden en acelerar drásticamente su crecimiento con la emergencia del narcotráfico como un poder que se enfrenta al Estado a partir de la década de 1980<sup>27</sup>.

No es sin embargo, clara la importancia directa de este tipo de crimen organizado en la elevación de las tasas de homicidio, fuera de los producidos en enfrentamientos con la fuerza pública o las terribles bombas que han empleado para amedrentar al Estado y lograr concesiones, que no son otras que obtener impunidad para disfrutar el producto de sus actividades ilegales.

Como producto del narcotráfico, se debería esperar una alta tasa de homicidios en la medida que la competencia entre los grupos organizados que se dedican a esta actividad es más intensa, como fue y es el caso de las esmeraldas en Muzo. Asimismo se esperaría que cuando la actividad se monopoliza o hay acuerdos para repartirse el

mercado, la intensidad de los homicidios como producto del narcotráfico baje. También es de esperar que el incremento de la represión policial aumente el número de homicidios, como sucedería si, por ejemplo, se iniciara una cruzada definitiva contra el cartel de la gasolina.

La información disponible no hace pensar que haya una competencia feroz entre narcotraficantes dentro de cada ciudad<sup>28</sup>. Y tampoco, dado el bajo nivel de demanda de drogas, es de esperar una alta violencia en la competencia por controlar su venta. Parece que, por lo menos hasta el inmediato pasado, el Cartel de Cali monopolizaba la actividad en Cali y el Cartel de Medellín el de esa ciudad. Si el monopolio del crimen, como cualquier monopolio, debe significar menos oferta, en este caso menos violencia<sup>29</sup>, ¿porqué sube tan dramáticamente la violencia en Cali y Medellín y ahora en Bogotá?. Los autores de este trabajo creen que puede haber algunas explicaciones:

- La primera es la atención que ha debido dedicar la policía y el sistema judicial a esta actividad delictiva. Esto sin lugar a dudas, desprotege a la sociedad y disminuye la posibilidad de control sobre otras actividades criminales.
- Un segundo aspecto, referido al anterior, es la necesidad de proteger la vida de políticos y

27. A comienzos de la década de 1980 numerosos políticos y periodistas comenzaron a denunciar el enorme poder de los narcotraficantes. Los carteles, en especial el de Medellín, respondieron con desafiante violencia.

28. Esto significa que fuera de ataques entre carteles ejecutados esporádicamente por comandos, cada uno es dueño de su ciudad.

29. Hay una violencia implícita que surge de la represión por parte del Estado. En situación de monopolio la otra violencia es friccional. Para ampliar el tema ver Rubin, Paul, *The economics of crime*, John Wiley and Sons, Cambridge, 1980.

jueces. Esto también desvía hombres y recursos.

- Un tercer elemento que a su vez es causa y efecto del narcotráfico o de su poder en la sociedad colombiana, es la alta informalidad e ilegalidad de la actividad productiva (cerca de 50% de los empleos en Bogotá son provistos por el sector informal). Ya se anotó anteriormente el bajo nivel de tributación directa en Colombia, esto significa que gran parte de los pequeños y grandes capitales están por fuera del conocimiento estatal. El narcotráfico encontró en esta situación un campo propicio para realizar sus ganancias y a su vez amplió la informalidad e ilegalidad de la economía nacional. Los conflictos por la propiedad y la riqueza de esta manera no se pueden colocar en manos de los jueces para su solución, represión o conciliación, sencillamente porque los comprometidos en estas disputas están actuando, por lo menos uno de ellos, ilegalmente desde el comienzo.

La lucha contra el narcotráfico ha debido centrarse en Colombia contra su rama más violenta y terrorista: el cartel de Medellín. El gran esfuerzo ha sido correspondido con resultados y esta organización ha sido rudamente afectada. No obstante, esto no ha producido reducción ni de la oferta, ni de la demanda, ni de la ganancia global. El precio del kilo de coca en Estados Unidos era en 1972 de US\$280,000, en 1989 de US\$26,000 y en la actualidad ronda los US\$20,000. La heroína tenía por su parte en 1992 un precio de US\$230,000 y en la actualidad de US\$85,000

En el largo plazo, los colombianos -y el mundo- se deben preguntar cómo reducir el poder del narcotráfico y su efecto de impulsión de otras actividades criminales. Esto no lo perciben claramente los habitantes de las ciudades. No parece haber una relación entre los atracos en los buses y las esquinas, que son los que más afectan a los estratos más pobres, y el narcotráfico. Tampoco los habitantes de las ciudades encuentran relación entre los homicidios por riñas y el narcotráfico. Al contrario, para los que se lucran de este negocio es una salvación, no un problema. Empero, sí hay una relación estrecha entre el crecimiento del narcotráfico y la disminución del porcentaje de otros crímenes castigados o sobre la posibilidad de lavar los botines de los otros crímenes, lo cual sin lugar a dudas influye decisivamente en su frecuencia y prevalencia.

La altísima rentabilidad del negocio de la droga no sólo por las condiciones analizadas en el país, sino por el escaso control sobre el lavado del producto de actividades ilegales en otros países, hacen dudar que si se efectúan cambios en Colombia se logrará sólo con ellos disminuir ese alto nivel de ganancias. Igualmente no es de esperar una disminución drástica de la demanda en los países consumidores, por lo menos en los próximos años.

Según anota Francisco Thoumi: "Como la eliminación de las utilidades del narcotráfico depende de factores fuera del control del gobierno colombiano y puesto que la legalización y el control del narcotráfico en países consumidores es muy improbable en el corto plazo, la esperanza de que las utilidades del narcotráfico colombiano

disminuya, radica en un desplazamiento de la demanda hacia otras drogas que no sean producidas o distribuidas por colombianos, o en la disminución de los costos de producción de la cocaína sintética que permita un proceso de sustitución de importaciones en los países consumidores<sup>30</sup>.

Esta visión merece un comentario: es probable que en Colombia se logre disminuir sustancialmente el poder del narcotráfico a través de medidas costosas -y adecuadas- de represión y control de las actividades privadas. Pero no se disminuirá por ello el poder de este negocio en el mundo sin cambios drásticos en la demanda. En tal caso lo que ha de ser bueno para Colombia, será malo para otros países.

## ARMAS

En Estados Unidos, donde algunos estados tienen libre venta de armas, se han realizado numerosos estudios para analizar la relación entre porte de armas y violencia. Zimring mostró que altas tasas de propietarios de armas estaban asociadas con altas tasas de violencia<sup>31</sup>. En Colombia las estadísticas muestran un crecimiento en la proporción de personas asesinadas con armas de fuego que ha ido de la mano con el crecimiento en las tasas de violencia, sobre todo en las ciudades. Estos datos son argumentos para imponer un fuerte control al comercio de armas en el país.

30. Francisco Toumi *The demand for psychoactive drugs and drug addiction*, 1992.

31. Zimring FE. Firearms and federal law: The gun control act of 1968. *J Legal Studies*, 4: 133-198, 1975.

Pero ya se tiene el problema. Un monopolio estatal, Indumil, controla el comercio legal de armas y municiones. Algunos calculan que este comercio no cubre más de 30% de las armas. Gran parte de este comercio ilegal se realiza porque los precios de las armas fuera del mercado legal son más bajos, porque hay abundancia de dólares y a causa de las bajas recuperaciones y la poca pena para este delito. Naturalmente que la nula represión a la exportación de armas ilegalmente por parte de los países productores explica también su proliferación.

Cualquier mecanismo nuevo que se invente para controlar el uso de armas de fuego debe afectar estos reales estímulos a la posesión ilegal de armas. Aunque es deseable que existan menos armas en poder de la población civil, por lo menos se podría comenzar por saber quién las tiene<sup>32</sup>. Lo importante no es, en todo caso, prohibir las armas sino el homicidio.

## CIUDAD Y VIOLENCIA

Es difícil encontrar causalidades entre ciudad y violencia. Se habla más del crecimiento de las ciudades como consecuencia de la violencia, que de la violencia como producto de las ciudades. Sin embargo, hay dos particularidades de las ciudades que, con otras condiciones, facilitan la violencia y el crimen: en las ciudades se concentra la riqueza contemporánea y es el mundo del anonimato.

32. Los decretos de control de armas próximos a ser expedidos recogen en buena medida este espíritu.

**Cuadro 3**  
**Tasa de Delitos Denunciados Contra la Propiedad.**  
**Principales Centros Urbanos (Por 100 mil habitantes).**

	Tasa delitos contra patrimonio	Tasa homicidios*		
		1991	1988-1991	1979-1991
Armenia	1200	59	43	32
Pereira	850	150	140	83
Bogotá	840	63	53	43
Bucaramanga	780	109	70	44
Popayán	730	64	70	56
Villavicencio	710	71	73	58
Sogamoso	670	31	20	17
Cúcuta	650	100	75	41
Pasto	610	20	20	12
Montería	600	42	65	32
Ibagué	530	55	45	28
Neiva	520	44	35	27
Cereté	420	17	8	6
Buga	380	99	73	54
Sincedejo	340	40	29	21
Yopal	340	70	36	38
Santa Marta	330	43	51	57
Cartagena	330	18	18	17
Cartago	330	319	259	173
Soacha	320	29	28	21
Quibdó	280	16	28	21
Manizales	270	98	85	50
Tierralta	260	20	31	23
Buenaventura	240	88	58	55
Valledupar	230	25	35	46
Barranquilla	230	44	39	40
Medellín	220	435	335	169
Riohacha	150	43	39	60
Tuluá	150	148	113	88
Dosquebradas	110	27	33	20
Tumaco	110	41	26	21
Barrancabermeja	110	197	123	52

En el Cuadro 3 se informan las tasas nacionales, rurales, urbana y de centros urbanos importantes de los delitos denunciados contra la propiedad en 1992. Aquí se aprecia alguna asociación entre la ciudad y este tipo de crímenes y resultados contradictorios con el nivel de violencia. Centros urbanos particularmente violentos como Medellín y Apartadó, por ejemplo, presentan baja tasa relativa de denuncias de crímenes contra la propiedad.

Una explicación, no total, puede ser la siguiente. En alguna cantidad de crimen y violencia sucede algo similar a la trampa de liquidez en economía: aunque se incremente el número de crímenes las denuncias no aumentan. Si el crimen y la violencia continúan creciendo, las denuncias incluso disminuyen: la confianza en el poder de las autoridades para castigar llega a niveles extremadamente bajos mientras que el costo de denunciar aumenta.

Este hecho ayuda a explicar los altos niveles de violencia y la aparentemente baja de otros crímenes en algunas ciudades. Nadie, creemos, en el municipio de Muzo, el más violento del país, donde se extraen esmeraldas, toma en consideración denunciar el robo de una esmeralda, pero al mismo tiempo la disputa por las esmeraldas es el motivo original de la violencia.

**Cuadro 3 (continuación)**  
**Tasa de Delitos Denunciados Contra la Propiedad.**  
**Principales Centros Urbanos (Por 100 mil habitantes).**

	Tasa delitos contra patrimonio	Tasa homicidios*		
		1991	1988-1991	1979-1991
Itagüi	110	389	244	116
Turbo	100	157	184	143
Envigado	90	202	175	77
Cali	90	91	70	51
Ciénaga	80	35	23	21
Caucasia	50	127	134	87
Apartadó	50	335	467	282
Ocaña	50	71	87	63
Floridablanca	50	11	9	6
Maicao	40	146	100	147
Magangué	30	33	23	13
Aracataca	30	0	9	18
San Vicente de Chucurí	10	89	114	93
Promedio urbano	424	92	75	47
Promedio rural	72	66	60	42
Promedio nacional	320	67	61	43

\* Las dos últimas columnas se refieren al promedio del respectivo período.  
 Fuente: Revista Criminalidad, Policía Nacional, Registro de defunciones DANE, cálculos propios.

El crimen encuentra en las ciudades mayor botín y a su vez el anonimato de la ciudad le ofrece circunstancias favorables para su disfrute. Todo bien o dinero obtenido ilegalmente se debe lavar y las ciudades ofrecen condiciones favorables. La tendencia al anonimato, a ocultar la vida privada, las posesiones e ingresos son, a su vez, una consecuencia del incremento de la criminalidad.

En Colombia este proceso de encierro tiene un origen

económico-histórico. Al Estado por definición se le oculta la mayor parte de la vida económica y cerca de la mitad del empleo en las grandes ciudades es informal. Estas condiciones facilitan extremadamente el crimen. Donde todo es oculto los criminales se ocultan con facilidad, tanto ellos como el producto de sus actividades criminales.

Aumentar la transparencia de la vida de los ciudadanos, sus ingresos y propiedades es, paradójicamente, una política anticrimen, que eliminaría una de las condiciones que más facilita la delincuencia en las ciudades<sup>33</sup>, desde el asalto a las residencias, el robo de automotores, hasta el peculado y los crímenes financieros.

Entre otros ejemplos, se mencionan los siguientes: el registro de instrumentos públicos debe ser público; los nombres, direcciones y empleo de los accionistas de los clubes de fútbol deben ser conocidos. La transparencia del mercado, mejoraría la posibilidad de competencia de las actividades legales contra las ilegales.

#### En las ciudades colombianas, como

33. Los mercados transparentes son tan importantes para frenar el crimen o unos tipos de él, como los mercados muy restringidos. La no existencia de narcotráfico en la antigua Unión Soviética, puede explicarse porque el producto de esa actividad, rublos, no podía invertirse en una economía con pocos bienes libremente transables, ni en dólares para alimentar el negocio.

una medida contra el crimen y la violencia (que también se podría emplear para focalizar subsidios estatales), se debería asimismo hacer transparente la vida de las personas en sus aspectos no íntimos. Llevar, como en algunos países europeos, un registro en las inspecciones de policía de los residentes de cada barrio con su nombre, profesión. Se puede argumentar contra una idea de este tipo, la desconfianza de la ciudadanía en la Policía<sup>34</sup>. Pero esto sólo significa que también sería útil conocer a los miembros de la Policía.

## CONCLUSIONES

No es el interés de los autores de la presente contribución ofrecer aquí recomendaciones de política aunque en algunos apartes estén explícitas e incluso implícitas. Se debe mirar lo que parecen unas líneas gruesas de conclusiones.

- En Colombia entre 1946 y 1993 ha habido un proceso continuo de violencia, con un breve período 1954-1970 de relativa disminución. En los últimos años, especialmente a partir de 1980 la violencia se ha trasladado a las ciudades mayores, sin ceder en el resto del país.
- El período llamado La Violencia 1945-1964, tuvo como resultado la redistribución de la propiedad rural y de la población hacia zonas rurales diferentes a los mesetas y vertientes andinas y, sobre todo, hacia las ciudades. La

violencia cedió con la firma de un pacto entre los dos grandes partidos colombianos a juzgar por sus resultados. Esto hace pensar que los motivos esenciales de esta violencia fueron la propiedad y el poder político, que como resultado de la conformación de los partidos, tenía consecuencias económica.

- En Colombia ha habido desde 1970 una mejora importante de la distribución del ingreso, un incremento vertiginoso de la escolaridad y una mejora de provisión de servicios básicos. Estas mejoras son más importantes en las ciudades. Estos datos sugieren que tales aspectos no sirvan para explicar la violencia.
- La violencia en Colombia no se asocia con el tamaño ni con la tasa de crecimiento de los centros urbanos.
- La violencia intrafamiliar no aparece como una causa de la violencia general sino como un efecto de ella.
- Colombia tiene una epidemia alcohólica que exige medidas prontas y permanentes. El consumo de otras sustancias psicoactivas, donde se concentran los esfuerzos preventivos, es relativamente bajo.
- El Estado colombiano ha contado con una intervención amplia y sesgada en la economía, en el sentido de contar por tradición, legislación y propiedad (tierra rural, empresas, servicios, salud, educación) de la capacidad y

34. Una encuesta de Carlos Lemoine, reveló en 1992 que la Policía, conjuntamente con el Congreso y los sindicatos, son las instituciones que menos confianza generan.

disposición para intervenir en la libre competencia, en la orientación del ahorro, favorecer o no favorecer ramas de la industria y la generación de rentas agrícolas y rurales, lo que ha producido, entre otros resultados, mercados imperfectos y sesgados. Esto origina una percepción de inequidad en las acciones del Estado y crea las condiciones para la clientelización de la política y la formación de coaliciones gremiales o no de carácter bipartidista cuyo objetivo es lograr favores del Estado que mejoren sus rentas, ganancias, salarios o la obtención de subsidios públicos. De esta lógica no se sustrae la guerrilla que practica el clientelismo a través de la violencia, y consigue aumentar la inversión pública donde la ejerce, lo que produce en la población simpatía hacia su acción.

Sin embargo, el Estado no ha intervenido suficientemente en la oferta de suelo urbano, ni en la regulación de la propiedad rural, ni en el costo y tributación de las ventas, ganancias y salarios a través de impuestos. Gran parte de la economía permanece oculta para el Estado, incluyendo una porción considerable de la economía informal.

Igualmente no dispone de un adecuado sistema de justicia. Este sistema parece tener una capacidad instalada para investigar el delito. El aumento de la criminalidad, sobre todo en las ciudades, no se ha acompañado de un incremento de la capacidad de castigo, lo que ha permitido alta rentabilidad de las actividades delictivas y alta impunidad de los homicidios

cometidos en desarrollo de crímenes o por otros motivos.

- El narcotráfico encontró en Colombia condiciones favorables para su desarrollo. A su vez el narcotráfico amplió el nivel de crimen y violencia.

En primer término exige todo el cuidado de jueces y policías para combatirlo, lo que disminuye la capacidad de las autoridades en la represión de otros delitos.

En segundo término amplió la ilegalidad e informalidad de la economía, y disminuyó así más la posibilidad de la intervención del Estado como conciliador, o represor, pues aumenta la necesidad de resolver ilegalmente los conflictos, y facilita de manera muy amplia la posibilidad de lavar el botín de las diversas clases de crímenes.

Aunque el narcotráfico explique de modo directo una porción baja de los homicidios, las consecuencias de su existencia sobre la impunidad son extraordinarias.

Por consiguiente, la impunidad ampliada y la posibilidad aumentada de ganar con el crimen es la forma principal como el narcotráfico causa violencia y crimen en el resto de la sociedad.

La lucha contra los carteles se ha debido focalizar sobre el cartel más violento, el que de-

saffa más rudamente a la ciudadanía y al Estado. Si se observa el decrecimiento de los precios de la coca y la heroína en el mercado internacional no se ha logrado disminuir el volumen de exportaciones, pero, al parecer, se ha producido una redistribución de mercado en Colombia.

El descenso en la demanda externa, la sustitución y el control al lavado de dólares, producto de actividades ilícitas, son medidas necesarias en la comunidad internacional para reducir drásticamente esta actividad en el mundo y en Colombia.

- Es conveniente controlar el porte público de armas y, sobre todo, conocer quién las tiene. Es necesario el control a la exportación ilegal de armas en los países productores.
- En los centros urbanos, como tendencia general, se presenta mayor criminalidad que se relaciona con la propiedad privada y pública, a causa de la concentración en ellos de la riqueza. El anonimato personal y de la posesión de bienes y de las transacciones facilitan la labor criminal. Formalizar y legalizar la economía, mejorar el control impositivo, aumentar la transparencia de las transacciones y de la posesión de bienes, son medidas indispensables. Asimismo mejorar el conocimiento del Estado de los habitantes y sus desplazamientos y mejorar el conocimiento por parte de los ciudadanos de los empleados públicos -sus

ingresos y su riqueza-, incluyendo la policía, son medidas útiles para disminuir la impunidad, el crimen y, por consiguiente, la violencia.

## LECTURAS RECOMENDADAS

- Aristóteles. *La Política*.
- Blanco, C. 1992. *Marginalidad y violencia*. Instituto de Estudios Sociales.
- Camacho, A & Guzmán, A. 1990. *Colombia: ciudad y violencia*. Ediciones Foro Nacional.
- Gutiérrez, V. 1978. *El gamín: su albergue social y su familia*. Unicef, Bogotá.
- Londoño, JL. 1992. *Revista Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, volumen 23.
- Ospina, E. 1993. *Estudio nacional de sustancias psicoactivas en Colombia*. Dirección Nacional de Estupefacientes. *Revista de la Policía Nacional*. Publicación anual, 1958-1992.
- Varios autores. 1989. *Nueva historia de Colombia*. Volúmenes I-V. Editorial Planeta.
- Varios autores. 1990. *Construir la paz. Memorias del seminario paz, democracia y desarrollo*. CEREC.
- Varios autores. 1980. *The economics of crime*. Halsted Press Book.
- Gómez, H (editor). 1989. *Urban crime: global trends an policies..*
- Zimring, FE. 1975. Firearms and federal law: the gun control act of 1968. *J Legal Stud*, 4.

## OTRA BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Henderson, J. 1984. *Cuando Colombia se desangró*. El Ancora Editores.
- Guzmán-Campos, N. 1975. *La violencia en Colombia*. Tercer Mundo.
- Oquist, P. *Violencia*.
- Varios autores. 1991. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. CEREC.
- Varios autores. 1993. *La violencia en la región andina: el caso Colombia*. CINEP.

# **INTERVENCION DE ALCALDES**

**LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD EN CALI:  
UN ENFOQUE INTEGRAL Y PREVENTIVO**

Rodrigo Guerrero Velasco

Alcalde de Cali, junio 1992 a diciembre 1994

---

## LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD EN CALI: UN ENFOQUE INTEGRAL Y PREVENTIVO

Rodrigo Guerrero Velasco

---

La Alcaldía de Cali ha convocado este Taller Latinoamericano bajo el título Ciudad y Violencia, de común acuerdo y con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Económico, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, el Departamento Nacional de Planeación, el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, la Fundación FES, la Federación Colombiana de Municipios, la Universidad del Valle y la Organización Panamericana de la Salud, para tratar el tema de la violencia en las ciudades como uno de alta prioridad en la mayoría de los países latinoamericanos, e incluso en los Estados Unidos considerado hoy como el más violento de los países desarrollados, debido a sus altas tasas de criminalidad y homicidios, y convencidos que las estrategias para enfrentarla deben ser el resultado de los análisis municipales y nacionales, ojalá con base en datos sobre sus características, determinantes y circunstancias obtenidas de unas fuentes de información confiables. El documento y la información contenida en la ponencia de Gustavo De Roux sobre la situación de violencia en las Américas es suficiente para motivar y preocupar por igual a todos. Por ello, recomendar la lectura del texto de De Roux no está de más.

Colombia por su parte, observa con suma preocupación el incremento de los homicidios desde

1983, que la colocan como la nación con las tasas más elevadas en muertes por esta causa, aumento que ha tenido una especial elevación en los últimos diez años en forma alarmante. Esta ciudad, que ostenta un bien ganado reconocimiento nacional e internacional en otros aspectos de su desarrollo, como los servicios públicos, el sistema local de salud, la Ciudadela DESEPAZ para resolver problemas de vivienda de los sectores más deprimidos, el impulso a los programas de microempresarios con el apoyo de varias fundaciones del sector privado, la educación primaria que queda cubierta para todos los niños de la ciudad, la Universidad del Valle a la cabeza de un grupo de centros docentes superiores, y que además ha fortalecido los procesos de descentralización administrativa en forma ejemplar, y cuenta con un sector empresarial y privado que participa activamente en las soluciones de los problemas de relevancia social, pues bien esta ciudad también es víctima de la demencial ola de violencia que sacude al país.

Por ello, desde junio de 1992 se creó la Consejería de Paz, para el diseño y ejecución de un proyecto integral a fin de enfrentar el principal problema de la ciudad, la inseguridad y la violencia, según lo expresan en forma repetida y sistemática todos los estratos sociales de la población y desde todas sus profesiones. El programa se denominó Desarrollo, Seguridad y

Paz (DESEPAZ). Los términos inseguridad y violencia a pesar de sus matices, variedad de formas de manifestarse, y diversidad de acepciones dentro de las ciencias sociales, se manejan con el criterio básico que la misma población utiliza cuando se queja de la falta de seguridad. Cada cual puede percibir o haber sufrido la violencia en formas distintas, pero la verdad es que a todos afecta su percepción, o para muchos puede ser el resultado de su propia experiencia o vivencia.

El estudio del fenómeno de la violencia en Colombia parte de reconocer que el conocimiento que hasta ahora se tiene de la misma no es completo. Los aportes han venido especialmente de los trabajos de sociólogos y humanistas que se han dirigido, por supuesto con excelencia, a entender y explicar los determinantes sociales y la caracterización de la delincuencia y sus ramificaciones. Varios e infortunados lustros de violencia política dejaron una huella que parecía sanarse después de una etapa de reconciliación que se creyó podría tener efectos duraderos. Lamentablemente las viejas y las nuevas formas de violencia se han paseado por toda la geografía patria y hoy todos los colombianos se enfrentan a manifestaciones diversas de los tipos de violencia, como la del narcotráfico y su enriquecimiento fácil que se nutre de la propia acción ilegal y se acompaña diariamente de delitos conexos, de la violencia familiar contra la mujer y el niño que se reflejará en adultos con comportamientos violentos aprendidos en el seno de su hogar, de la violencia que genera la incapacidad para manejar los conflictos interpersonales y entender y respetar los derechos de los demás, de la violencia que se genera por las injusticias sociales y la falta de oportunidades para

grandes sectores de la población, de la violencia que genera la falta de una vida familiar donde la estructura de la célula social básica se ha perdido y las figuras paternas con su carga de amor y afecto casi que han desaparecido (factor determinante de la conformación de las llamadas pandillas juveniles donde el joven busca recuperar el reconocimiento y espacio que no se le ha ofrecido en su desintegrado hogar), y por último, pero sin que se agote el tema, de la violencia que se produce por efecto del crimen organizado que ha estado presente en todas las sociedades, y que hoy en día actúa con logística y tecnología modernas.

Son muchas, pues, las facetas que deben enfrentarse para abordar el problema de la violencia y la inseguridad. Sirvan dos ejemplos de otras latitudes, como se reseña en la revista *La Era Urbana* del Banco Mundial, edición del verano de 1993. Hay otras expresiones de violencias, p.e., en Pakistán, donde grandes migraciones de décadas anteriores, han llevado a distanciamiento de jóvenes de la segunda generación con sus padres y a serios enfrentamientos de los mismos con la policía local a la cual ven como sus enemigos. O en la India donde se ha llegado al extremo de quemar viva, por parte de su clandestino marido y a plena luz del día, a una niña -joven esposa- porque las diferencias de casta llevaron a su padre a impedirle seguir adelante con la unión matrimonial, hecho que en forma grave desencadenó otros episodios similares de violencia contra jóvenes muchachas que no accedían a los requerimientos amorosos o sexuales de sus conocidos o amigos.

Los grupos o pandillas juveniles que existen prácticamente en todos los países, contribuyen en gran parte a la inseguridad. Pero, debe entenderse

que la conformación de grupos juveniles (no de pandillas) no es reprobable por sí misma sino que constituye un elemento apropiado de identificación étnica y de integración social con los pares. Sin embargo, muchos de estos jóvenes por razones de la desintegración familiar, de la falta de afecto y de oportunidades sociales, son fácil presa de la influencia de los grupos y líderes de las pandillas que les ofrecen ese refugio afectivo y de identidad territorial que no han logrado desde y en su hogar. Las fechorías, robos, violaciones y hasta los asesinatos se convierten en su cotidianidad. Para el grueso de la sociedad los jóvenes de alto riesgo o pandilleros juveniles son sinónimo de drogadicción, asaltos y escuelas de crimen. Esta aseveración no sólo no es cierta, sino que además aleja la posibilidad de un trabajo de resocialización que se ha emprendido tanto en esta administración como en otras de Colombia y del exterior. El trabajo de Héctor Castillo con grupos juveniles de México, publicado igualmente en la revista *La Era Urbana*, así lo demuestra.

No hay duda que una visión integral del fenómeno delincencial debe abarcar una revisión crítica, y por supuesto un consecuente apoyo, del papel de las fuerzas de seguridad y de la administración de justicia en la búsqueda de soluciones estables. A los organismos de seguridad del Estado se les ha confiado tradicionalmente y en forma total la responsabilidad de garantizar la paz y la tranquilidad ciudadanas. No es casual que toda reclamación o demandas cuando ocurren hechos delictivos, se concentran sobre los organismos de seguridad. Es el momento para revisar tales apreciaciones, sin que ello implique una visión débil frente a la responsabilidad que les corresponde a la Policía y al sistema judicial. Se trata de analizar

y buscar las soluciones a los problemas que ellos enfrentan.

Vale la pena preguntar: ¿Por qué hay corrupción en parte de la policía? ¿Por qué algunos jueces y fiscales ceden a la intimidación y al soborno? ¿Cuál es la capacidad de solución de los juicios y casos en curso que tiene un juez cuando trabaja en condiciones deplorables y técnicamente anticuadas? ¿Existe una verdadera colaboración entre los organismos encargados de aprehender al delincuente y los que imparten justicia? ¿Cuáles son las condiciones educativas y de vivienda de los miembros de la policía, y será que sus precarias condiciones económicas los hace vulnerables a la corrupción?

Muchas de las respuestas a las preguntas formuladas no pueden justificar las actividades o comportamientos ilícitos pero sí pueden servir para formular proyectos de dignificación y bienestar de los mismos. Una estrecha y bien entendida colaboración Alcaldía-Policía busca unir esfuerzos, darle mayor capacidad al Alcalde para exigir a los comandantes y oficiales en el cumplimiento de sus obligaciones y permite evaluar la situación de inseguridad y de evolución del crimen en la jurisdicción asignada. Recordemos que en la Constitución Colombiana de 1991 se le otorgan más responsabilidades y poderes al Alcalde elegido popularmente, y se le define como Jefe de Policía de su Municipio (no Jefe de la Policía). Están en curso proyectos para mejorar la escolaridad a los agentes de policía de la ciudad, aumentarles sus conocimientos en derechos humanos y constitucionales, así como para elevar sus condiciones de vivienda con la esperanza de que la mejoría en su calidad de vida

tenga efectos en su comportamiento y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Igualmente una estrecha colaboración Alcaldía-sistema judicial en los aspectos que la independencia de poderes lo permite, en particular lo que tiene que ver con su capacidad operativa y en la modernización de los procedimientos, que incorporan la técnica y los computadores a su cotidianidad. Las Casas de Justicia y Paz donde se agrupan jueces, comisarios e inspectores y donde pueden adelantar su trabajo en coordinación, debe repercutir en eficiencia y celeridad para definir los procesos con más prontitud. La alta carga de casos que a diario inundan los despachos judiciales así lo exige.

Complementaria y consecuentemente con lo anotado arriba sobre la familia, están en desarrollo una serie de proyectos y actividades para llegar a ese núcleo vital de la sociedad. No todo padre o madre tiene la virtud de saber conducir a los hijos de manera adecuada. Todo padre y madre desean lo mejor para sus hijos, pero la capacidad para hacerlo no es una cualidad con la cual se nace. Se trata de reeducar, de enraizar los valores que hacen que la familia sea de verdad el núcleo de la sociedad. Se están adelantando numerosos talleres, grupos de trabajo y discusión a fin de compartir experiencias con los hijos y dialogar con ellos. A decir de los propios padres es un reencuentro consigo mismos y con sus hijos. Preocupa sí que la cobertura esperada y deseada no sea lo suficientemente buena como para garantizar una multiplicación apropiada de estas experiencias.

Similar a lo anterior son las actividades con los maestros y niños de las escuelas. Centros de discusión,

videotecas, aprender más allá de la formalidad del curriculum, enfrentarse un poco con lo que la vida les pondrá de frente a los jóvenes, analizar un documental, una película, entender los derechos y deberes ciudadanos, son parte de esas actividades que se han convertido en procesos que ya demandan con mayor entusiasmo maestros y alumnos. Han sido los padres, de nuevo, quienes en forma clara manifiestan su complacencia por este proceso que sienten en sus hogares, en la responsabilidad de los hijos y en su relación con ellos. Por supuesto que más de 500 maestros con entrenamiento en estas prácticas, y a quienes se les ha reconocido y entregado su respectivo crédito, son también baluartes de esta actividad.

Con los comunicadores sociales y a través de los propios medios masivos de comunicaciones, en especial la televisión, se han promocionado mensajes y normas de comportamiento cívico que tienden a disminuir los riesgos de conductas violentas. Es bien sabido que en gran parte el aprendizaje es producto de la repetición de normas de conducta, y que la disponibilidad para respetar o violar las normas sociales e individuales se adquiere a través de lo que desde niños, y aun como adultos, se observa de los demás. La agresividad, la incapacidad de llevar a cabo una sana controversia, o al decir del sociólogo Alvaro Guzmán, de encontrar en el conflicto o en la opinión contraria una oportunidad de enriquecimiento personal, son elementos que se deben tomar en cuenta para los proyectos de prevención de violencia. No es nuevo afirmar que muchos casos de lesiones u homicidios han empezado en una disputa que no se logró conducir de la mejor manera.

Además de lo anterior, la información que

tradicionalmente se ha entregado al alcalde y a las autoridades de seguridad, sobre la ocurrencia misma de los delitos, no ha sido confiable ni oportuna. Un análisis de los datos que se registraban sobre mortalidad en accidentes de tránsito durante 1992 mostró la incongruencia e inconsistencia de las estadísticas que diferentes entidades producían. Cuatro fuentes de datos mostraban cada una información distinta (ver DESEPAZ). La conformación de un grupo de expertos de las instituciones que recogen y procesan información sobre delincuencia, homicidios y muertes en accidentes de tránsito, en manera específica la Policía Metropolitana, la Fiscalía, las secretarías de salud y de tránsito, la Personería y la oficina de Medicina Legal, bajo la coordinación del Proyecto Epidemiología de la Violencia de DESEPAZ, ha tenido la gran virtud de convertir en confiables y oportunos los datos necesarios sobre homicidios y muerte en accidentes de tránsito, que han de ser analizados por el Alcalde y el Consejo de Seguridad Municipal en su sesión semanal.

En otras palabras, se ha logrado establecer un Sistema de Información y Vigilancia Epidemiológica sobre homicidios, con base en las instituciones que en forma tradicional lo hacían de modo independiente y sin significado para la toma de decisiones. Los cuadros, gráficas y mapas que se producen con esta información, y que se presentan en este Taller, han sido de gran utilidad para la toma de decisiones como reducción de las horas de venta de licores; el control de la alcoholemia a los conductores en las noches de los fines de semanas (medida que ha reducido el número de muertes en accidentes de tránsito en 100 entre 1992 y 1993); desarme de civiles en horas y días

de mayor riesgo de ser asesinado con arma de fuego, al tiempo que se ha propuesto al Ministerio de Defensa la adopción de una reglamentación más rígida sobre el porte de armas, debe distinguirse claramente entre salvotencia (derecho a tener un arma legalmente adquirida) y el salvoconducto (derecho o permiso para llevarla a cualquier parte y en cualquier hora).

Se realizan consultas con las comunidades en los sectores con mayores tasas de homicidios sobre qué tipo de acciones se requerirían en su área a través de los Consejos de Seguridad Comunitarios o de reuniones menos formales; se rediseña la política o programa para los jóvenes de alto riesgo, al que se ha denominado Programa PARCES (PARTicipación, Convivencia, Educación y Solidaridad), y al que están vinculados más de 950 jóvenes de las comunas y barrios con situaciones críticas de violencia. La información por comunas y barrios se entrega y discute con los comandantes de la policía correspondiente a su área de influencia. Eventualmente es, además, un mecanismo de evaluación de la gestión misma del comandante.

Ahora bien, base fundamental de los proyectos que se produzcan para enfrentar las violencias y la inseguridad, es la firme convicción que la prevención es prioritaria sobre la represión. La salud pública está llena de afortunadas historias y casos en que la política de prevención, y con ella una más clara concepción de desarrollo social, es la piedra angular para atacar males sociales. La campaña de vacunación para prevenir enfermedades infectocontagiosas en los niños, ha producido una espectacular disminución en los casos de polio, sarampión, difteria, tétanos, tos ferina, tuberculosis y, sobre todo, erradicó la viruela

de la faz de la tierra.

La corrupción es a la sociedad lo que el virus de la inmunodeficiencia humana que produce el SIDA es a la persona que se infecta, en la medida que una y otro diezman sus defensas. Así como el virus ataca e impide la acción de los linfocitos, células encargadas de defender al ser humano de cuerpos extraños e infecciones, así la sociedad pierde sus defensas contra la inseguridad y la violencia cuando sus mecanismos de defensa sean estos la policía o el sistema judicial, son vulnerados, debilitados, o peor, corrompidos.

DESEPAZ trabaja y cree en ello, se debe recuperar la credibilidad de la ciudadanía en sus organismos de defensa. Lo contrario es permitir que la delincuencia debilite a la sociedad. La prevención es primaria cuando impide que el acto o la situación de riesgo se presente. De eso se trata. De evitar que los actos violentos ocurran. Todos los proyectos del programa DESEPAZ están orientados en esa dirección. Las otras formas de prevención, conocidas en salud pública como prevención secundaria y terciaria, se asemejan con la identificación y aprehensión del delincuente, y con su posterior confinamiento carcelario para una supuesta rehabilitación si se le encuentra culpable y se le condena. La impunidad o ineficiencia de la justicia, que por cualquier razón no logra la captura del delincuente, aparece así como la infección oportunista que aprovecha la pérdida de defensa que genera el virus del SIDA para causar más daño al paciente, y crea en la sociedad la sensación de desprotección, de esa falta de vacuna que se requiere para poder vivir y convivir en paz.

La experiencia de Cali con el Programa DESEPAZ está abierta a la discusión y al escrutinio. Se trata de enfrentar problemas que no son de solución inmediata; por eso, sus resultados no se pueden esperar obligatoriamente en el corto período de dos años y medio de la Alcaldía que lo puso en operación. Algunos proyectos de DESEPAZ son tangibles, otros necesitan metodologías evaluativas más precisas que están en curso, algunos resultados e impactos son de mediano y largo plazo, pero sí se puede afirmar que las múltiples estrategias y acciones que se han puesto en práctica obedecen a la convicción que se requieren acciones múltiples para enfrentar problemas que son de causas múltiples. La salud pública y la epidemiología aportan al gobierno, junto con las otras áreas del conocimiento, herramientas para tratar de acertar en la solución de una grave situación social, ojalá más pronto que tarde.

La comunidad caleña es más consciente hoy que hace dos años sobre la gravedad del problema, pero mejor aún ha madurado en su comprensión y convencimiento que la tarea es de todos, desde la casa, en el manejo de las relaciones interpersonales, en la escuela, en la calle, en los sitios públicos, con la policía, con el sistema judicial, con los organismos no gubernamentales, con los empresarios, en la responsabilidad que los medios de comunicación tienen de educar y guiar a la comunidad que los ve, lee y escucha, en los propios delincuentes grandes o pequeños que saben que en el mundo de la delincuencia no hay amigos y, en fin, en la solidez del Programa DESEPAZ, diseñado con la seriedad que el asunto demanda.

**LA PARTICIPACION Y  
LA SEGURIDAD CIUDADANA**

Rubén Américo Martí

Intendente Municipal de Córdoba, Argentina.

---

## LA PARTICIPACION Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Rubén Américo Martí

---

El aumento sostenido del delito y la violencia, como un fenómeno mundial que afecta sobre todo a las grandes urbes, sumado al fracaso de las vías clásicas para detener la pequeña y mediana delincuencia urbana con base en el eje policía-justicia-prisión, ha significado que en quienes reside la responsabilidad de gobernar las ciudades, deban buscar nuevas respuestas a esta problemática.

Estas respuestas llevan necesariamente a diseñar políticas locales de prevención de la delincuencia, políticas que también responden a una evolución de la demanda social, pues nuestros vecinos son cada día más conscientes de que la solución a los problemas de la pequeña y mediana delincuencia pasan por la recuperación de barrios marginales o por la creación de fuentes de trabajo para los jóvenes, mucho más que por la ampliación de las fuerzas policivas o la represión. Ello significa que la demanda de seguridad y de un nivel medio de bienestar social es una exigencia prioritaria de todos los conciudadanos.

La experiencia regional ha demostrado que el éxito de las políticas que se instrumenten, se acrecentará a partir del acercamiento progresivo de los ciudadanos a la problemática de la seguridad, que genera la horizontalidad de los canales de comu-

nicación entre la población y las autoridades. Por el contrario, en ningún caso, estas acciones podrán justificar autoritarismos o políticas represivas, incompatibles con los valores de la democracia que son la aspiración para América Latina.

Resulta necesario poner el énfasis en la prevención, a fin de tratar de solucionar aquellos problemas sociales que favorecen la aparición de conductas delictivas, como por ejemplo, falta de vivienda, analfabetismo, desempleo, abuso de alcohol, maltrato familiar, etc. Una política preventiva deberá poner el acento en los sectores sociales sujetos al riesgo, de manera muy especial en los jóvenes.

El pilar fundamental de todas las acciones que se puedan iniciar en este ámbito se deberá basar necesariamente en la participación ciudadana. Este modelo institucional de labor es integral, toda vez que no se beneficia tan sólo la seguridad ciudadana sino que se dirige a tutelar todos los servicios que presta la Municipalidad.

La participación solidaria y responsable del vecino produce efectos favorables para el desarrollo de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Ella puede contribuir a mejorar la gestión municipal en muchos sentidos, a

saber: disminuir los costos, aumentar su eficacia, y sobre todo, lograr un mejor ajuste de las políticas y acciones a las demandas ciudadanas y la realidad específica de cada barrio.

Ello significa que el modelo de participación ciudadana, no sólo procura alcanzar la seguridad vecinal, sino que resulta además un instrumento idóneo para comprender y suplir las restantes necesidades sociales.

El primer paso que hay que emprender en la ciudad es despertar la conciencia comunitaria, y, a partir de la sensibilidad gubernamental, se debe fomentar que la auténtica preocupación de la sociedad encuentre su cauce en las instancias estatales que lleven consigo un compromiso de responsabilidad por el problema y su solución.

Cuando desde la comuna se vierten señales claras respecto de la adopción de medidas para reducir la delincuencia, la comunidad, al ser invitada a colaborar de manera activa, resulta la más precisa orientadora e indicadora de las cuestiones que suceden, justamente por sus miembros los protagonistas infortunados de tal problemática y quienes, desde la sencillez y preocupación que los caracteriza, se convierten en los motores generadores de esa voluntad política que los acompaña.

La participación comunitaria implica darle el status verdadero al ciudadano. Es parte de sus derechos inherentes. Es un esquema que marca el punto más alto de encuentro que debe existir entre administrado y administrador. Es el abrazo imprescindible. Desde la comuna es el llamado al

conocimiento más real y concreto. Desde la ciudadanía es el llamado a la búsqueda de soluciones y a la comprensión. En función de ello, se debe trabajar y responder a las demandas barriales, al mismo tiempo que se respetan sus características y especificidad y sus prioridades tanto sociales como económicas.

Lo importante es poder coordinar en un territorio determinado las acciones de todos los agentes comprometidos, y no yuxtaponer las aplicaciones locales de las políticas en las diversas instituciones.

La construcción de una ciudad más segura requiere acciones que favorezcan el compromiso, la responsabilidad, la solidaridad y la participación vecinal activa, con todo esfuerzo para preservar la libertad y la autonomía. Los resultados de esta política preservativa sólo pueden ser progresivos y perceptibles a mediano y largo plazos; pero también la prevención constituye el medio más idóneo para obtener resultados más perdurables.

Además, es necesario contar con equipos técnicos interdisciplinarios que realicen una tarea de evaluación de los factores que originan la inseguridad, a fin de contar con un diagnóstico que sirva de guía para definir las políticas que se han de realizar.

Se deben desarrollar en los agentes que animarán los consejos locales de prevención, unas formaciones muy específicas en la finalidad de prevenir la delincuencia.

Todos los gobiernos municipales sin distinción, enfrentan hoy desafíos comunes y tienen a su cargo la importante tarea de encarar un proyecto común de ciudad con el que todos los vecinos se sientan identificados. Una función del Municipio, es la de ejercer toda su influencia y colocar al espacio municipal como el ámbito de concertación, de diálogo y de encuentro entre todos los distintos actores que la ciudad tiene.

## **CONSEJO DE PREVENCIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE CORDOBA**

De acuerdo con los lineamientos antes señalados, se creó en el ámbito del Municipio de la ciudad de Córdoba, en la República Argentina, el primer Consejo de Prevención Ciudadana, único en el país, con el carácter de órgano consultivo-operativo multisectorial para fomentar, generar y coordinar las actividades de entes públicos y privados, a fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

Este Consejo es presidido por el Intendente Municipal y cuenta además con un Coordinador General, así como con representantes de las distintas áreas del Departamento Ejecutivo, representantes de organizaciones no gubernamentales, barriales y entidades vecinales.

Las funciones que tiene este contexto son:

1. Coordinar y articular las actividades multisectoriales en materia de prevención que

se desarrollan en el ámbito municipal.

2. Descubrir y canalizar la percepción comunitaria respecto de los problemas de seguridad, principalmente en lo que se refiere a las relaciones de la policía con la sociedad.
3. Emitir opinión sobre los planes, programas y operativos que se realicen en materia de prevención.
4. Informar y difundir sobre la magnitud de los problemas de seguridad de la ciudad.
5. Fomentar la participación solidaria de los distintos sectores sociales y de la opinión pública en los planes y acciones que se programen.
6. Diseñar políticas de corte urbanístico para el mejoramiento de la seguridad.
7. Coordinar y desarrollar talleres de reflexión, información y capacitación en materia de prevención con participación e interacción barrial, institucional e intersectorial.

Este instrumento legal, y la firme convicción de desarrollar tareas de campo, posibilitaron en poco tiempo, realizar una serie de acciones, entre las que es posible señalar:

1. Ejecución de un programa de consulta autodiagnóstica en distintos barrios de la ciudad, con la finalidad de establecer un cuadro de situación sobre la seguridad ciudadana desde la óptica del propio vecino. Esta consulta se

- efectúa a través de una encuesta confeccionada al efecto.
2. Con la presencia de los Directores de las áreas operativas del Departamento Ejecutivo (alumbrado público, obras viales, educación, centros vecinales, servicios y limpieza, salud, etc.) el Consejo de Prevención Ciudadana se constituye en barrios que presentan problemas de seguridad y allí se reúne con todas las fuerzas vivas del sector (centro vecinal, iglesias, cooperadoras escolares, cooperativas barriales) y de común acuerdo se diagnostican las mayores necesidades y se establece la prioridad de las acciones más urgentes. De ahí en adelante comienzan a cumplirse los compromisos asumidos y las relaciones vienen a ser mucho más confiables entre las partes. Además, el vecino que ha participado en cada una de las acciones pasa a ser un custodio y defensor de tales trabajos, pues controla e impide que grupos de inadaptados destruyan el esfuerzo que se ha hecho.
  3. Jornadas de Deportes en los Barrios. Esta acción se desarrolla mensualmente en un barrio determinado y comienza un día viernes con una charla sobre primeros auxilios, autoprotección y prevención de accidentes en el hogar. El día sábado se desarrollan actividades recreativas y juegos didácticos en los que participan los padres con sus hijos y culminan el día domingo con la realización de competencias deportivas interbarriales -fútbol, voley y basquet- para todas las categorías y ambos sexos.
  4. Organización de tareas de forestación, de limpieza, festivales musicales, cursos de capacitación en emergencias, técnicas de rescate y salvamento, primeros auxilios, etc., destinados especialmente a jóvenes.
  5. Ejecución de un sistema de pasantías juntamente con establecimientos educacionales, por lo cual los jóvenes del último año del ciclo secundario realizan en la Municipalidad una experiencia pre-ocupacional de tres meses de duración, que además de capacitarlos laboralmente los posiciona favorablemente para conseguir una fuente de trabajo en el futuro inmediato.
- Hay conciencia de los momentos difíciles por los que atraviesa la sociedad y existe el convencimiento que para que la delincuencia pueda disminuir, se la debe tratar a partir de abordar los problemas globales surgidos de los niveles de las ciudades y de los barrios.
- La lucha contra la delincuencia atañe a todos y el desafío nuestro como gobernantes es tratar de incorporar la mayor cuota de compromiso de todos los sectores. La inseguridad urbana es producto de la exclusión, pero ésta no se debe sentir como una fatalidad. Corresponde a cada uno combatirla y rechazarla. Además, es indispensable tener particularmente en claro que la seguridad es un derecho de la población y que los problemas que la atañen, así como también la prevención del delito, son temas y objetos que debe abordar la comunidad en su conjunto.

Estamos en los albores de un nuevo siglo y como gobernantes nos cabe la enorme responsabilidad de realizar desde el puesto de lucha, todos los esfuerzos necesarios a fin de permitir que nuestros niños crezcan y se eduquen en libertad, con seguridad y en democracia. Se trata, en definitiva, de lograr que todos juntos realicemos acciones participativas y gastos solidarios para recuperar la confianza y la credibilidad.

Se advierte que el tema de la delincuencia urbana, tan común en todas las ciudades latinoamericanas, se aborda regionalmente con responsabilidad. Esto indica que se está comenzando a transitar por el camino correcto en busca de las mejores soluciones para cada uno de nuestros vecinos destinatarios finales de todos nuestros esfuerzos.

## **CASOS DE CIUDADES**

**PROGRAMA DESARROLLO, SEGURIDAD Y PAZ  
DESEPAZ**

**ESTRATEGIAS DE LA ALCALDIA DE CALI PARA  
ENFRENTAR LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA**

Rodrigo Guerrero V., Alcalde de Cali  
Alberto Concha Eastman, Director DESEPAZ  
Adolfo Alvarez R., Consejero  
Germán Cobo L., Consejero  
Gustavo de Roux R., Consejero  
Alberto Alzate S., Consejero

## ESTRATEGIAS DE LA ALCALDIA DE CALI PARA ENFRENTAR LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA

Preparado y presentado por  
Alberto Concha Eastman *et al.*

### ANTECEDENTES

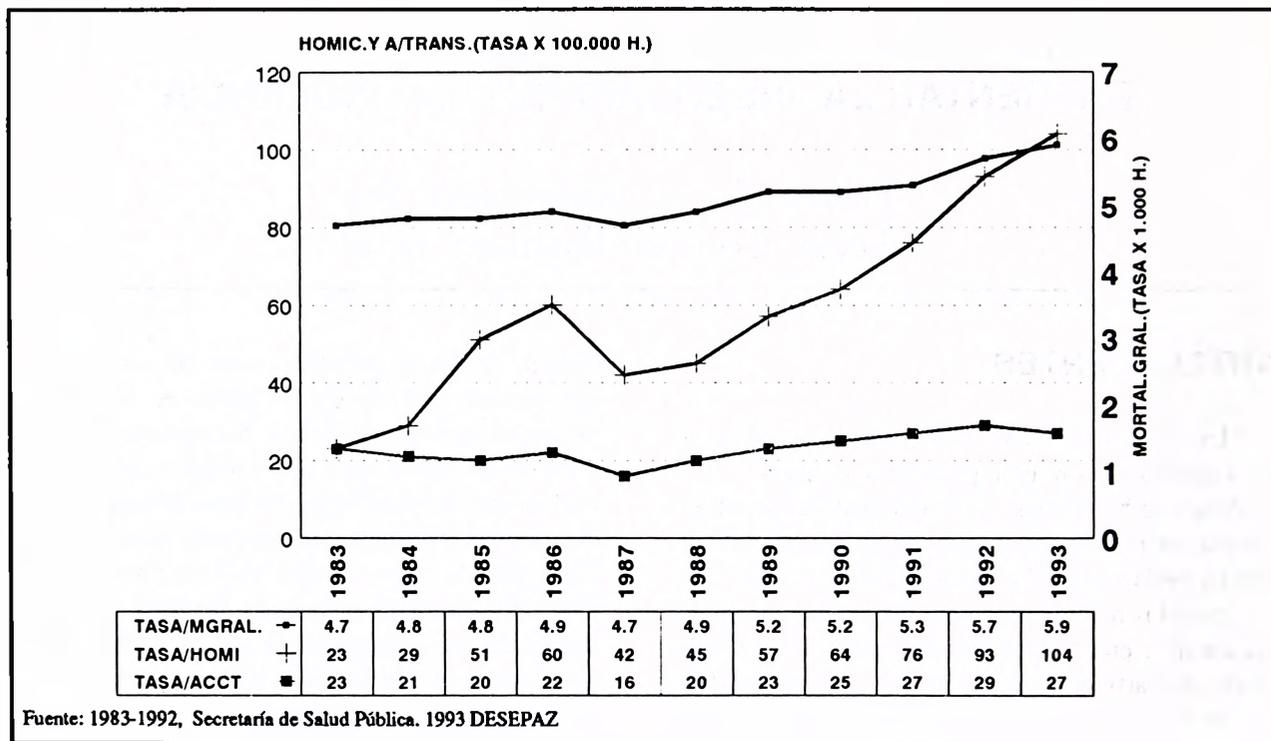
La ciudad de Cali, localizada en el suroeste de Colombia, con una población cercana a 1.8 millones de habitantes, es una ciudad industrial, la tercera en población, localizada en medio de una fértil y bella zona del país, el Valle del Cauca. Cali ha ganado reconocimientos nacionales e internacionales, entre otras razones, debido a un alto grado de participación social y al compromiso del sector privado para apoyar los esfuerzos del gobierno local en los proyectos que tienen relevancia para la sociedad.

Sin embargo, la tasa de homicidios en los últimos diez años ha pasado de 23 a 90 por 100,000 habitantes (Figura 1), según datos de la Secretaría de Salud, tomados de los certificados de defunción, pero sin informes sobre sus factores causales o asociados. Infortunadamente, muchos de tales crímenes quedan sin castigo, debido a que no se captura o no se identifica a quienes los cometen. Muchas viudas, huérfanos, dolor y tristeza son parte del trágico resultado social de esta situación.

De los datos de la red de urgencias en salud de la

ciudad, donde se incluyen todas las instituciones que prestan servicio de 24 horas, se ha logrado establecer que más de 50% de los pacientes que van a los hospitales llegan por heridas originadas en hechos que se relacionan con la violencia, muchos con heridas múltiples que requieren tanto personal especializado como equipo costoso para su atención. Una cantidad apreciable del total del presupuesto del sector salud se invierte en la atención de estas personas. Un estudio reciente adelantado por el Ministerio de Salud<sup>1</sup> mostró que los principales hospitales de Colombia invierten entre 60% y 70% de su presupuesto para atender a las víctimas de la violencia. Otras personas que van allí en búsqueda de tratamiento para diversos tipos de enfermedades, hacen fila por largas horas ante la falta de salas de cirugía o de camas de hospital disponibles para ellas.

Además de las heridas y homicidios, a diario se presentan hurtos y asaltos. Asimismo hay pandillas juveniles y situaciones relacionadas con el narcotráfico, entre otras, que producen un alto grado de descontento y malestar social. La comunidad, independientemente de su nivel socioeconómico ha venido reclamando al gobierno, en



Figural. Tasa de mortalidad general. Homicidios y accidentes de tránsito, Cali, 1983-1992.

forma constante, soluciones al problema de la inseguridad.

Sin embargo, la prevención del crimen no ha sido un problema prioritario de salud pública ni de los gobiernos; quizás se ha visto el crimen con una actitud fatalista y los intentos para enfrentarlo se han enfocado sobre todo en el aumento de la fuerza policial.

Con base en la información mencionada, así como en otro tipo de datos relativos a actividades delincuenciales, la actual alcaldía de Cali, desde

junio de 1992, decidió poner en marcha un proyecto integral para enfrentar el problema de la violencia donde se incluyera una serie de estrategias y actividades en relación con sus posibles causas.

Se nombró un grupo de consejeros para estudiar y presentar una propuesta en tal sentido bajo la dirección de la alcaldía. Para diseñar el programa se tuvieron en cuenta algunos hechos políticos, entre ellos los que se mencionan a continuación.

- La constitución colombiana de 1991 da un

fuerte respaldo a la participación comunitaria. Esto representa para los gobiernos locales o municipales, el hecho que la comunidad ejerza una veeduría permanente sobre sus acciones y sobre el cumplimiento de sus programas de gobierno.

- La descentralización, como estrategia fundamental para modernizar el Estado a todos sus niveles, es una herramienta administrativa para que los gobiernos municipales puedan asumir una responsabilidad mayor en todos los aspectos sociales que tienen que ver con la vida en las ciudades.
- El Concejo Municipal de Cali aprobó en 1991 el Plan de Desarrollo Municipal que incluye el diseño de estrategias que permitan enfrentar los problemas de inseguridad que vive la ciudadanía.
- El manejo del orden público, de la inseguridad, y la garantía del cumplimiento de los derechos ciudadanos en sus diversas expresiones y posibilidades, son responsabilidad de los gobiernos locales.

Después de un mes de discusiones el programa se presentó al Consejo de Gobierno, al Concejo Municipal y a la Comunidad misma a través de los medios masivos de comunicación y en diferentes encuentros con organizaciones locales. A este Programa se le denominó Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ.

## PRINCIPIOS ORIENTADORES

1. La violencia es multicausal, y muchas de sus posibles causas no se han estudiado aún en forma sistemática. La violencia parece ser la expresión de diversos hechos sociales relacionados con el comportamiento de la gente, de los estilos de vida en grupos específicos de la población y en gran medida de los problemas económicos que enfrentan amplios sectores de la población. Infortunadamente, también ha habido aumento de los grupos delincuenciales organizados, con o sin relación con el narcotráfico, y que son los que contratan sicarios para atentar contra la vida de los demás, por diversas causas, no siempre establecidas con toda plenitud.

Aunque no hay respuestas simples para explicar por qué algunas personas adoptan una actitud violenta, sí se conocen algunos factores que se encuentran comúnmente entre los comprometidos en actos delictivos.

La Asociación Americana de Psicología registra algunos de ellos en su informe sobre Violencia y Juventud<sup>2</sup>, entre los que es posible destacar los siguientes: malas relaciones con los padres, problemas en el desarrollo emocional y cognoscitivo, impacto de las relaciones con los compañeros de edad, desigualdad económica y falta de oportunidades sociales, e influencia de los medios de comunicación.

Además de lo anterior, la historia sociopolítica

colombiana se ha caracterizado por el ejercicio de la violencia en la solución de los conflictos. Como expresión de ello se tiene la conocida época de 'La Violencia,' que afectó vastos sectores campesinos y urbanos al final de la década de 1940 y durante la década de 1950, en un prolongado enfrentamiento de los partidos liberal y conservador. De otro lado, en los últimos años el fenómeno del narcotráfico, con su carga de fácil enriquecimiento, corrupción y violencia ha añadido otro componente a la criminalidad.

Guzmán<sup>3</sup> ha hecho estudios en los cuales demostró que es necesario tener una aproximación más clara con respecto a los factores que están directamente ligados a una conducta violenta en particular. También llamó la atención sobre la intencionalidad o no de cometer el asesinato o acto delictivo, como un elemento que necesita estudiarse y tipificarse en la caracterización del crimen.

¿Todos los homicidios se planifican previamente con una intención clara de matar a determinado personaje? (como es el caso del asesinato y atentados contra los políticos) o, de otro lado, ¿resultan de un infortunado mal manejo de los conflictos interpersonales? (muchas veces en relación con el consumo de alcohol, otras con la incredulidad en el sistema judicial y de policía, otras debidas a una extendida y peligrosa subcultura de la violencia como expresión de una supuesta superioridad).

En este rango de causalidad se pueden encontrar una gama de razones que comprenden desde las

deterioradas condiciones socioeconómicas, la pérdida de valores sociales, el ejercicio del monopolio de la fuerza por parte de sectores distintos al Estado, hasta la adopción de otras de carácter subcultural que hacen que el derecho a la vida, a la opinión y a la convivencia pacífica sean subvalorados. Aún no se ha establecido cuánto de esto y cómo influye en la delincuencia en Cali y en Colombia.

Vale sí anotar que la percepción social (entendida aquí como la opinión que las personas expresan con toda libertad), menciona con frecuencia los siguientes factores:

- Corrupción de la fuerzas de seguridad.
- Influencia de la subcultura del narcotráfico.
- Proliferación de pandillas juveniles.
- Surgimiento del sicariato.
- Influencia de los medios de comunicación, en particular la violencia de innumerables películas que se presentan en cine, en TV o en videos.

Estas preguntas y otras similares se deben estudiar para una aproximación más científica al fenómeno.

Es necesario investigar sistemática y continuamente los hechos de violencia, los fenómenos que la circundan, su causalidad y proponer medidas de intervención.

2. En consecuencia, con el primer principio mencionado es necesario estudiar de modo tan profundo como sea posible las causas, formas y

factores por los cuales se presenta la violencia. En otras palabras, se requiere de una investigación sistemática y continua sobre las situaciones de violencia de tal manera que puedan ser la base para la toma de decisiones. Hasta el momento, los estudios hechos por investigadores universitarios no han tenido una relación con las autoridades locales. La alcaldía tradicionalmente recibe de la Policía Metropolitana informaciones sobre esta materia, que, según se ha podido determinar, no siempre son confiables como base de datos.

Dos ejemplos permiten corroborar lo anterior. El primero de Cali. Una revisión de los datos de homicidios por accidentes de tránsito en la ciudad, durante 1992 mostró (Figura 2) que la Policía, la Fiscalía, la Personería y la Secretaría de Tránsito manejan una fuente y un registro de datos distintos, pues no hubo coincidencia entre ninguna de las cuatro entidades sobre la estadística básica de este registro. El segundo ejemplo es de Bogotá: el informe sobre homicidios cometidos en esta ciudad con base en dos fuentes de información, DANE y Policía Nacional (Figura 3. Fuente: El Futuro de la Capital. Misión Bogotá, Siglo XXI, 1993) permitió apreciar dos tendencias no sólo distintas sino opuestas. En la primera la ocurrencia de homicidios tiende a disminuir, mientras que para la segunda está en franco ascenso.

El propósito de la investigación de las causas sociales y del comportamiento en relación con la violencia, en el programa DESEPAZ, se orienta a la toma de decisiones en forma inmediata así como de mediano y largo plazo. La función de DESEPAZ no es detener o llevar personas a juicio, tareas que

corresponden a la Fiscalía y al sistema judicial. Otras instituciones que reúnen informes sobre asesinatos y actos delictivos y que tienen diversas formas de recolectarlos, se vinculan al grupo que procesa los datos para producir una información confiable.

El sistema de información con que se trabaja en DESEPAZ se define no como base de datos estáticos, sino como una concepción epidemiológica dinámica, tal como se entiende y se debe practicar la Vigilancia Epidemiológica de cualquier enfermedad, en este caso, hasta antes de iniciar el presente estudio en Cali, una de origen desconocido denominada Violencia Urbana. Por ello, el grupo que produce sus informes los presenta actualizados, semana a semana, al Consejo de Seguridad Municipal, para que se tengan en cuenta en la toma de decisiones por este organismo.

3. Al mismo tiempo que se realiza la investigación es necesario desarrollar y estimular la tolerancia y el respeto mutuos entre la gente. La comunidad debe saber, y actuar en consecuencia, que sus derechos se deben compartir con los derechos de los demás. Una cultura de comportamiento civilizado incluye el compromiso de la gente para observar las reglas sociales más simples, bajo la convicción de que la ética y la libertad son fundamentales para vivir en sociedad. Se debe aprender a manejar el conflicto de una manera positiva. Hay que intervenir antes que se lleven a cabo el asalto, el homicidio o cualquier otra actividad delictiva. Intervenir solamente *a posteriori* con vista en la represión y el castigo, antes que en la prevención, no soluciona los problemas. El

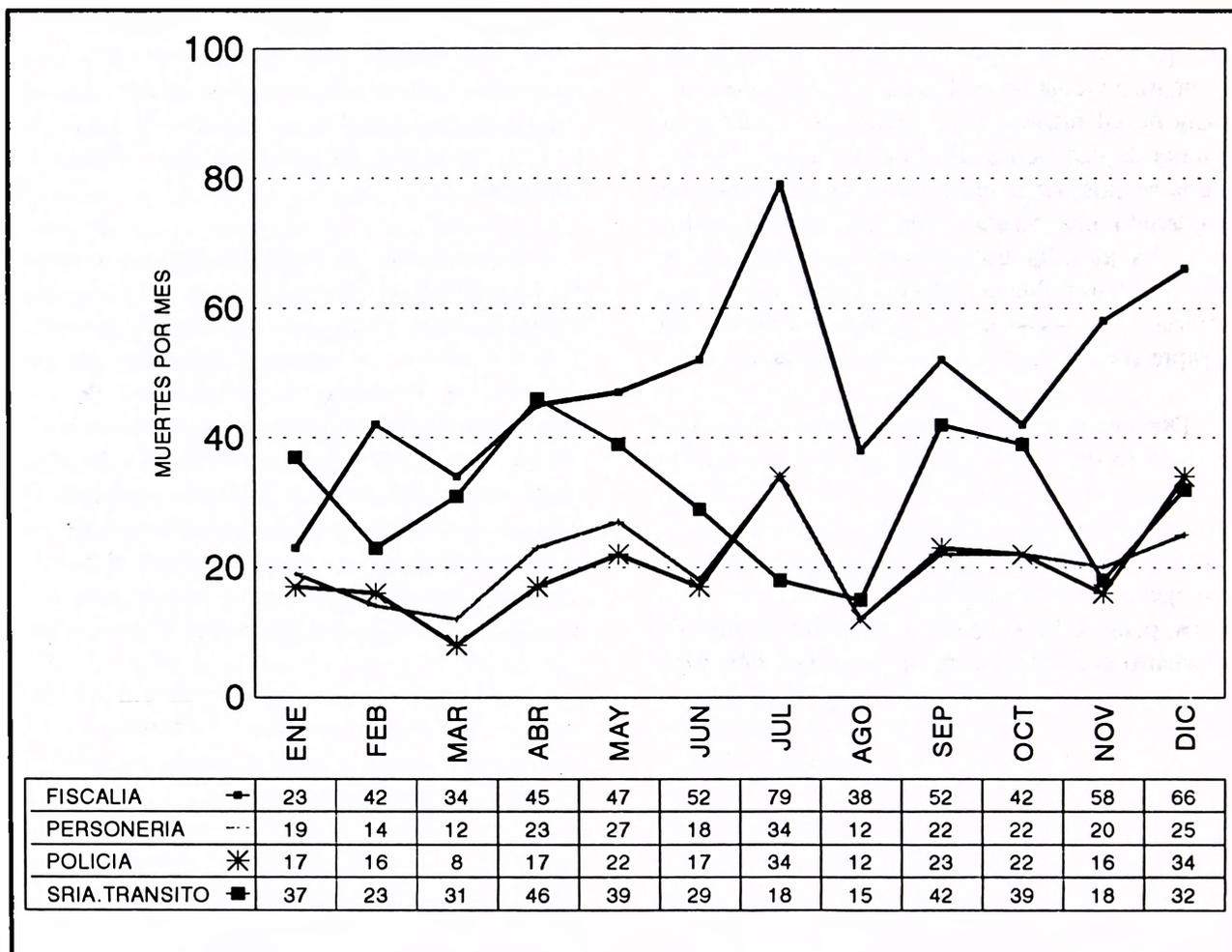
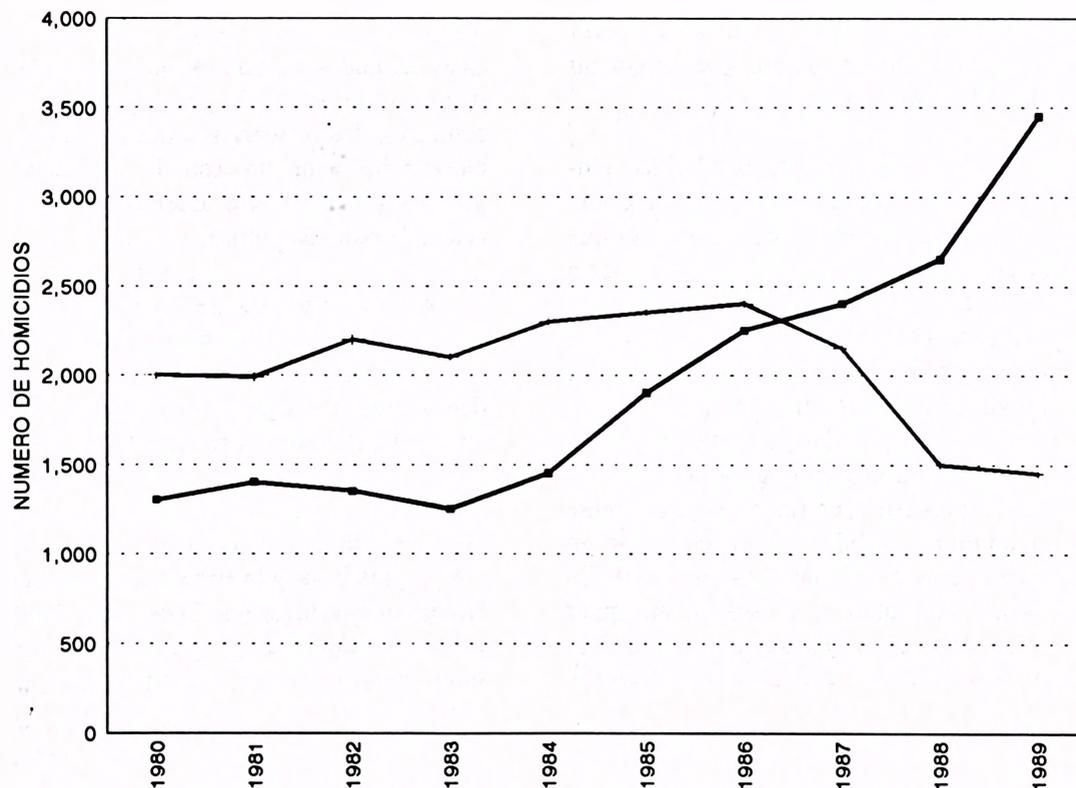


Figura 2. Homicidios ocurridos en accidentes de tránsito. Cali, enero-diciembre de 1992.

hacinamiento carcelario en muchos países del mundo así lo demuestra.

4. La paz y la seguridad de la comunidad son responsabilidad en primer lugar, del gobierno. Los alcaldes, y todo gobernante, tienen la obligación

de trabajar decidida y constantemente por la recuperación de la paz. A los candidatos políticos y a los gobernantes en ejercicio se les debe exigir proyectos como DESEPAZ, con su propia identidad en cada municipio y desde el Gobierno Nacional, y su cumplimiento debe ser exigencia de las



POLICIA	1,300	1,400	1,350	1,250	1,450	1,900	2,250	2,400	2,650	3,450
DANE	2,000	1,990	2,200	2,100	2,300	2,350	2,400	2,150	1,500	1,450

Fuente: Cuadro 2 y Estadísticas judiciales del DANE. *El futuro de la capital*. Misión Bogotá, Siglo XXI.

Figura 3. La inseguridad en Bogotá. Delito de homicidio.  
Comparación de los registros obtenidos por la policía y por el DANE. 1980-1989.

comunidades. En el país, y Cali no es ajena a esta situación, sin ser la ciudad más violenta de Colombia (ver Informe de la Presidencia de la República en Seguridad para la Gente, Fase 2, 1993), se debe mantener la vigencia de un proyecto contra

la inseguridad y la violencia con un contenido preventivo, sin renunciar a la obligatoria acción represiva que demanda la violencia.

Pero, en segundo lugar, además de la acción del

Estado, la población se debe comprometer en esta búsqueda civilizada de la paz, a fin de compartir con las autoridades los esfuerzos para construir una atmósfera de convivencia.

La forma de conseguir esta solidaridad ciudadana debe permitir la creatividad de la gente, fomentar pactos sociales con grupos de jóvenes que conforman las pandillas, invitar y comprometer a los líderes de las comunidades a presentar propuestas, convocar a las iglesias a trabajar con y en las comunidades con altos índices de delincuencia en la búsqueda de las alternativas de paz y convivencia, mantener y estimular la participación de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs) en este proceso y, en fin, mostrar un frente de trabajo amplio y solidario para enfrentar un fenómeno que es ante todo de carácter social. En este sentido se debe atender y estudiar cualquier esfuerzo y se debe estimular su aplicación si es procedente.

5. La prevención del problema de inseguridad y violencia debe privilegiarse sobre la forma tradicional del tratamiento al crimen y sus consecuencias. La estructura familiar, el sistema educativo, la conducta de los ciudadanos y el compromiso de la comunidad en los asuntos sociales son algunas de las esferas de comportamiento preventivo que se deben incorporar en la vida diaria. Prothrow & Weissman<sup>4</sup>, dicen (p. 145): "La glorificación que la sociedad hace de la violencia, la fácil disponibilidad de armas y la cultura de la drogadicción, son explosivas combinaciones que facilitan que los niños y jóvenes se conviertan en los victimarios y las víctimas de la violencia."

Los padres, los maestros, los programadores de televisión y cada ciudadano deben entender que estas actitudes culturales no sirven para conformar una atmósfera de paz en la sociedad. Por el contrario, los esfuerzos educacionales se deben enfocar hacia un proceso de socialización, hacia la convivencia de los miembros de la sociedad (valga la redundancia).

Al hablar acerca de cómo y donde se debe enfatizar la conducta preventiva, lo mismos autores<sup>4</sup> dicen (pág. 173): "Cuando los niños aprenden a valorar sus propias necesidades y opiniones sin tener que pasar por encima de los derechos de los demás, cuando aprenden a expresar sus sentimientos de ira sin perder el control o sin herir a otras personas cualifican sus capacidades y engrandecen sus propias vidas y la Vida dentro de la comunidad. No hay mejor lugar que la escuela, donde diversos grupos de niños se congregan, para aprender tan importantes lecciones." Al educar a la juventud y a los niños, al reeducar a los adultos y al suprimir los mensajes agresivos al mismo tiempo que se desmitifican falsos héroes, se hace prevención. Se deben abolir todos los mensajes que muestran que la guerra o matar a otras personas forman parte de la diversión. Estas ideas se deben trabajar a todo nivel de la sociedad.

Los sociólogos reconocen la importancia de la familia como la unidad básica para el comportamiento futuro del niño y del joven. El hogar es el lugar donde los futuros ciudadanos nacen y crecen y allí aprenden los valores básicos y la forma de relacionarse socialmente. La familia es el primer sitio donde se debe iniciar el proceso para recuperar

la paz. DESEPAZ, trabaja en la capacitación de parejas y de familias con las capacidades necesarias para construir un ambiente hogareño sano y de amor. Es indispensable estimular las interacciones personales al interior de las familias.

6. Independientemente de la posible asociación causal, de las desigualdades sociales y económicas, de la falta de oportunidades negadas o parcialmente satisfechas para amplios sectores de la población, las limitaciones a la participación democrática, se deben tener en cuenta entre los factores que contribuyen a la conformación de las conductas violentas. Por ello diferentes proyectos que tienen que ver con el desarrollo y la búsqueda de la igualdad y la justicia social se deben poner en marcha para mejorar la vivienda, las oportunidades de empleo, la calificación escolar y los demás que se requieran como parte integral del programa DESEPAZ. En Cali hay áreas donde la pobreza, la migración desde otras zonas (rurales o de municipios vecinos), y la falta de oportunidades sociales se han ligado con el aumento de situaciones de violencia como atracos y hurtos, entre otras. Estas áreas se deben considerar como prioritarias de la acción gubernamental. Es de esperarse que con el estudio epidemiológico de la violencia, se puedan hacer mapas de las comunas y barrios e identificar y relacionar sus características y condiciones sociales, con los hechos violentos que allí ocurran. Es responsabilidad del gobierno municipal en su conjunto, incluidos los institutos descentralizados, invertir en estas áreas en búsqueda de su desarrollo.

## OBJETIVOS

- Prevenir y disminuir la violencia y la criminalidad en la ciudad de Cali.
- Afianzar el control del orden civil en el marco del Estado Social de Derecho, por parte del gobierno municipal.
- Promover una cultura de tolerancia y respeto mutuos entre los habitantes de la ciudad.
- Contribuir a mejorar la calidad y el funcionamiento del sistema judicial y de la policía metropolitana.
- Promover el compromiso de la comunidad y su participación en las estrategias de seguridad.
- Trabajar en estrategias de desarrollo económico y social.
- Afianzar el papel civil de la policía y su carácter de garante de los derechos ciudadanos.

## PROYECTOS DE DESEPAZ

Se definen cuatro estrategias o áreas de acción, conformadas por proyectos, subproyectos o actividades que forman parte integral del programa DESEPAZ. El Concejo Municipal ha aprobado el presupuesto básico para los años 1993 y 1994. Se espera que la comunidad y las fuerzas políticas hagan la debida exigencia y presión a las siguientes administraciones para mantener el programa DESEPAZ, con sus propias ideas y actividades.

- *Epidemiología de la violencia.* El objetivo es

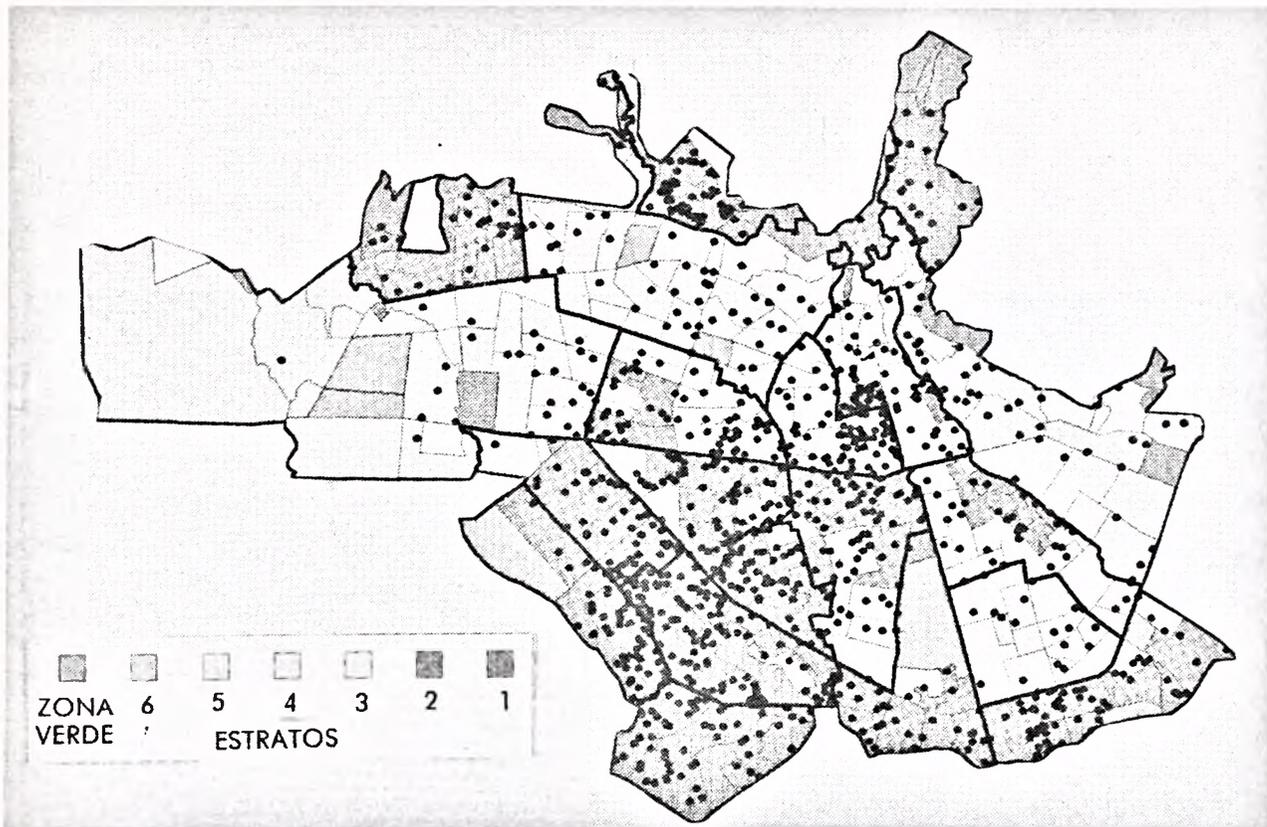
estudiar los determinantes que se dan alrededor de los episodios de violencia. Esto es conocer dónde y cuándo ocurren, quiénes son las personas afectadas, qué factores o hechos sociales rodean el episodio y, por último, analizar y presentar propuestas de intervención sobre tales factores.

Para lograr estos objetivos se planifican tres actividades.

- Bajo la coordinación de un epidemiólogo de DESEPAZ se creó un grupo de representantes de instituciones (Policía, Personería, Fiscalía, Tránsito, Salud, Medicina Legal) comprometidas en el control, atención y mantenimiento de la seguridad pública. El grupo reúne y organiza la información relativa a homicidios y otros crímenes, la hace confiable, esto es, compara y corrige los datos que cada una tiene sobre la ocurrencia de los crímenes. Asimismo se recoge información sobre la escena del crimen y las circunstancias que lo rodean. El estudio revela datos descriptivos sobre las diferentes formas de violencia. En una matriz de datos (Cuadros 1 y 2, para el año 1993) se condensa la información con las variables respectivas en relación con la mortalidad por homicidios y por accidentes de tránsito. La mayor parte de los homicidios ocurre en la noche y en los días viernes, sábados y domingos, 80% tienen lugar entre la población de 19 a 45 años y entre el sexo masculino en 94%. Se calcula la tasa de homicidios por 100,000 habitantes para cada una de las comunas de la ciudad (Figura 4). Se hace un mapa del lugar donde ocurren el homicidio o las lesiones personales y se procesa en computador, por estratos sociales, tipo de arma, móviles que rodearon

el hecho homicida, (ver mapas) donde se pueden observar la distribución geográfica y los datos que se incluyen en la matriz que analiza el grupo en su conjunto. Como se mencionó antes, estos datos son al mismo tiempo la base para la toma de decisiones por parte del Alcalde y del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, al determinarse que 80% de los homicidios ocurren con arma de fuego, se implantó la operación desarme de civiles, especialmente en las noches y fines de semana. Además, se ha podido establecer que cerca de 10% de los homicidios identificados tienen relación con riñas, en 6% las pandillas juveniles se han identificado como autoras del crimen; otro 10% se relacionan con hurtos y asaltos. Con el concurso de medicina legal se ha podido establecer alcoholemia en cifras superiores a 50 mg x 100 ml de sangre en una alta proporción de quienes han fallecido por causas violentas (datos incompletos para 1993). Parece ser que un alto porcentaje de los homicidios se relaciona con venganzas no especificadas.

Además de estas actividades, la alcaldía decidió, desde el momento de iniciar sus funciones, estudiar la violencia como una enfermedad de salud pública y sobre las propias paredes de la oficina del Alcalde se han instalado dos grandes mapas de la ciudad donde se hace un registro diario de los homicidios y las lesiones personales ocurridas en accidentes de tránsito o por arma de fuego o blanca (hoy en día complemento macro de lo que genera el programa de computador para cada comuna). El Consejo de Seguridad analiza semanalmente esta información y toma decisiones sobre las zonas de la ciudad en las que es necesario realizar mayor vigilancia combinada de ejército y policía o inten-



\* = 1 caso

Atlas Gis

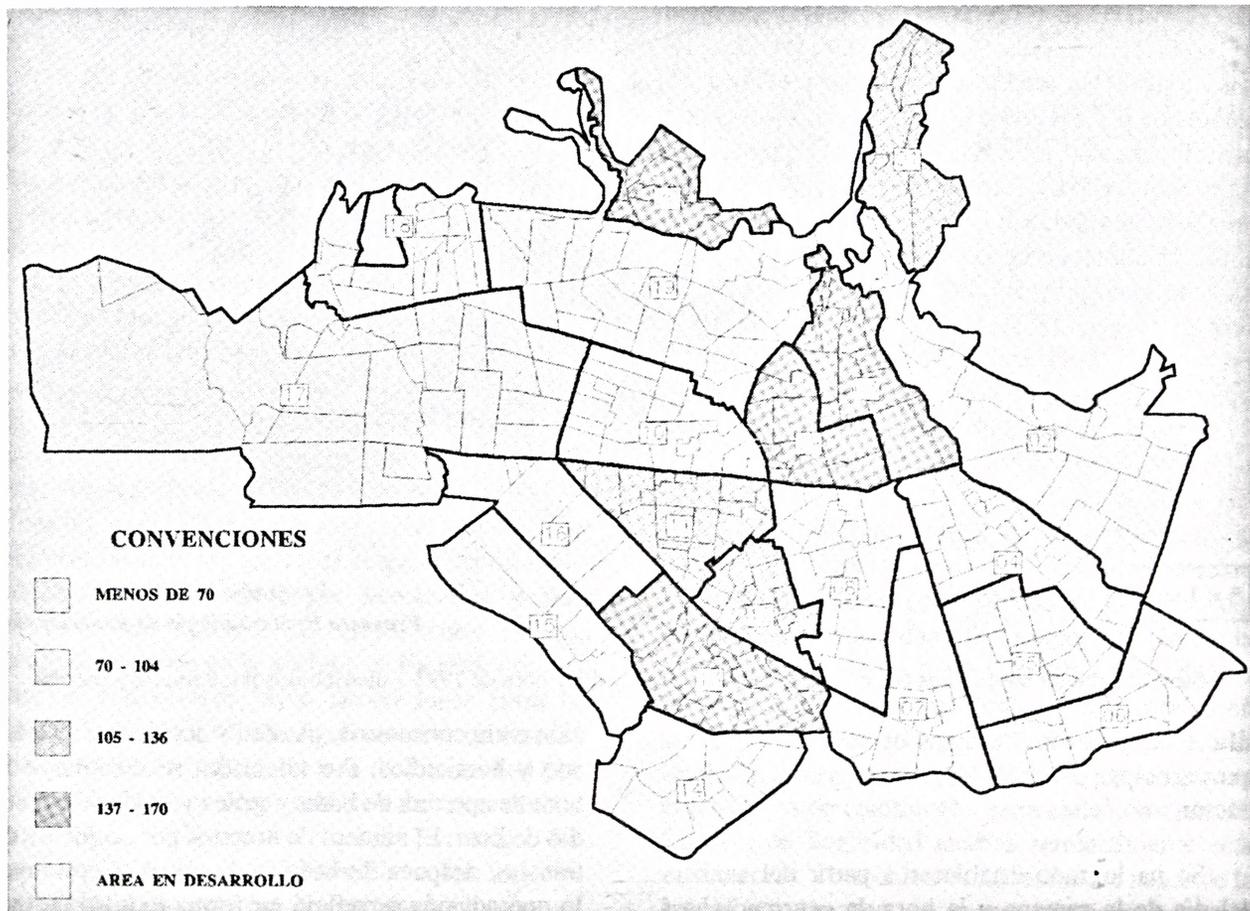
*Programa DESEPAZ  
Proyecto Epidemiología de la violencia*

Mapa 1. Total de homicidios ocurridos en Cali entre enero-diciembre de 1993 y distribuidos por comuna y barrios.

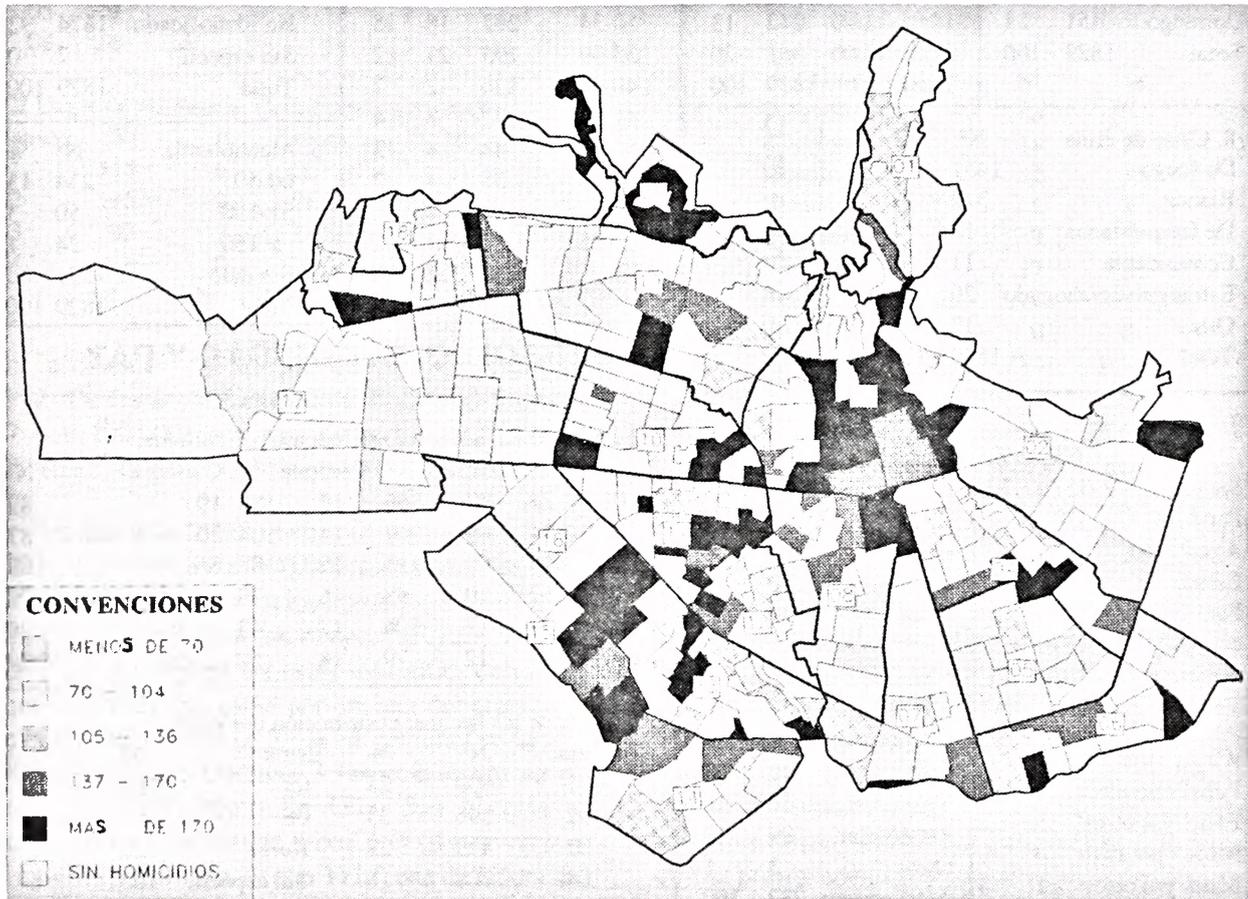
sificar las llamadas "mingas de seguridad" en las que participan diversas dependencias de la administración.

Se ha logrado establecer a partir del análisis del día de la semana y la hora de ocurrencia, así como de las autopsias de medicina legal, la rela-

ción entre consumo de alcohol y accidentes de tránsito y homicidios. Por tal razón, se disminuyó la hora de apertura de bares y griles y sitios de expendio de licor. El número de muertos por accidente de tránsito, después de la hora de cierre, disminuyó, lo que además se reflejó en forma exitosa en una disminución del número y la tasa de mortalidad



Mapa 2. Tasas de homicidios por comuna. Cali, 1993. Tasa por 100,000 habitantes.



Mapa 3. Tasas de homicidio por barrio. Cali, 1993. Tasas por 100,000 habitantes.

**Cuadro 1**  
**Mortalidad Por Homicidio. Cali 1993.**

1. Días	Nº	%	2. Hora	Nº	%	3. Edad/sexo	M	F	%	4. Víctima	Nº	%		
Lunes	221	12	00:01-03:00	383	21	< 05	17	7	1	Identificada	1686	92		
Martes	200	11	03:01-06:00	224	12	05-09	1	1	0	NN	143	8		
Miércoles	183	10	06:01-09:00	132	7	10-14	18	1	1	Total	1829	100		
Jueves	205	11	09:01-12:00	189	10	15-19	224	7	13	5. Víctimario				
Viernes	235	13	12:01-15:00	122	7	20-24	350	18	20	Identificado	148	8		
Sábado	334	18	15:01-18:00	139	8	25-29	342	24	20	No identificado	1674	92		
Domingo	451	25	18:01-21:00	242	13	30-34	262	18	15	Sin especific.	7	0		
Total	1829	100	21:01-24:00	361	20	35-39	195	21	12	Total	1829	100		
			Total	1829	100	40-44	124	2	7	6. Alcoholemia				
						45-49	72	8	4	Nº	%			
8. Clase de arma	Nº	%	<b>D E S E P A Z</b>											
De fuego	1451	79		50-54	43	4	3	00-50					234	13
Blanca	312	17		55-59	35	4	2	51-150					50	3
De fuego/blanca	13	1		60-64	16	0	1	> 150					24	1
Contundente	11	1		> 65	12	3	1	Sin dato					1521	83
Estrangulado/ahogado	29	2		Total	1711	118	100	Total					1829	100
Otras	13	1												
Total	1829	100												
<b>DESARROLLO, SEGURIDAD Y PAZ</b>														
9.1 Víctimario			10.1 Móvil			7.1 Lugar de los hechos. Distribución por comuna.								
Nº	%		Nº	%	Comuna	Nº	Comuna	Nº	Comuna	Nº	Comuna	Nº		
Sicario	357	20	Atraco	232	13	01	36	07	66	13	188	19		
Pandilla	70	4	Riña	161	9	02	74	08	107	14	104	20		
Agente del Estado	25	1	Grupo especial	184	10	03	106	09	113	15	88	Sin especific.		
Familiar o conocido	34	2	Sin especific.	1216	66	04	62	10	98	16	79	Total urbano		
Sin especific.	1307	71	Total	1829	100	05	28	11	106	17	43	+ rural		
Total	1829	100	10.2 Lugar del atraco			06	103	12	79	18	50	Total	1829	
			Nº	%	7.2 Lugar de los hechos. Distribución por estrato.									
			Hogares	18	8	Estrato	Nº	%	Estrato	Nº	%			
9.2 Agentes Est.			Calle	146	63	01	508	28	05	108	6			
Polic. operativo	21	84	Vehículos	36	16	02	596	33	06	53	3			
Polic. y/u otros	3	12	Establecim.	29	13	03	409	22	Rural	20	1			
Milit. operativo	0	0	Otros	3	1	04	108	6	Sin especific.	103	6			
Milit. y/u otros	1	4	Total atracos	232	100	Total				1829	100%			
Total	25	100												

**Cuadro 1 (continuación)**  
**Mortalidad Por Homicidio. Cali 1993.**

8.1 Lugar de residencia. Distribución por comuna.							
Comuna	Nº	Comuna	Nº	Comuna	Nº	Comuna	Nº
01	7	07	19	13	59	19	21
02	11	08	20	14	23	20	22
03	20	09	24	15	14	Sin esp.	1417
04	9	10	26	16	31	Total urb.	1829
05	9	11	29	17	9	+ rural	0
06	24	12	20	18	15	Total	1829

8.2 Lugar de residencia. Distribución por estrato					
Estrato	Nº	%	Estrato	Nº	%
01	115	6	05	24	1
02	165	9	06	9	0
03	93	5	Rural	0	0
04	6	0	Sin especific.	1417	77
Total	1829	100%			

10.3 Riñas		
	Nº	%
Familiares	32	20
En establecimientos	16	10
Callejeras	105	65
Lugar de trabajo	2	1
Otras riñas	6	4
Total riñas	161	100

10.4 Grupo específico		
	Nº	%
Drogadictos	18	10
Indigentes	16	9
Prostitutas	2	1
Homosexuales	5	3
Basurriegos	9	5
Vigilantes	27	15
Ayudante construc.	114	62
Otros	0	0
Total	184	100

por accidentes de tránsito en comparación con 1992. De hecho, se registraron 478 muertes (tasa: 27 por 100,000) por esta causa en 1993 contra 570 (tasa: 29 por 100,000) en 1992.

La alta tasa de homicidios ocurridos en Cali en 1993, 104 por cada 100,000 habitantes, es significativamente mayor en los hombres con 209 si se compara con 13 para las mujeres (Figura 4). Las comunas que tienen las tasas más altas, definidas aquí como las que están por encima del promedio de la ciudad, aunque en todas las comunas se tienen cifras altas, son: Comuna 3 (especialmente en el sector conocido como La Olla, San Nicolás y Sucre) con 170; Comuna 9 con 163 (sector vecino al anterior); Comuna 20 con 141 (zona de ladera de alto riesgo social conocida como Siloé); Comuna 13 con 138 (en el deprimido y populoso sector del

Distrito de Aguablanca); Comunas 11 y 12 con 122 y 121, respectivamente (sectores densamente poblados y vecinos); Comuna 1 con 112 (zona de ladera conocida como Terrón Colorado); y la Comuna 8 con 104 (en zona industrial y con todos los servicios públicos). El Mapa 1 muestra lo que se ha denominado el "sarampión" de la violencia en Cali, con una concentración de homicidios en las áreas señaladas, pero donde se aprecia que prácticamente en toda la ciudad se cometieron asesinatos en 1993. Sin embargo, se ha podido establecer que en las comunas más violentas hay barrios más rojos que otros, es decir que tienen tasas más altas que su propia comuna, y que al mismo tiempo hay barrios en las mismas comunas donde no se han cometido asesinatos en el año. Por supuesto que

**Cuadro 2**  
**Mortalidad Por Accidentes de Tránsito. Cali 1993**

1. Días	Nº	2. Hora	Nº	%	3. Edad/sexo	M	F	%	4. Víctima	Nº	%
Lunes	60	00:01-03:00	157	33	< 10	20	8	6	Identificado	460	96
Martes	64	03:01--6:00	33	7	10-18	32	8	8	NN	18	4
Miércoles	60	06:01-09:00	23	5	19-30	99	28	27	5. Victimario		
Jueves	60	09:01-12:00	27	6	31-45	99	22	25	Identificado	309	65
Viernes	66	12:01-15:00	36	8	46-65	75	18	19	No identif.	142	30
Sábado	91	15:01-18:00	69	14	> 65	48	21	14	Sin especific.	27	6
Domingo	77	18:01-21:00	71	15	Total	373	105	100			
		21:01-24:00	62	13							

6. Vehículo víctima	Atrop.	Colis.	SE	Otros	Total	%	8. Lugar del accidente
Particular	3	15	1	20	39	8	Dirección Comuna Dirección Comuna
Público: bus	3	2	0	3	8	2	D 26 II, Cra 73 13 Cra 23, Calle 51 02
taxi y otros	0	8	0	4	12	3	Cra 1, Cra 34 04 Cra 19, Calle 20 09
Motocicleta	50	39	1	23	113	24	Cra 1, Calle 34 04
Bicicleta	30	2	0	1	33	7	Cra 7, Calle 6 03 Cra 36, Calle 73 14
Oficial	0	1	0	0	1	0	
Otros	1	2	1	1	5	1	
Sin especific.	8	0	21	1	30	6	
Peatón	235	0	1	1	237	50	
Total	330	69	25	54	478	100	

7. Vehículo victimario	Atrop.	Colis.	SE	Otros	Total	%
Particular	172	37	2	21	232	49
Público: bus	65	14	0	3	82	17
taxi y otros	24	7	0	4	35	7
Motocicleta	24	5	0	23	52	11
Bicicleta	3	0	0	1	4	1
Oficial	4	0	0	0	4	1
Otros	1	2	0	1	4	1
Sin especific.	37	4	23	1	65	14
Total	330	69	25	54	478	100

cia de pandillas juveniles o con otro tipo de violencia o comportamiento social que requiera intervención.

- Se adelantan sondeos de opinión para tener una idea de la percepción que la gente tiene de la policía y del gobierno local en lo referente al programa DESEPAZ.

- Con las universidades locales, en particular con la Universidad del Valle, Facultad de Sociología, se han contratado estudios independientes sobre violencia, que además de confrontar los datos de la Alcaldía-DESEPAZ, tienen su propia interpretación del fenómeno, y que la Administración Municipal tiene en cuenta.

estos datos llaman a profundizar el tema para establecer con mayor rigor las relaciones con la situación social, el crimen organizado, la existen-

- *Fortalecimiento institucional del orden*

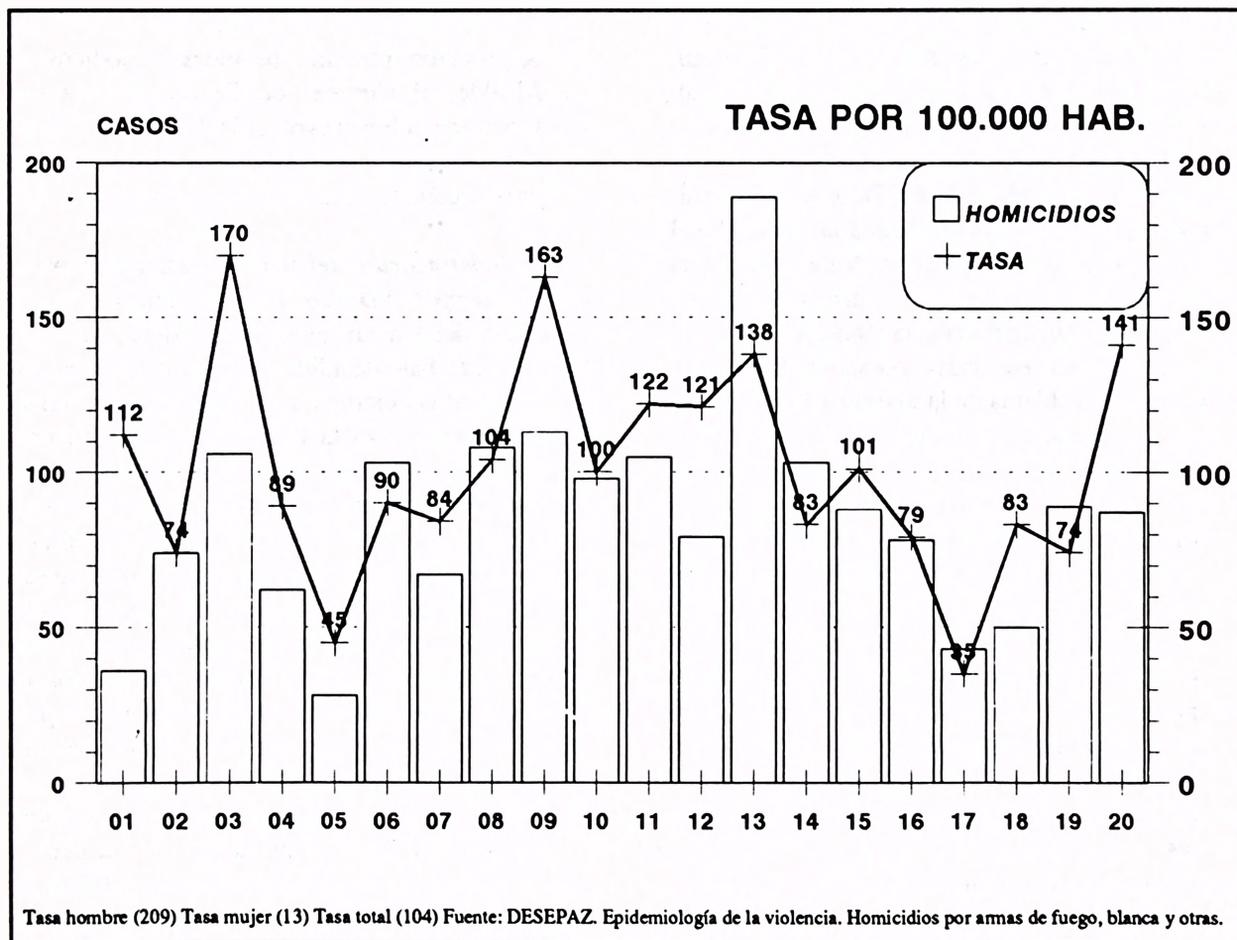


Figura 4. Total homicidios ocurridos en Cali. Casos y tasas por comuna. Enero-diciembre, 1993.

**ciudadano.** El objetivo es recuperar y utilizar las reglamentaciones nacionales y municipales, los decretos y las leyes por parte del ejecutivo municipal (alcaldía) que tiene el mandato constitucional de dirigir los asuntos de la seguridad en la ciudad.

Para lograr tales objetivos se desarrollan las siguientes actividades:

° *Consejos de seguridad.* Presidido por el Alcalde, se realiza cada semana un consejo de seguridad con la participación del Comandante de la

Policía Metropolitana, el Director y los Consejeros de DESEPAZ, los directores de Visecali, DAS, SIJIN, Medicina Legal, el Fiscal Seccional, el Personero Municipal, el representante de la Tercera Brigada, Secretaría de Gobierno, y el representante de Secretaría de Tránsito, para analizar y tomar decisiones respecto a la criminalidad ocurrida en la semana anterior. Vale destacar el ambiente constructivo en que se discuten los delicados asuntos, siempre con la óptica de unir los esfuerzos de las entidades comprometidas para solucionar el problema de la inseguridad.

° *Con la Policía*

- Mejoramiento del nivel de escolaridad de los agentes para lograr su calificación como bachilleres.
- Capacitación en derechos humanos y relaciones de la Policía con la sociedad civil. Se han programado y realizado cursos sobre el particular. La propuesta es que lleguen a toda la Policía.
- Programas de vivienda para oficiales y agentes.
- Desarrollo de propuestas para la cabal aplicación de la Ley 62 de la Reforma de la Policía, en particular lo que tiene que ver con la figura del Comisionado de Policía, y el mejoramiento de la relación policía-ciudadanía.
- Está en operación una reestructuración de la distribución geográfico-política de las Estaciones de Policía, con asignación de funciones y responsabilidad por zonas específicas y concentración del pie de fuerza disponible en las zonas donde se concentra más el delito en

cada comuna, y se espera que cada comandante de estación presente balances periódicos al Alcalde, al Consejo de Seguridad y a sus superiores sobre la evolución de la violencia, en sus diversas expresiones, dentro de su jurisdicción.

° *Modernización del sistema judicial.* A pesar de ser cuerpos distintos e independientes en la estructura del Estado, el sistema judicial y el gobierno local han decidido unir esfuerzos en los aspectos que conciernen a la seguridad ciudadana. Para cumplir esta meta la Alcaldía apoya el proceso de sistematización del sistema judicial con los elementos requeridos para un mejor desarrollo de sus actividades. DESEPAZ ha financiado cursos de actualización en criminalística y otras áreas. El programa incluye la modernización y cualificación de las inspecciones de policía y las comisarías de familia y la promoción de Centros de Conciliación en las diferentes comunas para desarrollar nuevos enfoques en la justicia como los jueces de paz. La Casa de Paz en una de las comunas más críticas, reúne todas las entidades comprometidas en la aplicación de justicia y conciliación, y se integra en una Red de Cómputo que facilita el manejo de las denuncias que presenta la población. Se continuará con estas actividades en forma permanente.

° *Apoyo a la Personería.* La promoción de los derechos humanos entre la población por medio de campañas, volantes, seminarios, cursos y otros se ha apoyado a través de la Personería. Se busca igualmente fortalecer la capacidad operativa de la Personería. La Constitución de 1991 contiene ar-

tículos que garantizan los derechos de la ciudadanía pero igualmente contiene formas por las cuales lograrlos. Con el apoyo que ofrece DESEPAZ a la Personería, se espera dar pasos adelante en el mejoramiento de la relación entre los ciudadanos y las autoridades locales.

• *Educación para la paz y la convivencia.* El objetivo es educar a la comunidad en la concepción del manejo civilizado de los conflictos. Para cumplir tal objetivo se han planificado las siguientes actividades:

◦ Los medios de comunicación se utilizan para promover mensajes positivos en relación con los conflictos y la violencia. Se creó la Asociación de Televidentes para sensibilizar a la opinión pública y trabajar por la erradicación de las películas de violencia que diariamente se presentan en la televisión. La serie el "Vivo bobo," que personifica a un individuo que asume un comportamiento irrespetuoso de las normas ciudadanas, ha favorecido el clima de afianzamiento y recuperación de las conductas cívicas.

◦ El sistema escolar recibe apoyo para sensibilizar a los educadores y educar a los niños en los conceptos de paz. Se ha adelantado una campaña para organizar y apoyar a los Niños por la Paz y por la supresión de las armas de juguete. A través de los microcentros en Derechos Humanos y talleres se motiva y sensibiliza a los educadores como actores claves de la formación en valores de convivencia y respeto desde la escuela.

◦ Fortalecimiento de la estructura familiar,

inicialmente orientado a las áreas de alto riesgo, para estimular y enseñar a las familias a aprender técnicas de comunicación a fin de reforzar las relaciones entre padres e hijos.

• *Estímulo a la participación y solidaridad comunitarias.* El objetivo es mejorar las relaciones entre la Alcaldía y los habitantes.

Las siguientes actividades forman parte integral de esta propuesta:

◦ *Consejos de gobierno comunitarios (CGC).* Desde junio de 1992 cada semana el Alcalde y todo su equipo de gobierno se desplazan a una de las comunas de la ciudad, previa preparación de la reunión con los representantes de la misma, y se tiene allí un foro libre acerca de sus necesidades, sus puntos de vista sobre la administración, el cumplimiento de las obras de gobierno y los compromisos adquiridos, y la ejecución del presupuesto para la comuna. Se han realizado cuatro rondas de tales CGC en cada una de las 20 comunas. Se considera que estos foros de debate público y civilizado, por su estabilidad, metodología y seriedad han empezado a producir cambios en la forma de hacer política, en el mejor sentido del término, y los representantes de la comunidad los reclaman ahora y para las siguientes administraciones.

◦ *Consejos de Seguridad Comunitarios (CSG).* Se celebran con representantes de las comunidades, en busca de una más activa participación de las mismas en el análisis y manejo del problema de la inseguridad.

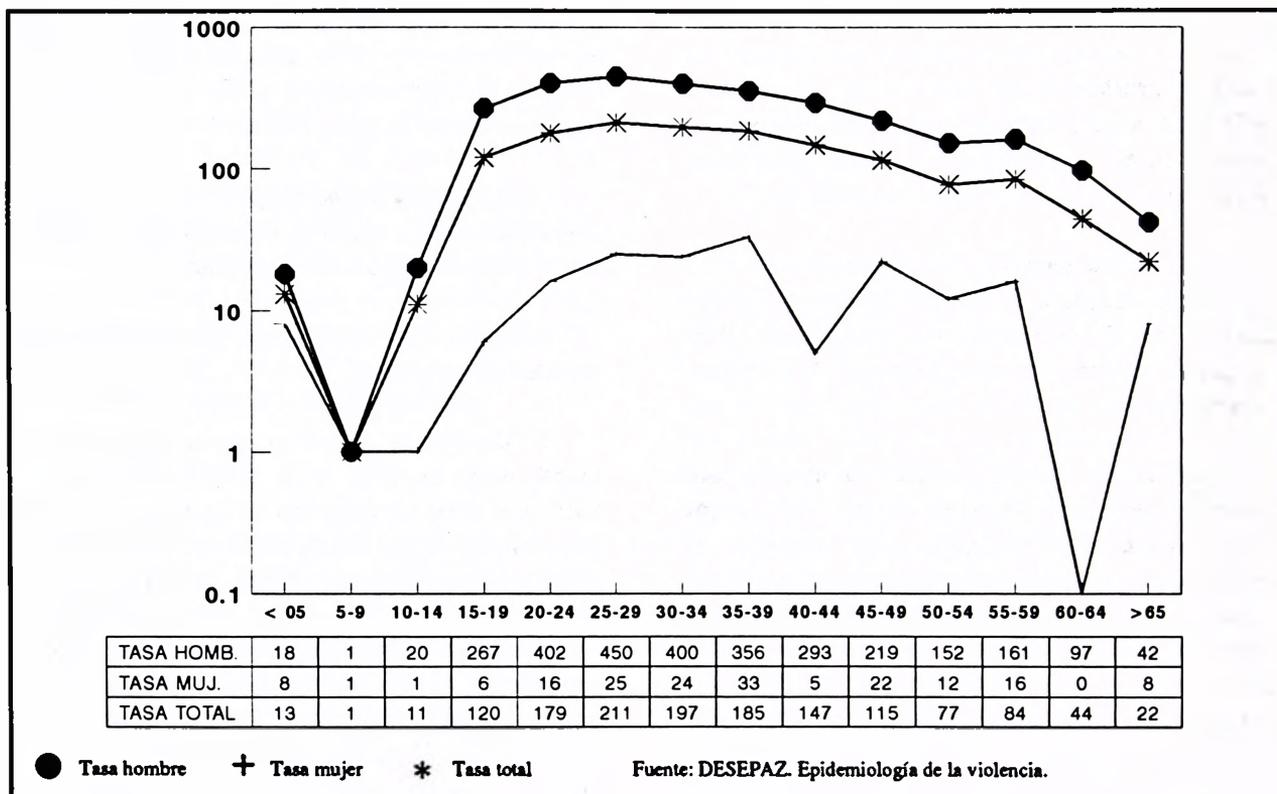


Figura 5. Tasas de homicidios ocurridos en Cali. Enero a diciembre de 1993.

◦ *Impulso y cumplimiento del Acuerdo Comunitario.* Este mecanismo por el cual las Juntas Administradoras Locales (JAL) de cada comuna deciden con la administración los rubros de inversión física y social, se ha convertido en otro instrumento de Participación Social en los asuntos de la administración. Las propias comunidades tienen igualmente el derecho a la veeduría para el cumplimiento de los acuerdos.

◦ *Los Comités Intersectoriales,* que funcionan

regularmente y desde hace varios años, con presencia de los representantes de la comunidad y de la administración, forman parte integral del desarrollo de la Participación Social. DESEPAZ aporta elementos de análisis y recursos de su presupuesto para la cualificación y capacitación de los miembros de los Comités Intersectoriales, requisito indispensable para poder hacer más activa la presencia e influencia de la comunidad en sus asuntos. Desde el mes de octubre de 1993 y durante cinco meses, todos los miembros de los Comités Inter-

sectoriales de las 20 comunas y de los corregimientos, han recibido capacitación en Planeación Participante.

° *Educación para la Participación y convivencia comunitaria (EDUPAR)*. A través de una metodología probada por expertos en educación de universidades locales, y con el apoyo de las Organizaciones no Gubernamentales y varias fundaciones, se viene realizando una serie de cursos de capacitación en manejo de conflictos y normas de convivencia pacífica en diferentes comunas de la ciudad en los cuales participan líderes y ciudadanos. En una programación de dos fases se ofrece capacitación en el manejo de conflicto y en el reforzamiento al diálogo, a la relación entre padres e hijos, al fortalecimiento de la familia en la primera fase; y en una segunda se introducen los elementos para el manejo de conflictos y la convivencia en lo social, vecindario, manejo de espacios públicos y armonía social.

## **PROMOCION DEL DESARROLLO SOCIAL EN SECTORES CRITICOS Y EN ALTO RIESGO**

El objetivo es lograr que la administración en su conjunto dé un mayor impulso a los proyectos sociales dirigidos a los sectores de la ciudad que son de mayor riesgo por sus condiciones sociales. La pobreza, la injusticia social y la falta de oportunidades impulsan negativamente a las personas que los sufren, sobre la forma de manejar los conflictos sociales. En otras palabras son factores que se relacionan con la violencia e inseguridad, aunque

no son necesariamente correlativos. DESEPAZ ha incluido subproyectos específicos con el propósito de dar la requerida atención a estos grupos sociales, en los áreas de:

*Juventud.* Según datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal se estima que en Cali el total de la población entre 12 y 24 años es alrededor de 450,000 jóvenes, muchos de ellos sin posibilidades de estudio, oportunidad negada muchas veces desde la más temprana edad, y que su necesidad de formar grupos con sus amigos responde al espíritu social del ser humano. DESEPAZ y la Secretaría de Programas Especiales de la Alcaldía de Cali, han venido trabajando en la conformación y funcionamiento de las CASAS DE LA JUVENTUD, donde los jóvenes de ambos sexos se puedan agrupar para diversas actividades como recreación, deporte, danzas, tertulias culturales, y para recibir capacitación. Si se tiene en cuenta que la mayoría de la juventud caleña no se encuentra comprometida en actividades delictivas, la estrategia de las Casas de la Juventud se ofrece igualmente como un punto de encuentro de aquellos que están en actividades delictivas con sus compañeros y amigos que no lo están. Los jóvenes que conforman los grupos de alto riesgo social, conocidos como pandillas juveniles, merecen una segunda oportunidad.

La Asociación Americana de Psicología en su informe sobre Violencia y Juventud<sup>1</sup> (pp. 63-65) señala la necesidad de intervenir con diversas propuestas ante estos grupos, como: compromiso de sus padres, aproximación diferente del sistema escolar, intervenciones comunitarias y guber-

namentales y desarrollo de lo cultural y ecológico. DESEPAZ enfatiza en la necesidad de trabajar por su rehabilitación o resocialización.

Algunas cifras estimadas por el Fondo de Seguridad y Vigilancia de Cali (VISECALI) muestran que alrededor de 8,500 jóvenes se han agrupado en 130 de tales pandillas, con un grado variable de actividades delictivas, de permanencia en la misma o de edad de vinculación. Los datos iniciales que se han obtenido a través del grupo de Epidemiología de la Violencia, muestran que entre los asesinatos identificados en Cali, solo 6% se han atribuido a los grupos juveniles. Infortunadamente la comunidad percibe de una manera diferente la acción de estos grupos y los considera como parte sustancial de la inseguridad. De hecho, muchos de ellos realizan una serie de actos delictivos y de daño social que favorece tal percepción. A estos jóvenes se ofrecen oportunidades para capacitarse y para generar ingresos, que si bien han sido acogidos por decenas de ellos, aún falta un alto porcentaje sin cubrir. Se está trabajando, con recursos y apoyo técnico del PNUD y ONGs de la ciudad así como con el sector privado, en la elaboración de proyectos de capacitación para el trabajo. DESEPAZ y la Secretaría de Programas Especiales son conscientes de la urgencia de tener proyectos de aplicación inmediata que se puedan presentar a los jóvenes, que demandan del Estado proyectos concretos para resolver sus problemas.

De otro lado, además de la capacitación bajo la formalidad de la educación tradicional, se ofrecen otras modalidades llamadas de educación alternativa para ofrecerles posibilidades de adquirir

habilidades y conocimientos en otro tipo de actividades laborales. Vale mencionar que a la fecha se han incorporado grupos de jóvenes a entidades del municipio, como EMCALI y EMSIRVA, donde efectúan bajo la modalidad de contratos, recolección de basuras, limpieza de parques, organización de actividades deportivas y competencias. En algunos casos la realización de certámenes deportivos con equipos conformados por pandilleros, las rivalidades de grupo se han podido superar. Hasta el momento 34 grupos con 1,200 jóvenes forman parte de este proceso de resocialización, y se ha podido observar una continua actitud positiva de su parte, lo cual muestra su capacidad de confiar y de creer en ellos. Merecen una segunda oportunidad.

- El desarrollo social en vivienda, opciones laborales, mejoramiento de los servicios de salud, modernización, ampliación e instalación de los servicios públicos de acueducto, energía, alcantarillado y teléfonos, educación, recreación y demás responsabilidades sociales del Estado tienen una especial atención en las áreas de riesgo por parte de las diversas dependencias de la administración municipal. Se ha garantizado un programa especial para entregar 22,500 lotes con servicios para familias de salario mínimo y por sistema de autoconstrucción. Su ejecución está en proceso. De otro lado, con ONGs y varias fundaciones se presta especial atención a programas de mercadeo de alimentos a precios reducidos en las zonas pobres, protección ambiental y reciclaje. El programa de microempresarios ha sido ampliamente acogido por las comunidades que demandan cada día posibilidad y orientación para aplicarlo.

• Especial atención se ha dado a los grupos guerrilleros que acordaron con el gobierno central su reincorporación a la vida civil. La Alcaldía, a través de DESEPAZ, colabora tanto en la capacitación como en la creación de oportunidades laborales para los exguerrilleros. Se les apoya y se les financia cursos para su calificación como bachilleres; se les estimula y se les otorgan contratos con cooperativas que ellos han formado y se les alienta su calificación como microempresarios.

## COMENTARIO FINAL

La aceptación que el programa DESEPAZ ha tenido ante el Concejo Municipal, ONGs, empresarios locales, líderes comunitarios, pero en especial ante el propio Presidente de la República, quien ha hecho público reconocimiento a su integridad y aprobó darle un apoyo económico con una partida de 1,000 millones de pesos, son la mejor muestra de su solidez.

El Concejo Municipal ha aprobado los respectivos presupuestos para los años 1993 y 1994 (1,500 y 3,000 millones de pesos, respectivamente). Una reciente separata de la Presidencia sobre el tema de la Seguridad Integral, aunque no lo menciona, sí contiene los elementos fundamentales que DESEPAZ ha diseñado. La Consejería Presidencial para la Paz y los Derechos Humanos, ha firmado Convenios con la Alcaldía de apoyo a DESEPAZ en las áreas de derechos humanos, y en la promoción y realización de Talleres sobre Violencia y Ciudad.

Por primera vez un municipio tiene un pro-

grama integral, sistemático y con un presupuesto para enfrentar la inseguridad y la criminalidad.

Son de esperar resultados tangibles en el inmediato futuro, aun cuando se reconoce la difícil tarea que se tiene al frente, cuyo promisorio impacto será de mediano y largo plazo.

## REFERENCIAS

1. American Psychological Association. 1993. *Violence and youth. Psychology's response*. Commission on Violence and Youth, vol 1.
2. Guzmán A. 1993. *Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana*. (Mimeógrafo). Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica, Universidad del Valle, Cali.
3. MinSalud/Instituto Nacional de Salud. 1993. *La mortalidad en Colombia 1953-1991. Frecuencia por edad y sexo*. INS, Bogotá.
4. Prothrow D & Weissman M. 1991. *Deadly consequences*. Harper Collins Publishers, New York.

## ACTIVIDADES Y RESULTADOS PARCIALES DEL PROGRAMA DESEPAZ

En los cuadros a continuación se presentan las actividades y resultados parciales del programa DESEPAZ adelantados para el cumplimiento de sus diversas estrategias. Se han agrupado según al área de acción. Lo hecho hasta ahora no tiene una medición exacta e inmediata de su impacto social, pero como se mencionó en el documento, se espera que estas estrategias produzcan resultados a mediano y largo plazo, aunque por supuesto hay acciones localizadas y generales cuyo efecto se em-

pieza a percibir.

Ejemplo de lo anterior se ha visto en algunas comunas, en las que se ha logrado una conciencia sobre el trabajo conjunto Estado-Ciudadanía para la resolución de los problemas de inseguridad y violencia. En 1993 en la Comuna 20 se registraron 15 semanas en las que no ocurrió un solo homicidio, a diferencia del año anterior, 1992, en el que se presentaron dos o tres homicidios semanalmente. Asimismo, los habitantes de zonas populares han confirmado reiteradamente la drástica disminución de atracos y robos en los barrios donde los jóvenes se han incorporado a actividades productivas, bien sea con la administración municipal o con el concurso de empresas privadas. Es necesario destacar que tanto las instituciones oficiales como las privadas a las que se vincularon estos jóvenes, han manifestado su satisfacción por la capacidad y eficiencia con que desarrollan y cumplen su trabajo.

Situaciones parecidas se han vivido en las comunas 7 y 15. Infortunadamente parece que los homicidas trasladaran sus escenarios delincuenciales a otras comunas y por ello las tasas de homicidio en la ciudad siguen siendo altas, aunque inferiores a otras ciudades del país. No ocurre lo mismo con las actividades delictivas en general, pues Cali no figura entre las de mayor proporción en el país, según informe reciente de la Presidencia de la República.

Las actividades de capacitación con niños, jóvenes y adultos en los programas de convivencia pacífica y tolerancia al derecho ajeno han sido muy

bien recibidos por las comunidades que demandan de la administración ampliar la cobertura de estos programas. La familia y la escuela son parte fundamental de este proceso y se requiere del concurso de instituciones o entidades que se puedan vincular directa o indirectamente a los propósitos de trabajar por la paz y la convivencia.

Se rediseñó para 1994 el trabajo con los jóvenes de alto riesgo, y se tomaron otras alternativas como el trabajo con sus madres, el apoyo psicológico, la asistencia jurídico-social, la capacitación y las oportunidades para generar ingresos, la recreación y las actividades culturales, todo esto con el apoyo de una Casa de Juventud, PARCES, desde y con la cual se activa la coordinación de los esfuerzos que la Alcaldía ejecuta con estos jóvenes. Este proceso se inició en febrero de 1994.

El espacio público como elemento aglutinante de los derechos de la gente a la recreación, es objeto de trabajo en DESEPAZ. Una suma apreciable del presupuesto de 1994 se ha destinado a buscar y/o adaptar las áreas comunitarias o barriales que requieren inversión en este sentido. Arquitectos e ingenieros civiles trabajan en ello.

Vale igualmente anotar que la alcaldía y DESEPAZ, han realizado reuniones con los gremios y grupos de la ciudad para presentar el programa DESEPAZ y de una manera u otra ganar su concurso en el mismo. La recepción al programa ha sido excelente y su vinculación al mismo se da en forma paulatina. Especial mención se debe hacer a la relación que el programa tiene con las universidades locales, a través de diversos convenios,

pues con sus aportes y críticas enriquecen las posibilidades de mejorarlo. Recientemente se conformó un grupo de expertos en criminalística para estudiar con sus ideas y propuestas cómo enfrentar la impunidad y el manejo de la inseguridad generados por el narcotráfico.

La comunidad caleña ha ganado conciencia del esfuerzo que se debe hacer, con el concurso de todos y bajo la iniciativa del Estado, para enfrentar la inseguridad y la violencia. La ciudadanía, el Concejo Municipal, los medios de comunicación, las universidades, los dirigentes y la población en general así lo ven. Se trata de persistir ahora y hasta cuando sea necesario.

## RELACION POLICIA - CIUDADANIA

### I. Capacitación:

- Programa de terminación del Bachillerato:
  - 1,056 Matrículas para Agentes de Policía Metropolitana en 2 grupos de 528 por trimestre
  - Graduados: 286 en 1993
- Curso de manejo de computadores a 50 agentes y suboficiales
- Talleres de formación en Derechos Humanos para 640 agentes, y 120 sub-oficiales de la policía.

### II. Vivienda Oficiales y Agentes de Policía:

- Proyecto de viviendas fiscales cofinanciadas con la Policía Nacional.
- 600 lotes con servicios a través de INVICALI (Poligonal E) para agentes de policía.

### III. Bachilleres Auxiliares de Policía :

- 1992: 1,000 Agentes
- 1993: 1,000 Agentes
- 1994: 2,500 Agentes



## APOYO A LA MODERNIZACION DEL SISTEMA JUDICIAL

### Apojo al Programa FES- AID

- Convenio Universidad del Valle
  - Software para sistematización de juzgados penales
  - Primera etapa: nueve juzgados
- Casa de Paz
- Convenio con Fiscalía General de la Nación
  - Sistematización de fiscalías.
- Modernización y sistematización de inspecciones de policía.
  - Dotación y mejoramiento de infraestructura operativa para 40 inspecciones
  - 20 cámaras fotográficas
  - Taller de dactiloscopia y macrodactilia
  - 80 máquinas de escribir
  - Curso de criminalística para 140 inspectores de policía urbana y rural de Cali
  - Adquisición de equipos de cómputos para sedes inspecciones
- Sistematización y modernización Inspecciones de Policía
  - 6 Inspecciones (70% volumen de demanda de la ciudad)
  - Incorporación del sistema JURISCOL-IUS como parte de la línea de atención ciudadana.



## APOYO A LA PERSONERIA Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

- Mejoramiento de infraestructura operativa: vehículo, comunicaciones, insumos.
- Campaña de educación y promoción de Derechos Humanos en Cali: julio a noviembre con participación de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos
- Capacitación para 300 multiplicadores y promotores.
- Coedición de textos, "Fundamentos Jurídicos de los Derechos Humanos" y "Cómo proteger los Derechos Humanos": 2,000 ejemplares de cada uno
- Campaña radial publicitaria, diciembre de 1993.



## EDUCACION Y COMUNICACIONES PARA LA PAZ Y LA CONVIVENCIA

---

### Medios de comunicación

- Promoción y difusión de mensajes:
  - "El 6 y el 9"
  - "Desarme"
  - "La historia no se devuelve"
  - "El vivo bobo"
- Promoción Asociación de Televidentes - Cali.
- Estudio sobre violencia en T.V.
- Talleres de capacitación para comunicadores
- Programa de Cine - Video Foro comunitario para la convivencia, a desarrollar en 15 Polideportivos y 15 antenas parabólicas comunitarias.



## **EDUCACION Y COMUNICACIONES PARA LA PAZ Y LA CONVIVENCIA**

Convivencia desde la Escuela:

Con la Secretaría de Educación Departamental, El CEP, la Consejería Presidencial y Foro Nacional por Colombia y DESEPAZ:

- Capacitación a 300 maestros de comunas populares en programa de Microcentros en Derechos Humanos. Año escolar 1992 - 1993 y 200 más para 1993 - 1994.
- Diseño y conformación Video - Biblioteca en Derechos Humanos y Cultura Recreativa para la dotación de 6 Centrales Didácticas en el Municipio para docentes, padres y alumnos, incluye T.V, VHS y material de video.
- Elaboración de cartillas para maestros y padres: "Escuela de padres" y en proyecto "Educación para la democracia"
- Programa Niños Amigos por la paz
  - 19,000 niños entregan sus armas de juguete
  - Talleres y Actividades recreativas en polideportivos, Teatro al Aire Libre los Cristales y el Teatro Jorge Isaacs
  - Apoyo a festivales de teatro infantil, títeres y presentaciones artísticas



## **PROGRAMA COMISARIAS DE FAMILIA**

1.- 16 profesionales en las 6 Comisarías de Familia (6 psicólogos, 5 abogados conciliadores, 5 trabajadores sociales)

2.- Capacitación a funcionarios de las Comisarías de Familia sobre:

Derecho de Familia y el Menor.  
Intervención jurídico-social a la familia.  
Manejo de relaciones.  
Intervención en crisis.  
Motivación personal.



3.- Sistematización :

- De información y procedimientos (Univalle, Consejería Presidencial, Instituto SER)
- Equipo de cómputo para 4 Inspecciones.

4.- Dotación para las 6 comisarías de familia, sobre material de consulta de orden legal y psicosocial

## **PROGRAMA COMISARIAS DE FAMILIA**

- 5.- Atención de 800 personas semanales en 6 comunas , con problemas familiares como: incumplimiento de obligaciones alimentarias, maltrato a la mujer, al menor y al anciano, conflictos familiares. 50% han sido exitosas.
- 6.- Elaboración y entrega de 3,000 formatos, para facilitar la atención y remisión de casos
- 7.- Realización del primer encuentro departamental de Comisarías de Familia (42 municipios) Alcaldía, Departamento del Valle, Presidencia de la República. Participaron 150 personas



## **PARTICIPACION Y CONVIVENCIA CIUDADANA**

1. CONSEJOS DE GOBIERNO COMUNITARIOS EN TODAS LAS COMUNAS
2. ORGANIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANAS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD CONSEJOS COMUNITARIOS DE SEGURIDAD
3. ACUERDO COMUNITARIO PARA LA INVERSION SOCIAL
4. EDUCACION PARA LA PARTICIPACION Y LA CONVIVENCIA (EDUPAR) EN 6 COMUNAS CON UNA COBERTURA DE 412 PERSONAS
5. COMITES INTERSECTORIALES
6. JOVENES EN ALTO RIESGO
7. DESARROLLO COMUNAS CRITICAS
8. APOYO A REINSERTADOS



**Proyecto Educación para la Participación y la Convivencia Ciudadanas - EDUPAR**

**I. Cobertura**

**I FASE**

Capacitación familia , vecindad,  
Estado  
Comunas 5, 6, 7, 16, 15, 18  
4 grupos varias comunas  
435 personas

**II FASE**

Organización de grupos  
promotores de participación  
y convivencia  
Comunas 5, 6, 7, 15, 16 y 18

**II. Resultados**

**I FASE**

- Conflictos familiares entre: padres  
e hijos, pareja, conjunto familiar  
- Conflictos generacionales  
- Conflictos de género  
- Conflictos vecinales  
- Deberes y derechos ciudadanos  
- Participación ciudadana

**II FASE**

Se trabajó en:  
- Utilización y mejoramiento del  
espacio público  
- Elaboración de magazin  
- Articulación entre grupos de base  
- Conflictos grupo de base  
- Articulación grupos de  
base - instituciones  
- Recreación, convivencia y  
participación



\* Convenio Alcaldía, Secretaría de Programas Especiales, DISEPAZ, PES, Cámara de Comercio de Cali, Universidad del Valle, Jóvenes y SENA.

**CONSULTORIOS JURIDICOS Y  
CENTROS DE CONCILIACION**

Convenio con Universidad Libre, Santiago de Cali y el Ministerio de Justicia

Dotación e implementación de 20 Consultorios Jurídicos, uno (1) por comuna.

10 Centros de Conciliación: 600 consultas jurídicas a la comunidad.

80 estudiantes de las facultades de derecho, recibieron capacitación y sensibilización en  
Derechos Humanos, Democracia, y Negociación de Conflictos.



### PROGRAMA CON JOVENES EN GENERAL

1. CASAS DE LA JUVENTUD. 16 en funcionamiento - 6,000 jóvenes beneficiados.
2. APOYO A INICIATIVAS JUVENILES
  - 2.1. Títeres, teatro y otras manifestaciones culturales
  - 2.2. Festivales y Encuentros
  - 2.3. Cine-Foro comunitario y T.V. Comuna (Comuna 5)
3. APOYO INICIATIVAS PRODUCTIVAS Y DE GENERACION DE INGRESOS (Programas Especiales, DESEPAZ y P.N.U.D.)
4. SEMANA DE LA JUVENTUD (diciembre 4 al 8 de 1993) en la que participarán 10,000 jóvenes de la ciudad.
  - Arte
  - Deporte
  - Jornadas de reflexión
  - Foros juveniles
5. DEPORTE
  - 5.1. Conformación de 50 clubes deportivos comunitarios.
  - 5.2. Capacitación de 330 jóvenes líderes deportivos mediante convenio de la Escuela Nacional del Deporte y Fundeportes.
  - 5.3. Olimpiadas Intercomunas Santiago de Cali



### GRUPOS DE JOVENES EN ALTO RIESGO

1. PROYECTO PEDAGOGICO



Convenio con Universidad Pedagógica, Univalle, Secretaría de Educación Departamental, SENA y Alcaldía.

- 1.1 Bachillerato - Educación para el Trabajo :120 jóvenes de las comunas 7, 14 y 16. 180 en 1994.
- 1.2 Educación desescolarizada con niños trabajadores de la calle: 300 niños de La Olla, Comuna 20 , 18 y el basuro de Navarro.
- 1.3 Convenio con la Corporación Don Bosco para capacitación laboral y comunitaria. Comunas 13 y 14.

## GRUPOS DE JOVENES EN ALTO RIESGO



### 2. GENERACION DE INGRESOS

2.1 Jóvenes en proceso de socialización vinculados mediante contratos con EMCAL EMSIRVA, microempresas.

2.2 Recuperación y desarrollo de espacios públicos en zonas de alto riesgo y participación en contratos de las obras comunitarias. Ej.: Polideportivo Aguablanca Parque de la Paz, Parque Ecológico de la Estrella, Circunvalar de la Paz y comuna 7.

2.3 Actividades culturales y recreativas. Ej.: Festivales de la comuna 14, Torneos deportivos en las comunas 13, 14, 15 y 20

## RED JURIDICA Y SOCIAL



### **Funciones:**

Asesorar y asistir a los jóvenes que presentan problemas de orden jurídico (cedulación, carnetización, pasado judicial, etc.) y tratamiento de antecedentes judiciales.

## Reinsertados



### **Bachillerato:**

60 exguerrilleros en 1992

90 exguerrilleros en 1993

Universidad Pedagógica  
SENA  
Secretaría de Educación  
Departamental

### **Generación de Ingresos**

150 - 200 exguerrilleros: en programas de medio ambiente, cooperativas, proyectos productivos o contratos de prestación de servicios.

**VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA DE LOS  
HOMICIDIOS OCURRIDOS EN CALI.  
ENERO A DICIEMBRE DE 1993.  
LA EPIDEMIOLOGIA APLICADA A LA  
ADMINISTRACION PUBLICA.**

Victoria Eugenia Espitia  
Coordinación Proyecto Epidemiología de la Violencia

Rodrigo Guerrero Velasco  
Alcalde de Cali, junio 1992 a diciembre 1994

Alberto Concha Eastman  
Secretario de Programas Especiales y Director DESEPAZ

---

## VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA DE LOS HOMICIDIOS OCURRIDOS EN CALI. ENERO A DICIEMBRE DE 1993. LA EPIDEMIOLOGIA APLICADA A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Victoria Eugenia Espitia, Rodrigo Guerrero Velasco,  
Alberto Concha Eastman

---

### INTRODUCCION

La violencia homicida en Cali no se ha estudiado en sus características, móviles y circunstancias, a pesar de que se tienen registros de la policía, medicina forense y otras entidades que atienden los casos de homicidio.

En Cali los homicidios se han incrementado desde 1983 cuando se tenía una tasa de 23 por 100,000 a 104 por 100,000 en 1993 (Figura 1), situación que se asemeja a la ocurrida en Colombia, donde según registros policiales, el incremento de homicidios se inició alrededor de los mismos años (Fuentes: Subdirección de Policía Judicial e Investigación. Policía Nacional).

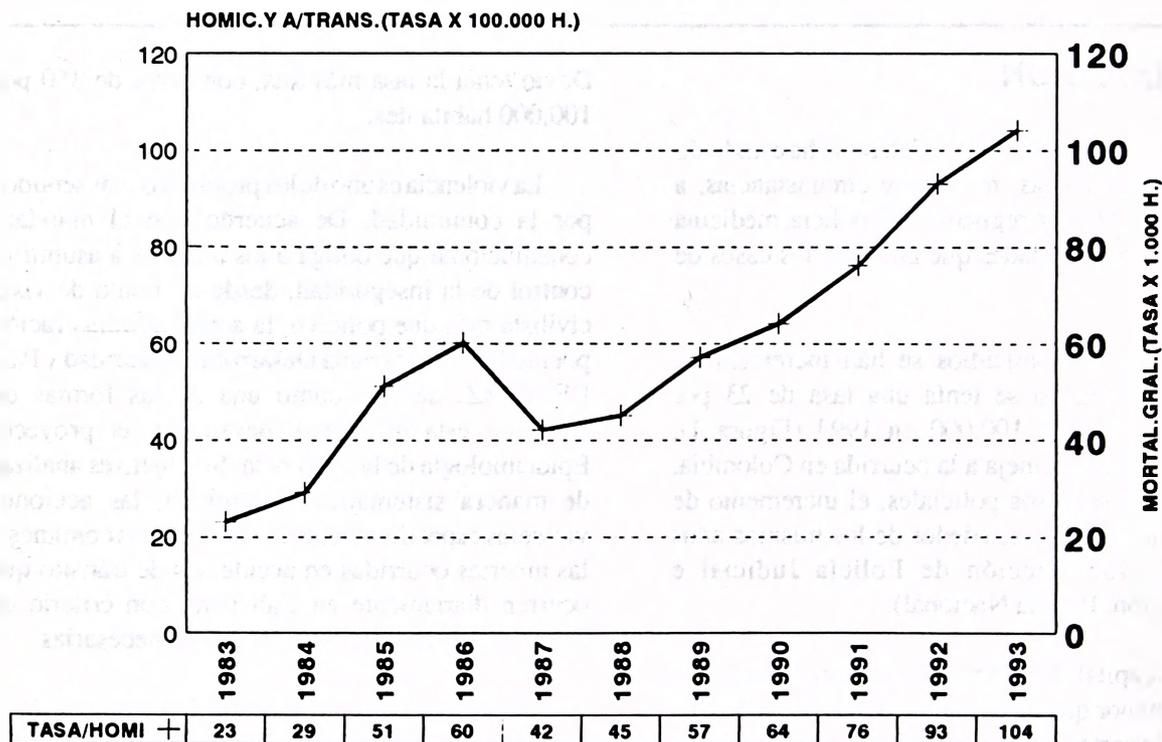
Cali, capital del Departamento del Valle, tiene una tasa menor que 22 municipios más pequeños del mismo departamento, según un estudio de la Universidad del Valle de 1993 (adaptado de Guzmán et al. 1994), con una tasa de 89 por 100,000. Las tasas mayores de homicidio en 1992, estaban en los municipios del norte y centro del Valle: p.e., El

Dovio tenía la tasa más alta, con cerca de 350 por 100,000 habitantes.

La violencia es uno de los problemas más sentidos por la comunidad. De acuerdo con el mandato constitucional que obliga a los alcaldes a asumir el control de la inseguridad, desde un punto de vista civilista más que policivo, la actual administración por medio del programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ, decidió como una de las formas de enfrentar esta dificultad, desarrollar el proyecto Epidemiología de la Violencia. Su objeto es analizar de manera sistemática y continua, las acciones violentas específicamente los homicidios comunes y las muertes ocurridas en accidentes de tránsito que ocurren diariamente en Cali para, con criterio de riesgo, establecer las intervenciones necesarias.

El presente estudio muestra los avances de la vigilancia epidemiológica durante el primer año de análisis de los homicidios. Con estos datos la administración municipal ha tomado decisiones para controlar la violencia y la inseguridad, que se presentan en otro informe (DESEPAZ 1994, en Violencias y

## TASA DE MORTALIDAD GENERAL, HOMICIDIOS Y ACCIDENTES DE TRANSITO. CALI. 1983-1992



Ciudades).

## METODOLOGIA

Las fuentes primarias de datos para el sistema de vigilancia, han sido las diversas instituciones que por razón de su trabajo tienen que ver con los hechos violentos. Son ellas la Policía Metropolitana, la Fiscalía, las Secretarías de Salud y de Tránsito, la Personería Municipal (derechos humanos) y el Instituto de Medicina Legal (Forense).

Como desde el comienzo del proyecto se identificaron divergencias significativas de los datos que cada entidad registraba, se decidió entonces conformar un grupo de trabajo donde participara cada una de las instituciones mencionadas, bajo la coordinación de uno de los funcionarios de DESEPAZ. La metodología del grupo ha consistido en comparar semanalmente los informes que cada institución aporta sobre casos de homicidio y muertes en accidentes de tránsito, y conciliar las posibles diferencias en los datos demográficos, ocurrencia del hecho, móviles o algunas circunstancias que se relacionan con él.

Además, se definió que la información que interesaba debía contener datos demográficos sobre la víctima, el hecho, la fecha, día y hora de ocurrencia del homicidio, lugar del atentado y residencia de la víctima, los móviles y circunstancias en que ocurrió, tipo de arma utilizada y pertenencia a grupos especiales expuestos a riesgo como homosexuales, prostitutas, drogadictos, vigilantes y ayudantes de construcción.

La información homogeneizada se presenta en una tabla matriz, separadamente para homicidios y accidentes de tránsito y se discute cada semana en la reunión del Consejo de Seguridad Municipal presidido por el alcalde. Con base en las tasas de homicidio por barrio y comuna (distrito), también se elaboran mapas de riesgo que se utilizan para definir en forma más precisa las necesidades de inversión social, de común acuerdo con otras dependencias de la alcaldía.

## RESULTADOS

En 1993 ocurrieron 1,829 homicidios, para una tasa de 104 por 100,000 habitantes, discriminada en 209 para hombres y 13 para mujeres, mayor que la de 1992, (93 por 100,000).

La distribución por sexo y edad ofreció predominio del sexo masculino. En los hombres el grupo de 25-29 años presentó la tasa más alta con 450 en las mujeres el grupo de 35-39 años mostró una tasa de 33. En los menores de cinco años hubo 24 casos (1.3%). Durante 1984, en Estados Unidos, este mismo grupo representó 2% del total (Blaser et al. 1984).

Por debajo de los 40 años hubo 1,506 (82%) homicidios. La relación hombre/mujer fue de 14:1.

Según la clase de arma utilizada, las tasas fueron: con arma de fuego, 83; con arma blanca, 18; y otras clases de armas, 4; todas por 100,000 habitantes. Esta diferencia en la proporción del arma utilizada parece haber cambiado en los diez últimos años, cuando el arma de fuego se empleó en 50% a 60% de los homicidios. Esto podría tener implicaciones con

respecto a mayor participación del crimen organizado o sicarios.

Los promedios de homicidios por día y mes fueron cinco y 152, respectivamente; o sea, cada cinco horas se cometía un homicidio en Cali.

El comportamiento durante el año tuvo un aumento creciente en casi todos los meses. Octubre con 201 fue el mes que presentó el mayor número de casos. Por trimestres, hubo en el primero, 325 (18%); en el segundo, 457 (25%); en el tercero 463 (27%); y en el cuarto, 555 (30%). Como se ve en la Figura 2, el último fue el más violento de todo el año.

Durante los fines de semana (viernes, sábado y domingo) ocurrieron 1,021 (56%) homicidios; 744 (41%) sucedieron entre las nueve de la noche y las tres de la madrugada; 1,451 (79%) se cometieron con arma de fuego; 312 (17%) con arma blanca; y 66 (4%) con otras clases de armas. En esta última categoría se contaron las muertes por instrumentos contundentes, las asfixias, los estrangulados, etc. En 1,686 (92%) casos se identificó a la víctima y en 143 (8%) no se identificó. En la escena del crimen se identificaron 148 (8%) victimarios; en el resto (92%), por lo menos en los primeros informes, no se obtuvo información sobre el homicida.

Los autores del homicidio, mas no su identidad, se lograron establecer en 486 (29%) casos. Se supo que 357 (20%) fueron cometidos por sicarios (homicidas a sueldo); 70 (4%) tuvieron lugar en peleas, atracos o venganzas entre pandillas; 25 (1%) los cometieron agentes del estado en operativos; y 34 (2%) algún familiar o conocido de la víctima.

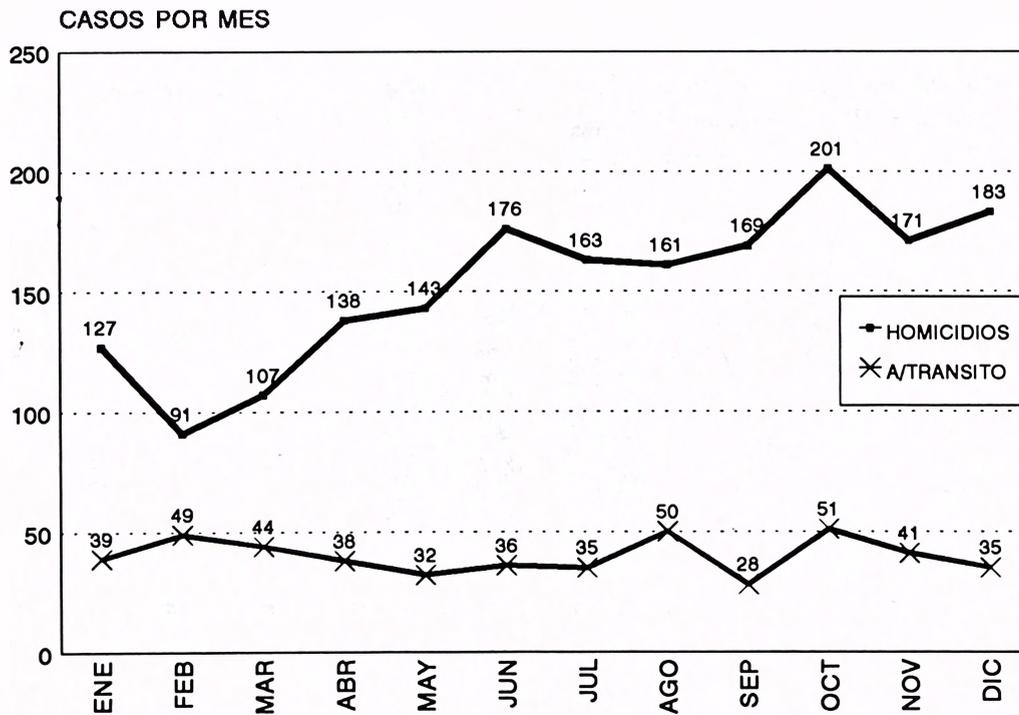
Los móviles del homicidio no se lograron determinar en 1,216 (66%) casos. En el resto, 232 (13%) se clasificaron como atracos; 161 (9%) riñas; y 184 (10%) grupo especial. Se decidió considerar a algunos grupos como «especiales» en razón del riesgo de ser asesinados, a saber, drogadictos, 18 (10%); indigentes, 16 (9%); prostitutas, 2 (1%); homosexuales, 5 (3%); y basurriegos, 9 (5%). También se incluyó en esta categoría a los ayudantes de construcción y a los vigilantes, pues resultaron ser grupos expuestos a riesgo. Los primeros fueron 114 (62%); y los segundos, 27 (15%).

## CLASIFICACION POR SECTORES GEOGRAFICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA CIUDAD

Las tasas de homicidio por comuna muestran que hay ocho comunas que tienen una tasa igual o mayor que la tasa de Cali. Son las comunas 1, 3, 8, 9, 11, 12, 13 y 20, lo cual se observa claramente si se ubican los casos en el plano de la ciudad (Figura 3).

Sin embargo, al interior de cada comuna, aun de las clasificadas como de mayor riesgo, se apreciaron diferencias notables entre cada uno de los barrios. Hubo ciertos barrios donde no se presentó ningún homicidio en todo el año, mientras otros tuvieron un gran número. Así se observó que 989 (54%) homicidios sucedieron en 59 barrios (18% del total de barrios). Los barrios con mayor frecuencia de casos fueron: Sucre, Siloé, Antonio Nariño, El Vergel, Mojica, Terrón Colorado, Petecuy 1, Manuela Beltrán y Alfonso Bonilla Aragón, ubicados en las comunas de mayor riesgo.

HOMICIDIOS OCURRIDOS EN CALI EN 1993  
 TOTALES POR MES.





Se tuvieron en cuenta las diferencias poblacionales entre los barrios y se calcularon las tasas para cada uno. Esto indicó que los barrios con mayor riesgo fueron El Cortijo (Comuna 20); Sucre (Comuna 9); Charco Azul (Comuna 14); y Puerto Nuevo (Comuna 7); (Figura 4).

El análisis inicial al interior de las comunas ha mostrado no sólo los barrios de mayor riesgo, sino que proporcionalmente la violencia intrafamiliar era más alta en las comunas 9 y 15; los atracos en la comuna 13; las muertes a vigilantes y ayudantes de la construcción en las comunas 13 y 20; las riñas y muertes a personas de grupos especiales, en la comuna 13 y por pandillas en las comunas 13, 14 y 16.

## DISCUSION

Las muertes ocurridas por causas violentas han aumentado en Colombia, desde la década de 1920, con alzas como en la época de la llamada violencia política, y a partir de 1983 para adquirir un carácter endémico y convertirse en un problema de salud pública.

En Colombia la tasa de homicidios en 1993 fue 85, mientras en Estados Unidos para 1980 fue 11 (O'Carroll & Mercy 1989); Missouri tuvo la tasa más alta, 65 por 100,000 habitantes. Guatemala presentó en 1981 una tasa de 108 por 100,000 habitantes (Anywar et al, 1986). Estas cifras indican que Colombia ha sido uno de los países de Latinoamérica con las tasas más altas por homicidios.

En Estados Unidos al caracterizar las muertes violentas según regiones geográficas, se observó que

las tasas más altas de homicidios estaban en el sur del país. Sin embargo, las tasas más altas de homicidios por raza correspondieron a las personas de raza negra, en los estados del oeste, especialmente. (O'Carroll & Mercy 1989).

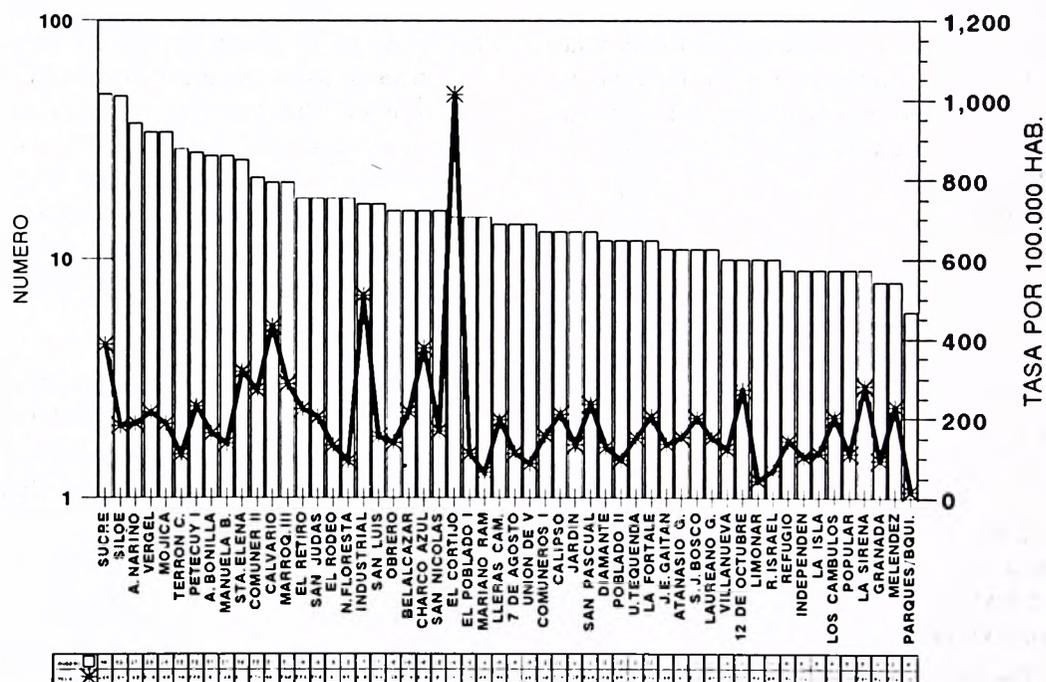
En América en 1979 las lesiones violentas fueron la primera causa de muerte en el grupo de 1-24 años. (Bangdiwala et al. 1990).

Cali, como otras grandes ciudades de Colombia, ha vivido en la última década un aumento de la violencia en todas sus manifestaciones. Aunque la tasa de homicidios todavía no alcanza los niveles de otras ciudades, p.e., Medellín, 355 por 100,000 habitantes en 1994 (M. Herrera. Comunicación personal. Grupo Vigilancia Homicidios, Medellín. 1994), sí se ha visto un aumento sostenido desde 1983, que coincide con el comportamiento de toda Colombia.

En casi todos los casos de homicidios se quedan sin esclarecer los autores y móviles del hecho, pues los datos registrados se obtienen, en primera instancia, de los dolientes, los testigos o en algunos casos cuando se captura al responsable. Sin embargo, en el transcurso del proceso la información puede variar bien sea porque se confirme o no al que se tenía como culpable, o porque se capture a otro u otros, pero estos datos quedan sin ser registrados. Así, los procesos pueden tardar uno, dos o más años en ser resueltos; o sea, que los iniciados en 1993 terminarán mucho tiempo después.

La lentitud de la justicia se demostró con un seguimiento que se ha hecho en Cali de los procesos

## TASAS DE HOMICIDIO POR BARRIO. CALI. ENERO-DICIEMBRE DE 1993



Fuente: Desepaz.Epidemiologia de la Violencia

en los diversos juzgados. Se vio que sólo 5% de los negocios en los juzgados municipales y 52% en los del circuito de Cali, en el primer semestre de 1994, fueron resueltos (L.E. Cardozo. Comunicación personal. Programa de Investigación y Divulgación del Trabajo de la Rama Judicial. Balance Consolidado del Primer Semestre de 1994, Cali. 1994).

Lo anterior demuestra que la impunidad es quizás una de las razones que asisten a los homicidas para realizar los crímenes, pues saben que difícilmente se les castigará, porque generalmente no los capturan y, además, los procesos pueden demorar muchos años en ser fallados.

La forma como se ejecutan los asesinatos, aunque no se determine quién los realizó, indica que por lo menos 20% se deben al crimen organizado o a personas a quienes se contrata para matar (sicarios). Otra característica que señala organización delictiva consiste en que en muchos de los muertos, hubo señales de tortura, o bien fueron quemados o se los asfixió con bolsas plásticas en la cabeza. Varios de ellos correspondían a los NN, que en el año fueron 143 (8%). También es importante anotar que 80% de los homicidios se cometieron con arma de fuego, lo que implica un costo mayor que un arma blanca.

Respecto a la edad y sexo de las víctimas, como se mencionó, hubo una participación mayor de los hombres, pues tuvieron en todos los grupos de edad tasas más altas que las mujeres, sobre todo el grupo de 25-29 años que mostró un exceso de riesgo, en comparación con el resto de grupos. Para Cali en 1992, los años de vida potencialmente perdidos por homicidios fueron 63,000, con una tasa de 65 por

1000 habitantes (Duque 1994), y representaron la causa de muerte con mayor número de años perdidos.

## CONCLUSIONES

Estudiar la violencia a través del seguimiento de los homicidios y tratar de explicar su origen por medio de las características individuales de orden biológico o de las maneras de realizar el crimen, sería una apreciación reducida del fenómeno. Sin embargo, es una de las formas de abordar el problema. Por lo menos la información sobre los homicidios es más confiable, que la de las lesiones que se deben a acciones violentas, pues en Cali las únicas fuentes que registran estos datos son Salud Pública, donde hay un gran subregistro, debido a que la consulta se analiza y se archiva en términos clínicos, mas con suma rareza se explora si la lesión es producto de una acción violenta.

A esto se agregan las consultas que se efectúan en las instituciones privadas y cuyo registro nunca llega la salud pública. Otro organismo que recoge ciertos informes es la policía, pero con una clasificación especial, pues sólo aparecen los casos que presentan una incapacidad mayor de 30 días. Y, por último, está el Instituto de Medicina Legal (Forense), al que únicamente llegan las personas enviadas para reconocimiento por los juzgados.

Según ciertos cálculos en Massachusetts se determinó que por cada muerte violenta de un niño hay 45 lesionados (Bangdiwala et al. 1990). En Cali las lesiones de origen violento no aparecieron entre las diez primeras causas de morbilidad atendidas en las instituciones de salud en 1992 (Duque 1994).

Para hacer un seguimiento de las lesiones violentas no fatales hay que utilizar otras metodologías que permitan medir lo que sucede en este campo, no sólo en el área de la morbilidad, sino también las incapacidades que deja sobre todo por los accidentes de tránsito.

El enfoque de la violencia a través de sus diversas manifestaciones (homicidios, lesiones, suicidios, accidentes, violencia intrafamiliar, maltrato infantil etc.), debe tener en cuenta todas los posibles orígenes existentes de datos, pues con este proyecto se ha demostrado la importancia de acopiar los informes desde distintos ángulos e instituciones, lo que ha permitido tener una relación oportuna y de buena calidad. Igualmente, en el interior de cada organismo ha habido cierto ordenamiento de los datos, por lo menos en los que aún no se tienen sistematizados.

## BIBLIOGRAFIA

- Anywar K., Brown S. et al. Injury and violence in developing countries. The Carter Center of Emory University. Atlanta, Georgia. April 1986.
- Bangdiwala S, Anzola-Pérez E. et al. The incidence of injuries in young people I. Methodology and results of a collaborative study in Brazil, Chile, Cuba and Venezuela. *Internat J Epidemiol*, 1990, 19.
- Blaser J, Martin, et al. Epidemiologic analysis of a cluster of homicides of children in Atlanta. *JAMA*, 1984, 251.
- Duque S. *Perfil epidemiológico de Santiago de Cali. 1992*. Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali. 1994.
- Guzmán A, Bayona JJ, & Vanegas G. *Diagnóstico sobre violencia homicida en Cali, 1993*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica. (Documento mimeografiado, mayo 1994).
- O'Carroll P, & Mercy J. Regional variation in homicide rates: Why is the west so violent? *CDC*. 1989, 4.

# **OBSERVACIONES SOBRE VIOLENCIA URBANA Y SEGURIDAD CIUDADANA**

Alvaro Guzmán B.

Sociólogo, Centro de Investigación y  
Documentación Socioeconómica  
CIDSE, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

## OBSERVACIONES SOBRE VIOLENCIA URBANA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Alvaro Guzmán B.

Poco a poco se está tomando conciencia de la importancia que, para Colombia y particularmente para el Valle del Cauca, tiene el fenómeno de la violencia urbana. Cerca de 70% de la población colombiana vive en asentamientos urbanos, donde la mayoría ocupa pueblos y ciudades con más de 50,000 habitantes. En este medio se desenvuelve buena parte de la violencia que confronta la nación hoy, y no es un despropósito pensar que las modalidades que allí se configuran, así como la voluntad por controlarlas, estarán en el centro de la atención de quienes buscan construir una nación más justa, con mayor bienestar y calidad de vida. Sin embargo, apenas se comienza a incursionar en el tema de la violencia urbana. En lo que toca con la perspectiva académica, se puede afirmar que la investigación social al respecto es reciente y precaria, tanto en aspectos conceptuales como empíricos.

Esta ponencia se apoya en el trabajo que desarrolla en la actualidad el Centro de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad del Valle, el CIDSE, trabajo que ha contado con el apoyo de COLCIENCIAS y la Alcaldía de Cali.

La ponencia introduce tres temas. En primer

lugar, presenta algunos planteamientos de orden conceptual que se consideran importantes para precisar el estudio de la violencia, con una referencia particular a la violencia urbana. En segundo lugar, muestra, con base en información nacional y regional, la necesidad de distinguir entre delito en general y delito violento con el ánimo de establecer prioridades, no sólo para el análisis, sino también para diseñar políticas y mecanismos de intervención social. En tercer lugar, presenta una descripción e intento de interpretar los homicidios en la ciudad de Cali, durante el primer semestre de 1993. Por último, introduce algunas conclusiones que tienden a relacionar el tema de la violencia urbana con el de la seguridad ciudadana y la calidad de vida.

### ALGUNOS ASPECTOS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA VIOLENCIA URBANA

No se trata de hacer una presentación exhaustiva, academicista, del tema. Más bien se procura poner de relieve algunos de los temas que se consideran polémicos y que ilustran la manera

como el autor ve el problema.

Aunque no sea de fácil aceptación, es necesario concebir la violencia como producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos un par de oponentes, actores, individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación. Esta afirmación es de difícil aceptación porque en el tema de la violencia como en ningún otro, los polos de conflicto tienden a desentenderse de su participación, activa o pasiva, en la relación de violencia para señalar al oponente como el foco u origen exclusivo de la violencia y de su desarrollo.

Se avanzaría entonces de manera notable en el análisis si, a partir del examen de los hechos de violencia, se reconstruye la dinámica en que participan los polos y actores de contención comprometidos.

Pero también es fundamental delimitar el campo de los fenómenos que se caracterizan como violentos. Si bien los hechos de violencia son una forma de conflicto, no toda forma de conflicto implica violencia, como tampoco toda forma de agresividad implica violencia. Estos conceptos se suelen mezclar en la opinión pública, y le dan a la violencia unas dimensiones que no tiene.

La importancia central de delimitar los conceptos de conflicto y violencia radica en reconocer la relevancia del conflicto no violento en la estructuración de la sociedad y, si se quiere incluso, en la consolidación de una forma de convivencia y armonía social. Es fundamental de-

mostrar cómo es posible transitar de las modalidades violentas a las no violentas del conflicto. A manera de ejemplo, la huelga sindical y el acuerdo ciudadano son formas no violentas de expresión de conflictos que se podrían presentar, de otra manera, como motín o levantamiento popular. Se puede pensar, en este sentido, que una sociedad y un estado son fuertes si logran institucionalizar mecanismos no violentos de resolución de sus conflictos que podrían aparecer, de otra manera, como motín o levantamiento popular. Se puede pensar, en este sentido, que una sociedad y un estado son fuertes si logran institucionalizar mecanismos no violentos en la resolución de sus conflictos.

Aquello que identifica la violencia es la proyección por afectar la integridad física o psíquica del oponente, mientras que, de manera muy significativa, el conflicto como proceso social general puede tener la grandísima virtud de poner de acuerdo a actores oponentes sobre la bondad y el valor de mantener la relación social, es decir la bondad y el valor de pensar que no se deben aniquilar.

En toda sociedad hay violencia, pero en ninguna se puede entender exclusivamente como un conjunto de hechos atávicos y necesarios. Por el contrario, se trata de hechos cambiantes, aunque algunos de ellos pueden estar culturalmente arraigados. En el caso colombiano, sin lugar a dudas hay procesos de larga duración que están detrás de una violencia que se ha entendido como endémica; pero si se tienen como referencia los últimos cincuenta años, se demuestra que hay factores históricos coyunturales muy claros que están detrás de niveles altos o bajos de violencia homicida. La

violencia liberal-conservadora de la década de 1950 produjo las tasas más altas de homicidio en la historia reciente del país y el Frente Nacional, que fue un acuerdo de los mismos partidos, fue capaz de reducir esas tasas de homicidio a finales de 1960 a niveles absolutamente manejables. Es fundamental entonces, recuperar la noción de *historicidad* de la violencia. Esta noción induce a pensar que es importante conocer las condiciones en que se desarrolla la violencia, pero que se puede y se debe actuar efectivamente sobre el fenómeno, sin ser objetos o espectadores de una fuerza que se considera como inexorable e incontrolable.

El concepto propuesto entiende entonces la violencia como el producto de una relación social de conflicto donde se busca afectar la integridad física y/o psíquica del oponente. Esta definición tiene, entre otras dificultades, una que es necesario resaltar: se trata del grado de *intencionalidad* comprometido en la relación social. Cuando hay intencionalidad, claramente hay violencia como es el caso del homicidio a secas. Pero ¿hasta dónde se lleva la relación entre violencia e intencionalidad? y ¿cómo se puede calificar esta última? Tales preguntas son de gran actualidad en el mundo y de especial significación en Colombia donde una revisión, por ejemplo, de los hechos de accidentalidad vial permite pensar que la accidentalidad no sucede sólo accidentalmente sino que es el producto de la imprevisión, o de claras conductas violentas camufladas en accidentes de tránsito.

En un panorama tan complejo donde hay homicidios, lesiones personales, suicidios, desapariciones, secuestros y accidentalidad vial, lo

aconsejable es diferenciar de la manera más precisa las modalidades de violencia, y darle prioridad a la aclaración de los homicidios intencionales, pero con especial atención a otras formas de violencia que implican aparentemente una intencionalidad menor.

En síntesis, se han presentado sólo cuatro aspectos que se pueden prestar a la polémica en los estudios sobre violencia. En parte, explicitan la mirada que se tiene del problema que, se debe decir una vez más, insiste en que se está frente a un fenómeno que en buena parte es manejable, tiene salidas y, ante todo, implica y es responsabilidad del conjunto de la sociedad.

Ahora bien, al asumir lo planteado hasta ahora, ¿qué se puede decir a propósito de la violencia urbana, así sea de manera incipiente?

Hay un enfoque predominante que tiende a ver el caldo de cultivo de la violencia ya sea en la urbanización o en la vida urbana misma.

Aquellos que argumentan sobre la relación necesaria entre urbanización y violencia, tienden a relacionar los procesos de migración a la ciudad, la conformación de cinturones de pobreza y las situaciones de desempleo con la violencia de la ciudad. Esta hipótesis se levanta más sobre un prejuicio sobre los nuevos sectores urbanos subalternos que sobre una prueba científica.

Realmente, de esta manera sólo se explica una porción limitada de la violencia urbana, aquella que se relaciona, por ejemplo, con el hurto agravado.

aunque si se mira más de cerca es posible observar que los individuos vinculados a esa actividad no son los más recientemente migrados a la ciudad ni los más pobres.

Por otro lado, están aquellos que ven en la vida urbana un factor de desintegración valorativa y de promoción de la violencia. Se contraponen en esta versión el caos urbano con la situación bucólica de una sociedad predominantemente rural donde habrían imperado el orden, la armonía y la paz. Al pensar en el futuro, quienes articulan esta posición caen en la inconsistencia de no proponer una nueva sociedad que, por ejemplo, efectivamente retorne el campo. Por el contrario, afirman la situación presente al mismo tiempo que mantienen el punto de vista más crítico sobre el significado de las innovaciones urbanas y, por esta vía, sobre la modernización de la ciudad y su significado. La ciudad tendría un efecto desintegrador y en consecuencia favorecería el comportamiento violento. Pero, tampoco hay evidencia científica de que esto sea así. Por el contrario, se puede observar que el sistema de orden social que se propone como modelo de paz y armonía, se encuentra en el centro de un conflicto violento del cual hace parte, a pesar de que éste se entiende a sí mismo como exterior a la violencia.

De manera alternativa, se propone mirar a la ciudad como un espacio que condensa la diferenciación de la sociedad, en lo económico, lo político y lo cultural, sin que necesariamente se produzca más violencia que en otros espacios sociales como el rural. Lo cierto es que en la ciudad hay, precisamente por la complejidad de conden-

sación que asume la diferenciación, una visión más inmediata de la multiplicidad de violencias que allí se dan, pero se trata de violencias que también se podrían dar en otros espacios, tal vez incluso con un carácter menos público y más diseminado. Como se mostrará más adelante, la ciudad no sólo ilustra mejor la multiplicidad de violencias de una sociedad, sino que también introduce con más claridad una distribución espacial o geográfica del fenómeno.

Para darle una base de optimismo a esta ponencia, hay que recordar la relación explícita que ya los griegos establecieron entre las posibilidades de la democracia y la vida urbana. El valor de la ciudad renacentista para la producción artística, la capacidad de una ciudad como Nueva York, en este siglo, para recibir y socializar migrantes en cantidades insospechadas. Es posible que, en circunstancias distintas, los colombianos se encuentren influidos hoy en día por una ola de violencia urbana muy acentuada, pero todo indica que será en este medio donde habrá que construir una forma de convivencia que muestre la estrecha y casi tautológica asociación que hay entre los conceptos de democracia y civilidad con el de vida urbana.

## **ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE DELITO Y VIOLENCIA**

El investigador sobre violencia se confronta con el problema de encontrar indicadores empíricos que le permitan hacer un seguimiento de su objeto de análisis. Supóngase que se adopta el *delito*

*global* y más específicamente la tasa de delincuencia como el indicador apropiado. En este caso, se estará frente a una gran paradoja: tanto para Colombia, como para el Valle del Cauca como para Cali: las tasas de delito son decrecientes durante la década de 1980.

El Cuadro 1 es ilustrativo de lo que sucede con el delito.

**Cuadro 1**  
Colombia, Valle y Cali: Tasas de Delito  
x 10,000 Habitantes. 1980-1990.

Año	Colombia	Valle del Cauca	Area Mecal*
1980	84.1	113.8	—
1985	—	—	82.8
1990	62.4	82.8	51.5

Fuentes: Revistas Criminalidad y Archivos Policía Valle y Cali.

\* Area Metropolitana de Cali.

La disminución del delito es notable, pero no parece corresponder con el sentido de la opinión pública nacional y local que cada vez aparenta ser más insistente en señalar el problema de la *inseguridad ciudadana* como el principal en la vida cotidiana de la nación.

Una manera de explicar el sentir ciudadano consiste en *diferenciar* los tipos de delito y ver el comportamiento de los más significativos, como es el caso del homicidio. Al hacer el ejercicio, se encuentra que durante la década de 1980 y hasta 1992, la tasa de homicidios para Colombia, para el Valle del Cauca y para Cali fue ascendente,

con características dramáticas. El Cuadro 2 ilustra la situación.

**Cuadro 2**  
Colombia, Valle y Cali: Tasas de Homicidio  
x 10,000 Habitantes. 1980-1992

Año	Colombia	Valle del Cauca	Area Mecal*
1980	3.6	4.1	3.2
1990	7.3	6.3	6.4
1991	9.1	—	—
1992	9.1	8.8	8.9

Fuentes: Revista Criminalidad y Archivos Policía Valle y Cali.

\* Area Metropolitana de Cali.

El cuadro muestra muy claramente el ascenso vertiginoso de las tasas de homicidio durante la década. Se podría entender entonces lo que está detrás de la opinión ciudadana: no tanto un sentimiento colectivo de inseguridad a partir de los delitos en general, como un profundo malestar, impotencia y desprotección frente a la importancia que ha tomado la forma extrema de violencia: el homicidio.

El análisis se puede sofisticar y mejorar si a los homicidios se le adicionan otros delitos como las lesiones personales, los accidentes de tráfico, etc., que implican el recurso a la fuerza, para llegar así al concepto más elaborado de *delito violento*.

Se ha hecho la tarea de reclasificar los delitos ocurridos en el Valle del Cauca durante los años 1990-1991 y 1992, para agruparlos en delitos en general, delitos violentos y homicidios (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Sub-Regiones del Valle del Cauca: Delitos, Delitos Violentos y Homicidios.**  
**Tasas x 10,000 Habitantes. 1990-1991-1992.**

Tipo delito	Año	Area Mecal	Sur	Centro	Norte	Pacífico
Homicidio	1990	8.33	3.85	9.71	12.89	6.03
	1991	8.17	6.72	7.32	19.13	7.96
	1992	8.91	8.55	12.44	17.92	9.39
Promedio		7.8	6.4	9.8	16.7	7.8
Orden		3/4	5	2	1	3/4
Delito violento	1990	38.1	32.81	27.19	33.69	54.16
	1991	40.85	40.06	25.82	41.37	43.12
	1992	40.22	29.62	30.69	37.71	40.68
Promedio		40.4	34.16	27.9	37.59	45.99
Orden		2	4	5	3	1
Delito total	1990	51.49	58.51	38.66	58.28	106.69
	1991	51.26	58.55	35.47	61.77	66.20
	1992	52.26	50.26	48.45	61.92	70.09
Promedio		51.70	55.77	40.86	60.66	80.99
Orden		4	3	5	2	1

Fuente: Archivos de Estadística Policía Valle y Cali.

Del cuadro hay que rescatar la importancia de la diferenciación entre delito total, violento y homicidio y el comportamiento altamente diferenciado de cada uno de ellos por sub-regiones del Valle del Cauca. Queda muy clara la importancia del homicidio entre los delitos violentos y muy clara también la magnitud de los delitos violentos sobre el total de delitos.

Si se analiza solamente el caso del Area Metropolitana de Cali (Area Mecal), se observa que su tasa promedio de homicidio se ubica por

debajo de los municipios del norte y del centro del Valle, al lado de los municipios del Pacífico. Si se toma la tasa de delito violento, el Area Metropolitana de Cali sube comparativamente entre regiones al segundo lugar, después de los municipios del Pacífico. Finalmente, si se considera como criterio la tasa total de delito, la posición del Area Metropolitana de Cali desciende al cuarto lugar, después de los municipios del Pacífico, los del norte del Departamento y los del sur. En otras palabras, esto quiere decir que, en relación con otras zonas del Departamento, Cali tiene mayores

problemas alrededor del delito violento que en torno al homicidio, situación contraria, por ejemplo, a los municipios del norte del Departamento que tienen las mayores tasas de homicidio.

En conclusión, es posible argumentar que el sentimiento creciente de inseguridad ciudadana que se expresa en las encuestas tiene más relación con la evolución que ha tomado el delito violento y particularmente el homicidio. Paralelamente, se ha dado un descenso muy fuerte en los delitos no violentos, lo que explica el comportamiento descendente durante la década de la tasa general de delincuencia. En otras palabras, el delito común y corriente o sucede menos o con mayor probabilidad se denuncia menos, en un contexto donde ha prosperado drásticamente el delito violento. Es deseable, que la situación se revierta y que la seguridad ciudadana como sentimiento colectivo dependa más del seguimiento que el Estado pueda hacerle a delitos que no implican el recurso de la fuerza.

## OBSERVACIONES SOBRE LOS HOMICIDIOS EN CALI

A continuación se va a presentar una descripción de algunas dimensiones relevantes para el análisis de los homicidios en la Ciudad de Cali durante el primer semestre de 1993 y se intentará plantear un principio para interpretar la situación.

• *Cantidad y modalidad de los homicidios.* Aunque este es el aspecto más general, no hay acuerdo sobre las cifras. En efecto, hay diferentes

instituciones que recogen información con criterios y resultados distintos. En estas circunstancias, lo apropiado es reunir a los responsables de la estadística de cada organismo y llegar en lo posible a una base de datos unificada. Este ejercicio ya lo ha comenzado la Consejería de DESEPAZ en Cali. A continuación se ilustra el tema según el avance de esta propia investigación.

La información para Cali es la siguiente a partir de dos fuentes: Medicina Legal y Policía Metropolitana (Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Homicidios Según Modalidad en el**  
**Municipio de Cali. Primer Semestre 1993.**

	Medicina Legal		Policía	
	Nº	%	Nº	%
Homicidio	907	64.6	855	69.2
Accid. tránsito	309	22.0	264	21.4
Pos. accidente	118	8.4	49	4.0
Pres. suicidio	51	3.6	46	3.7
Otros y sin inform.	18	1.4	22	1.7
Total	1403	100.0	1236	100.0

Hay que destacar, en primer lugar, la importancia del homicidio intencional que implica 907 a 855 muertes según sea la fuente. En segundo lugar, los homicidios culposos, ante todo los accidentes de tránsito que responden ya sea por 309 ó 264 casos, de acuerdo con la fuente. Por último, los 46 ó 51 casos de suicidio en la ciudad en un semestre que constituyen una cifra inesperada y preocupante.

Con estas cifras no queda duda que el homicidio sigue siendo el principal problema de violencia en la ciudad.

• **La geografía del homicidio.** Como se mostrará con el trabajo que sistemáticamente viene adelantando DESEPAZ a este respecto, la violencia homicida tiene una clara referencia geográfica en la ciudad. En consecuencia, de acuerdo con la información de Policía, se encontró lo siguiente:

- En 14 barrios de la ciudad (rojo en el mapa), se llevaron a cabo entre 11 y 20 homicidios durante el primer semestre de 1993.
- En 38 barrios (amarillo en el mapa), se llevaron a cabo entre cero y diez homicidios.
- En 94 barrios (azul en el mapa), se llevaron a cabo entre tres y cinco homicidios.
- En 75 barrios (verde en el mapa) ocurrieron entre uno y dos homicidios.

Es importante destacar que la mancha roja no se concentra en una sola parte de la ciudad y que allí donde aparece, hay una relación con barrios de diferente tipo. Por tanto, hay que ensayar distintas explicaciones al comportamiento geográfico del homicidio. Así, una problemática es la del centro de Cali, otra la de los barrios de ladera y otra la de los barrios periféricos del Distrito de Aguablanca. Es también muy importante tener en cuenta, y se sabe por información de Medicina Legal, que los lugares donde se encuentran los cadáveres no coinciden de necesidad ni con los lugares en que ocurren los hechos, ni con los lugares de residencia de las víctimas. Esto sucede sobre todo con los llamados botaderos, que pueden estar ubicados en

lugares periféricos de la ciudad, inflando entonces las estadísticas de los barrios respectivos que generalmente son de estratos bajos. La fenomenología de los casos permite inferir que una buena proporción de los homicidios se puede originar en barrios de estrato alto y/o medio, aunque los cuerpos aparecen en los barrios de estrato bajo.

En síntesis, es necesario relacionar la distribución geográfica de los homicidios con las condiciones socio-económicas de esta geografía, sin menospreciar el posible motivo del homicidio que puede llevar más allá de los límites de los barrios.

• **Cronología de los homicidios.** Esta es una dimensión de mucha significación, entre otras razones porque, así como la geográfica, posibilita emprender acciones tendientes a prevenir y controlar el homicidio.

Si se mira hacia el pasado, si se logran llevar series de tiempo, se puede relacionar la magnitud de los homicidios con variables externas, económicas y políticas o contextos que expliquen las "coyunturas" de violencia homicida. Al tomar apenas el primer semestre de 1993, habría que preguntarse, a manera de ejemplo, ¿qué factores incidieron para que el segundo trimestre concentrara 56% de los homicidios, mientras que el primero sólo implicó 44% de los casos?

Pero la variable tiempo tiende a mostrar otras relaciones de significación. Si se toman los días de la semana en que ocurren los hechos, se encuentra, según la información de Medicina Legal, que entre viernes, sábado y domingo suceden 53.5% de los

homicidios de la ciudad.

Por otro lado, si se observa la información de la misma institución sobre la hora de ocurrencia del hecho se encuentra lo siguiente:

**Cuadro 5**  
**Hora de Ocurrencia del Hecho Según**  
**Medicina Legal.**

		%
am	00.01-3:00	18.7
	03.01-06:00	14.5
	06.01-09:00	7.9
	09.01-12:00	7.9
pm	12.01-03:00	9.5
	03.01-06:00	11.8
	06.01-09:00	16.3
	09.01-12:00	13.4

Entre las seis de la tarde y las seis de la mañana tienen lugar 63% de los casos, con una mayor concentración entre las 12 de la noche y las tres de la mañana cuando ocurren 18.7% de todos los casos que se presentan en la ciudad.

En suma, ya sea en series de tiempo por meses y años, ya sea si se centra la atención en días pico por mes (al terminar las quincenas), o en el transcurso de la semana, o bien si se tienen en cuenta las horas del día, los homicidios tienden a mostrar concentraciones en tiempos a partir de los cuales se pueden inferir contextos de significación sociológica que contribuyen a su explicación.

• *Medios comprometidos.* No sobra volver a

insistir sobre la importancia de esta variable: la forma como se despliega la violencia y los recursos que utiliza están en la base de su explicación. Se insiste en que el cómo de la violencia, su fenomenología, puede llevar a plantear hipótesis de mayor envergadura sobre *el porqué*.

La información disponible es la siguiente según fuentes de Medicina Legal y de la Policía (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Medios Comprometidos en los Homicidios.**  
**Cali. Primer Semestre 1993.**

	Medicina legal %	Policía %
Armas de fuego	52.1	56.1
Arma blanca	11.8	12.1
Vehículo	19.1	21.4
Contundente	1.2	0.6
Asfixia	1.6	0.6
Tóxicos	1.6	-
Otros (explos.)	4.9	-
Sin información	7.7	5.7
Total	100.0	100.0

Sobresale la importancia del recurso a las armas de fuego. Ni aun, si se excluyen las frecuencias que se refieren a muertes accidentales o quizás accidentales, es posible afirmar que, aproximadamente, 75% de los homicidios se llevan a cabo con armas de fuego. Por otra parte, Medicina Legal tiene información de balística para 127 homicidios donde se encontró que en 74% de

los casos se utilizaron armas mecánicas o de repetición, en 15.7% de los casos, armas semi-automáticas y en 10.3% armas automáticas.

La utilización de armas de fuego, ante todo cuando son sofisticadas, supone una forma económica capaz de sostenerlas. Desde el punto de vista sociológico, no sólo se asocian con un uso más racionalizado del medio de violencia, sino también con formas más organizadas que subyacen a la acción.

• **Edad y sexo.** Tanto Medicina Legal como la Policía coinciden en que 89% de las víctimas son hombres. La distribución por edades aparece en el Cuadro 7.

**Cuadro 7**  
Edad de las Víctimas de Homicidio Cali.  
Primer Semestre 1993.

Edad (años)	Medicina legal %	Policía %
> 1	1.1	0.6
1-4	1.4	1.1
5-9	0.9	1.2
10-14	1.4	1.3
15-25	31.5	31.7
26-44	43.2	45.0
45-59	11.3	11.1
60 ó +	8.4	7.0
Sin información	0.7	1.0

Aproximadamente, 75% de las víctimas tienen entre 15 y 44 años, y hay una concentración muy fuerte en la cohorte de 15 a 25 años de edad que

concentra en la práctica 32% de todos los casos de la ciudad.

La violencia homicida de la ciudad se relaciona entonces en forma estrecha con víctimas jóvenes y de sexo masculino, pauta que se repite, según estudios recientes en ciudades como Medellín.

• **Identificación judicial y ocupación.** La Policía informa inicialmente un número bastante grande de personas identificadas como NN: 11.3% de los casos. Por su parte Medicina Legal, seguramente con mejores elementos de juicio en el momento de hacer el dictámen, da apenas 3% de las víctimas como NN. Esta misma fuente proporciona información sobre la ocupación u oficio de la víctima (Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
Oficio de la Víctima Según Medicina Legal. Cali.  
Primer Semestre 1993.

	%
Empleados	14.0
Obreros	13.3
Comerciantes (+ informales)	13.1
Ciudadanos	7.6
Estudiantes	4.6
Choferes	4.0
Vigilantes - celadores	3.8
Menores	3.3
Campesinos	2.4
Mendigos (recicladores)	2.2
Miembros FF. AA.	2.1
Profesionales	1.7
Administra priv. propiet.	0.8
Otros	5.0
Sin informes	22.0
Total	99.9

Hay que destacar la altísima proporción de víctimas que tienen una ocupación relativamente definida. También la cifra relativa de víctimas que mueren en tanto que "ciudadanos" de los sectores que llevan un estigma social sólo aparecen los "mendigos y recicladores" y en "otros" aparecen modalidades de ocupación asociadas con el medio de la delincuencia. No hay informes sobre ocupación en 22% de los casos.

• *Organización y sevicia de los hechos de violencia.* En la investigación se optó también por hacer una lectura sistemática del diario EL PAIS con el ánimo de tener una noción inicial de algunas características de los hechos de violencia que no necesariamente aparecen en otras fuentes. Al tomar como unidad de análisis hechos de violencia que no son sólo homicidios y de los cuales se analizaron 439 casos durante el semestre, aparece que una buena proporción de los mismos muestra niveles importantes de organización de los hechos de violencia.

A manera de ilustración, apenas en 19.8% de los casos aparece un solo victimario, mientras que en 46.7% hay más de uno. Por otro lado, 43.8% de los casos muestran formas que suponen la planificación de los hechos por parte de los victimarios, ya sea de manera individualizada con la participación de sicarios y el uso de motos en 14.1% de los casos, o de manera colectiva con la participación de distintos tipos de vehículos en 25.7% de los hechos. Se puede afirmar entonces, que una proporción significativa de la violencia urbana muestra un carácter organizado, que se apoya de manera importante en recursos financieros y donde

se ha llegado a niveles importantes de racionalización de la violencia.

Por otro lado, hay también indicadores, provistos por las necropsias practicadas en Medicina Legal que muestran determinación en el uso de la violencia y de manera muy importante, la intención de enviar un mensaje a través del cuerpo de la víctima. Así, en 25% de todos los homicidios se afectó directamente la cabeza, 5% de todos los casos muestran señales de tortura y se estima que en 28.6% de los casos hay señales de sevicia.

• *Campos y escenarios de violencia.* Es fundamental partir de una descripción como la que se ha hecho hasta el momento para centrar en seguida la atención en los campos de conflicto social donde se desarrolla la violencia y los temas más específicos alrededor de los que presumiblemente se llevan a cabo los hechos. Para hacer este ejercicio, se puede sostener que lo apropiado es hacer un análisis a partir de la información de prensa.

Se destaca, en primer lugar, la importancia del campo sociocultural de conflicto violento que reúne 54.9% de los casos. Este campo, hay que recordarlo, motiva el conflicto a partir de luchas por identidades y orientaciones normativas, donde predominan la intolerancia y el escaso reconocimiento de las partes. En segundo lugar, se encuentra la violencia del campo económico con 18.9% de los hechos. Predomina aquí un conflicto desde posiciones de supervivencia, pero no es de menospreciar la violencia que proviene desde posiciones de poder económico o riqueza.

Finalmente, está la violencia del campo político que reúne 2.9% de los hechos y donde, de manera subjetiva se encuentra repartida por igual la iniciativa de la confrontación entre los polos en conflicto.

Al distribuir los hechos en escenarios de violencia se tiene la siguiente distribución (Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Escenarios de Violencia. Cali. Primer Semestre 1993**

	%
Ajuste de cuentas	33.2
Atraco, robo	13.7
Riñas	8.8
Accidente vial	8.8
Narcotráfico	4.3
Limpiezas	3.1
Intrafamiliar y sexual	3.0
Suicidios	2.0
Político	2.9
Opinión e ideas	1.8
Vandalismo	1.8
Formas terror	0.9
Secuestro	0.9
Sin información	14.8
Total	100.0
N = 439	

La interpretación del cuadro permite comenzar a atar cabos: el escenario principal es el de ajuste de cuentas. Esta es una manera genérica de denominar una violencia que la prensa no precisa en sus motivaciones de fondo. De todas maneras allí están las armas de fuego, muchas veces sofisticadas, las muertes de hombres jóvenes, la aparición de los

cuerpos en botaderos de la ciudad, las señales de tortura y sevicia, la racionalización de la violencia llevada a sus extremos, incluso acudiendo al terror.

El autor cree que esta forma de violencia caracteriza la coyuntura por la que atraviesa la ciudad.

En segundo lugar, se puede pensar que hay escenarios como los del atraco-robo y las riñas que han sido tradicionales pero que también han sufrido modificaciones en el contexto analizado. Por ejemplo, los atracos y robos muestran también importantes niveles de organización. Por su parte, las riñas que son más producto de la espontaneidad, del recurso a las armas blancas y del consumo de licor, muestran una asociación importante con cierta cultura de la diversión asociada con días de la semana, lugares de la ciudad y celebración de certámenes.

Las riñas se dan crecientemente en el contexto de una forma de entender la diversión a la que se acoge la ciudad.

En tercer lugar, hay escenarios muy diferentes entre sí pero que también tienen importantes niveles de organización y cuyo denominador común consiste en que van dirigidos contra personas en particular. Son los escenarios de limpiezas, homicidio de personas por las opiniones e ideas que sostienen, los secuestros y las desapariciones. Se debe repetir que son muy diferentes entre sí, aunque muestran en su conjunto que la cultura de los derechos humanos y del derecho a la vida está por construirse, en primer lugar, por parte de quienes

tienen acceso a las armas.

En cuarto lugar, hay que reconocer la importancia de escenarios de violencia más privados como los del ámbito familiar, la sexualidad y el suicidio. Estos son escenarios no coyunturales que se modifican lentamente y que tiene una fenomenología bien diferente a la de los otros tipos que se han examinado.

Por último, es indispensable destacar los homicidios por accidentalidad, fundamentalmente vial. Su importancia cuantitativa es muy grande. Se pueden asociar también con ciertas variables de tiempo y geografía. Al asociar con otras variables el cuadro resultante es, a grandes rasgos, el siguiente: presencia de alcohol, gran número de peatones menores o de avanzada edad afectados, asociación estrecha con el transporte público, altas velocidades y de manera más analítica e inferencial, el escenario de la imprevisión, de la intolerancia y de la demostración cotidiana de la dificultad de aceptar normas como condición para la civilidad.

## **OBSERVACIONES FINALES**

La tarea es de inmensa dificultad. No puede ser la tarea de una sola administración municipal, tampoco la que deben emprender las diferentes instituciones del Estado solamente. Es una tarea de interés colectivo que compromete los más diversos sectores sociales públicos y privados. Lo importante es saber que se trata de una tarea posible, entre otras razones, porque la investigación muestra que, si bien hay violencia que tiene dinámicas de largo plazo, las formas más típicas del momento son

violencias que están en ciertos sectores del tejido social y se llevan cabo en nombre de intereses particulares que se pueden determinar.

Hay que insistir en precisar los campos de conflicto comprometidos en los diferentes escenarios de violencia, mostrar la manera como se configuran en el espacio urbano y entonces proponer políticas y formas de acción que promuevan la transición de formas violentas de conflicto a formas no violentas.

En el marco de estas ideas, sería bueno que en este encuentro no sólo se hiciera el diagnóstico de la violencia, sino que se plantearan las alternativas a ésta. Y en particular se abordara el tema de la seguridad ciudadana como algo que por supuesto tiene que plantearse frente a la violencia, pero que también apunta a temas de control del delito común y corriente y que en última instancia se debe plantear en la perspectiva de la calidad de vida y del bienestar ciudadano.

El estado moderno actúa sobre la seguridad ciudadana, esencialmente de dos maneras: o bien a través de políticas que se traducen en acciones en el orden económico y social, o bien mediante la fuerza. Es aconsejable evaluar la interacción de estas dos formas de acción en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. En relación con el uso de la fuerza, sería interesante evaluar el efecto social de la dispersión de armas entre los civiles y, por tanto, la urgencia que habría de fortalecer al Estado en el monopolio de su uso. Este monopolio sólo es factible, si las FF AA del Estado hacen un uso de la fuerza dentro de la ley y, para

el efecto, el poder estatal civil y la ciudadanía deben tener los mecanismos adecuados de fiscalización.

Este sería entonces un último punto por mencionar: la seguridad ciudadana es un asunto de interés público donde no se pueden diluir las responsabilidades del Estado, pero al mismo tiempo, es un tema de interés público y como la ciudadanía es una de sus principales víctimas, es fundamental su participación en todo el proceso comprometido en el importante tema de la seguridad ciudadana.

Esta ponencia se presenta como trabajo del grupo de investigación del CIDSE que se encuen-

tra adelantando una consultoría para la Secretaría de DESEPAZ del Municipio de Santiago de Cali. El equipo está conformado, además del coordinador, por los asistentes Joaquín Bayona y Gildardo Vanegas, y los monitores Nora Gutiérrez, Fernando Barbosa, John Jairo Ríos, y Joaquín Tovar.

Queremos agradecer a los Directores y personal de estadística del Instituto de Medicina Legal, Seccional Cali y de la Policía Metropolitana de Cali, por las facilidades que nos dieron en el levantamiento de parte de la información que se presenta en este capítulo. Aunque no lo compromete, la orientación del trabajo y varios de los apuntes tratados han sido compartidos con el colega y amigo Alvaro Camacho G.

**GUAYAQUIL: POBREZA,  
DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CRISIS SOCIAL**

Gaitán Villavicencio

Director, Corporación de Estudios Regionales-Guayaquil (CERG), Ecuador

---

## GUAYAQUIL: POBREZA, DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CRISIS SOCIAL

Gaitán Villavicencio

---

### INTRODUCCION

El 23 de enero de 1961, los periódicos de la ciudad reseñaban la Pastoral que había dirigido el Arzobispo de Guayaquil a sus fieles, "a fin de colaborar y ayudar a poner término a las olas de robos, asaltos, violaciones y crímenes que tienen alarmados a las familias de Guayaquil"<sup>1</sup>. Hoy, 32 años después, se produce una situación con muchas similitudes aunque en contextos distintos, pero coincidentemente con el mismo telón de fondo: una profunda crisis económica y social.

En este conflictivo escenario regional-local, tanto los medios de comunicación como los grupos empresariales, la Iglesia, el propio Estado y la misma población, se encuentran alarmados por el incremento de la ola delictiva que azota a la ciudad y, porqué no decirlo, al país en general, tanto en sus áreas urbanas como rurales; donde se destacan principalmente, en esta coyuntura, las primeras, sobre todo los centros primados y las urbes intermedias de la costa; aunque las segundas no se quedan atrás, claro está que en menor cantidad, con abigeatos, asaltos a haciendas, vendetas familiares por litigios de tierra, asaltos a transportes

interprovinciales y a camiones cargueros, saqueo a camaroneras del Golfo de Guayaquil, etc.

Las preguntas que al respecto afloran son numerosas, muchas sin respuestas inmediatas o fáciles, entre las que se pueden destacar las siguientes: ¿Por qué cíclicamente (o estructuralmente) se presentan estas situaciones de crisis social? ¿Cuáles son las causas (y efectos) y actores sociales que las provocan? ¿Por qué las respuestas del Estado en lugar de ser preventivas, y diferenciadas son violentistas, inadecuadas y generales? ¿Qué papel juegan los aparatos represivos del Estado? ¿Cuáles son las reacciones reales de la sociedad frente a la problemática? ¿Cuáles son los principales grupos (o segmentos) sociales protagonistas de esta escalada violentista y delictiva? ¿Qué posibilidades de reinserción socio-laboral tienen los sancionados por el sistema policial-judicial-carcelario?; "tandem" de las crisis y violencia-criminalidad en un centro primado como Guayaquil, entre otras.

A partir de las incidencias que las tres crisis han tenido sobre Guayaquil (la crisis económica internacional, la crisis económica-social interna y la crisis urbana de Guayaquil) y sus secuelas, se inten-

tará explicar la multirrelacionalidad y dimensionamiento de ellas con la violencia urbana y la delincuencia común; a fin de procurar exponer los patrones de funcionamiento y desarrollo de este problema que se convierte en problemática durante los años de la década perdida (como denomina CEPAL a la década de 1980), para así lograr comprenderlo, de modo especial la incertidumbre generada por la aparición y crecimiento sostenido de las bandas organizadas que azotan la aglomeración y su área de influencia; y poder proponer algunos lineamientos que permitan reducir sus impactos, sobre todo los que afectan a los usuarios de la urbe cotidianamente: el miedo, la inseguridad y la pérdida de la calidad de vida por éstos.

## **CRISIS ECONOMICA MUNDIAL, AJUSTE ESTRUCTURAL Y POBREZA**

Para nadie resulta novedoso, a esta altura del partido, hablar del desarrollo y causalidad de las crisis de la economía mundial, durante la década de 1980, en los orígenes y desenvolvimiento de la economía ecuatoriana, y en todos los problemas que se van a provocar, y agudizar, posteriormente.

En este sentido es necesario enfatizar que cuando se habla, en este trabajo, de la crisis se hace referencia a situaciones de estancamiento y recesión que se han dado en las economías de los países centrales -industrializados- del norte y los desequilibrios que se han visto en los mercados mundiales de materias primas y productos primarios. Así se tiene, en una perspectiva cronológica, a comien-

zo de la década de 1980 el cese de pagos por parte de México y la crisis del sistema financiero internacional; la caída de los precios del cacao y café, hasta ahora este último no logra recuperarse; la recesión norteamericana durante la administración Bush; la caída tendencial y permanente del precio del petróleo; las medidas proteccionistas de la Unión Europea con respecto al mercado bananero; la crisis económica japonesa; las vicisitudes y problemas internos en el proceso de Integración Andina; la caída del muro de Berlín y los cambios en los países del socialismo real; la recesión alemana y de los otros países de la Comunidad Económica Europea, entre los sucesos más importantes.

En este escenario de crisis recurrentes, y de un galopante proceso de globalización del mercado mundial, desde los organismos financieros multilaterales se ha propuesto e impuesto la aplicación de políticas económicas de ajuste y de cambios estructurales que se caracterizan principalmente por: la reducción del tamaño y funciones económicas del Estado, desregulación total y apertura integral de las economías nacionales. Esta propuesta económica se ha ido imponiendo paulatinamente a escala mundial, pero sus magros resultados -salvo contados excepciones, que confirman la regla vigente- y sus elevados costos sociales no se han hecho esperar lo cual provoca graves situaciones, en especial el crecimiento desbordante de la pobreza, con secuelas impredecibles como son: el caracazo, al álgarante crecimiento de la delincuencia común, el desarrollo de la narcoeconomía, los levantamientos indígenas, los saqueos por hambre en Río, Córdoba, Quito,

Los Angeles, etc.

En fin, las desigualdades y desequilibrios existentes en la economía mundial, así como la crisis de esta última, conjugados con los efectos de las políticas económicas de ajuste, han provocado la agudización de la tradicional pobreza de los países del sur, enviando sus seculares problemas y generando otros como la delincuencia común organizada.

*El País.* La expansión económica de la década de 1970 que tuvo el país, gracias a la producción petrolera y al incremento sostenido de sus precios referenciales en el mercado internacional, se tradujo en una serie de modificaciones que cambiaron la economía y la sociedad ecuatorianas (proceso de industrialización, consolidación de la economía urbana, crecimiento del sector estatal de la economía, aparición de nuevos grupos sociales urbanos, etc.). Desgraciadamente, debido a la vulnerabilidad del estilo de desarrollo que se instauró, y que se caracterizó:

- Por la excesiva dependencia en el petróleo, siendo el Ecuador un productor marginal; y,
- Por el proceso desequilibrado de industrialización, vía sustitución de importaciones, que fue incapaz de ser lo suficientemente dinámico y generador de un mercado interno; por ello la crisis de la economía mundial capitalista se tradujo para Ecuador, a partir de 1978, en un descenso de las tasas de crecimiento hasta ese momento existentes durante el "boom." Hasta que en 1982 se presentan en

forma total las características de una crisis económica que incidió, principalmente, en el decremento de la producción que fue 1.1%, para el año citado, ya que para el año siguiente descendió a -1.6%. Como consecuencia de sus altibajos, la situación reseñada se mantiene y provoca la depauperización y extrema pobreza de grandes sectores populares y de las capas más vulnerables de los estratos medios.

Se debe señalar que a partir de 1980, y como consecuencia de la crisis, hay un agotamiento del "modelo" de ordenamiento societal, a lo que ha coadyuvado, también la presencia de las crisis vigentes, que son la crisis económica internacional, la crisis económica-social del país, iniciada con la crisis de la deuda externa, y la crisis urbana de las ciudades, como resultado manifiesto de las otras crisis.

Estas son paralelas, se superponen y entrecruzan; por ello la grave situación de las formaciones sociales, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Los principales indicadores de las crisis son: la tasa anual para el crecimiento de la economía; en 1990 fue de 0.4%, que para 1993 se calcula en menos de 2%. El PIB per-cápita es aproximadamente 140 dólares y se ha venido reduciendo de forma significativa en los últimos años. La agricultura representa 17% del PIB; el petróleo, 13.4%; la industria manufacturera, 15.8%; y la actividad de servicios, 42.2%.

De otra parte, la estructura agraria está atra-

sada. En ella inciden las actuales formas acaparadoras de propiedad y de tenencia de la tierra; en efecto, 85% de pequeños propietarios apenas controlan 17% de la tierra. La economía campesina está postergada, no obstante que produce buena parte de los alimentos para el mercado interno. La asistencia estatal ha sido débil y, en algunos casos, de tipo paternalista.

La mayoría de la población rural vive en condiciones de pobreza absoluta y crítica. Desde esa situación se han acentuado las migraciones internas hacia los centros secundarios e intermedios para posteriormente ir a centros primados<sup>2</sup>. Además esta emigración económica, con su secuela de desarraigo y aculturación es una expresión de la violencia social que produce la pobreza.

En lo relacionado con la industrialización, en la década 1960 se inició su expansión, pues se orientó la producción a la sustitución de importaciones. Se comienza con la producción de bienes de tecnología sencilla y poca utilización de mano calificada, con plantas adquiridas con la modalidad de llave en mano; para elaborar progresivamente bienes con tecnología de mayor complejidad.

La expansión posterior ocurrió a partir de 1972 con la exportación petrolera. Aquí se iniciaba una etapa más sólida, con una fuerte base financiera de origen petrolero (y después de deuda externa) de una política sostenida de desarrollo con recia protección y asistencia estatal, que a la postre deformó su desarrollo.

Esta actividad se focalizó en Guayas y Pichincha, pues ambas provincias concentraron más de 70% de establecimientos y 78% de la producción. La población ocupada representa 13% de la fuerza trabajadora del país, pero sus dos terceras partes se concentran en las provincias antes mencionadas.

Este sector ha sido fuertemente impactado por la crisis económica, el agotamiento del modelo y las políticas de ajuste aplicadas por los regímenes recientes.

Los graves desequilibrios macroeconómicos y el agotamiento del Estado como motor del desarrollo han producido una profunda crisis social, que se traduce en un desempleo que llega a 15% de la PEA y un subempleo de 55%; a esto se debe agregar el deterioro de los servicios públicos de carácter social y con ello la agudización de las condiciones de vida de amplios sectores de la población nacional<sup>3</sup>. Tal es el escenario propicio para el desencadenamiento de una violencia social imposible de controlar y reducir por los aparatos represivos del Estado.

## **GUAYAQUIL: CRISIS SOCIAL Y DELICUENCIA ORGANIZADA**

En lo relacionado con la ciudad de Guayaquil, para 1990, según los resultados del Censo de Población, hay una población de 1'508,444 habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal de 4.5% que está por encima de la tasa promedio de crecimiento nacional (2.3%). Vale destacar que

con respecto a los anteriores censos ha habido un descenso notable de la tasa de crecimiento, lo cual se explica, principalmente, por la conformación de una nueva red de asentamientos urbanos con altísimas tasas de crecimiento, caso Santo Domingo de los Colorados, Machala, La Libertad, etc; y los cambios en los niveles de fecundidad provocados por la escolaridad y la inserción laboral de la mujer urbana, entre los más importantes.

Lo anteriormente expuesto permite señalar que Guayaquil ha sido una ciudad que ha crecido -en los últimos tiempos- gracias a los flujos migratorios provenientes de las provincias vecinas, sobre todo de Manabí, Los Ríos y de la propia provincia del Guayas, lo que ha hecho de esta urbe un gran polo de atracción regional. A esto se conjuga la centralización de un conjunto de actividades productivas, que la han convertido en el principal puerto económico del país. También aquí vale anotar que en la provincia del Guayas, en las últimas dos décadas, se ha desarrollado un sostenido proceso de modernización del sector agrario, caracterizado por la diversificación de la producción, que va desde la agrícola para exportación hasta la acuicultura, pasando por la ganadería; este proceso ha llevado consigo una alta carga de composición orgánica de capital, que en la mayor parte de los casos ha sido expulsador de mano de obra en las áreas donde se ha localizado.

Junto con Quito, en Guayaquil se concentran la mayoría de las unidades industriales, donde se encuentra que los dominantes son las unidades industriales medianas y pequeñas, lo que ha hecho que cerca de 20% de la PEA ocupada realice labores

en este sector de la economía. Por tanto, va a ser esta fracción de usuarios de la ciudad conjuntamente con los situados en los servicios y comercios modernos, los que van a conformar lo que se denomina el sector formal de la economía urbana.

Mientras que el sector informal de la economía urbana estará compuesto por los otros grupos sociales que deben desarrollar estrategias especiales de sobrevivencia para poder reproducirse en el medio urbano. Entre éstas podemos contar las artesanías, los microcomercios (venta ambulante) y algunas variedades del paratrabajo (prostitución, venta de drogas al detal, ladrones, etc.), que se caracterizan por la prolongación de la jornada laboral, bajos niveles de ingreso, nula capacidad de ahorro y reinversión, uso de la mano de obra familiar, ausencia de seguridad social, bajísimos niveles de producción y productividad, etc.

Hay que señalar que debido a la crisis económica existente se calcula que el desempleo urbano sobrepasa 17% de la PEA. Este es mucho más concentrado y abultado en la población juvenil, lo cual ha producido la proliferación de las bandas juveniles con toda la secuela de enfrentamientos y de conductas irregulares que acarrearán consigo. Y lo que también, en parte, es consecuencia del bombardeo subconsciente y colectivo con mensajes subliminales de los medios de información, que responden a estímulos que incentivan la agresividad, individualismo, amoralidad, y consumismo del "*American way of life*."4.

Además, esta compleja situación se genera de

un mosaico de diferenciaciones sociales que se debe tener en cuenta como un elemento de referencia en el estudio del desarrollo y manifestaciones de la violencia y criminalidad urbanas, pues éstas no afectan a todos por igual, sino que sus cargas recaen más sobre unos que sobre otros; y porque sus causas no son "naturales por los hombres que están dentro de las sociedades desgarradas en contradicciones e intereses opuestos."<sup>5</sup>

Por último, se debe reseñar que alrededor de 45% de los habitantes de la ciudad residen en áreas urbanas no reglamentadas o no planificadas, denominadas corrientemente barrios suburbanos, lo que hace que más de medio millón de personas vivan en ellos bajo condiciones muy precarias en lo relacionado con el saneamiento ambiental, equipamiento urbano y con la pésima calidad de las viviendas. Según un último trabajo del INEC<sup>6</sup> 473,000 personas, o sea 31% de la población vive en extrema pobreza; a esto se deben agregar las altas tasas de morbimortalidad infantil que se registran y llegan a 76 por mil, y que hace que alrededor de 50% de los niños nacidos en la provincia lo hagan sin la atención médica del servicio institucional; así como el hecho que deben destinar aproximadamente 90%, y en algunos casos más, del ingreso familiar solamente para el rubro alimentación agregando que la dieta diaria es muy pobre en proteínas, lo que hace que la mayor parte de la población se encuentre subalimentada y con avitaminosis. Todo este contexto descrito demuestra el cuadro de vida, y su calidad, donde debe desarrollar su existencia cotidiana un grupo muy importante de habitantes de la ciudad de Guayaquil.

Según el trabajo del INEC ya citado la situación en Guayaquil de siete servicios urbanos en cobertura es la siguiente:

**Cuadro 1**  
**Cobertura de los Servicios Urbanos**

Servicio	Cobertura
Teléfonos	24.9
Luz eléctrica	97.1
Excretas	62.8
Agua potable	71.3
Eliminación de basuras	56.2
Servicio higiénico	79.5
Ducha	67.8

Fuente: INEC: *Informe sobre los servicios básicos en las ciudades*. Quito, 1993. Elaboración: CER-G.

Por esta penosa e incua situación, de acuerdo con esta fuente del Estado, Guayaquil ocupa el puesto N° 94, sobre un total de 169 centros poblados; mientras que entre las 50 ciudades más pobladas ocupa el puesto N° 24.

Si se tiene en cuenta el índice de precios al consumidor para el área urbana de la ciudad de Guayaquil, el poder adquisitivo del sucre se ha reducido tanto en relación con abril de 1979 (año base), que el costo de la canasta mínima necesaria para satisfacer las necesidades básicas de la familia, a octubre de 1993 es de S/. 412,000 sucres. Es necesario recordar que en el momento de elaborar la presente contribución, el salario mínimo vital es de S/. 64,000 sucres.

A todo este panorama urbano desolador se deben agregar dos elementos:

- Los asentamientos populares se localizan en terrenos del Estado predominantemente, pero éstos se caracterizan por ser inundables y estar sometidos a los regímenes de mareas. En consecuencia, hay necesidad de rellenarlos con materiales pétreos para hacerlos habitables. Estas ocupaciones y la especulación existente por parte de los pocos operadores del mercado del suelo urbano provocan un crecimiento desmesurado de la planta urbana, lo que genera graves deseconomías a la ciudad.
- La crisis permanente de la Municipalidad de Guayaquil debido al manejo tradicionalmente clientelista de la misma que ha provocado la carencia de una gestión urbana nacional, la discontinuidad de la administración y de proyectos; y, la inestabilidad administrativa que ha hecho que los alcaldes y presidentes de Consejos tengan una duración promedio en sus cargos de alrededor de 11 meses.

Este escenario urbano cruzado por diferentes crisis ha permitido la proliferación, creciente, de una violencia urbana, que mantiene en vilo a la población y al Estado y los incapacitan para articular alguna otra respuesta que no sea la represiva. A continuación se verá qué sucede al respecto.

## **ENTRE LAS BANDAS ORGANIZADAS, LAS PANDILLAS JUVENILES Y EL NARCOTRAFICO**

En este contexto de profunda crisis social y urbana se ha producido un crecimiento desmesurado de algunas modalidades de la delincuencia común como son: la proliferación de bandas organizadas -lo especial y que genera el miedo y la inseguridad colectiva- el pandillerismo juvenil; el narcotráfico; y, otros delitos contra la propiedad (asaltos en los transportes urbanos colectivos y en las vías públicas principalmente), que según la ciudadanía hacen invivible a la urbe.

Sumariamente, según la Policía Nacional en Guayaquil hay alrededor de unas 30 bandas organizadas dedicadas a planificados asaltos a bancos, empresas-comercios y fastuosos y ricos domicilios. Muchos de tales asaltos son muy cruentos. Las estadísticas señalan que hay un promedio de dos grandes asaltos por semana. Así también, según la misma fuente, hay casi 50 bandas de robacarros, especializadas en el robo, desguazamiento, cambios y comercialización de los automotores robados. Según la misma Policía desaparecen un promedio de 5 a 8 carros diarios; generalmente esta actividad del paratrabajo exige una organizada y robusta cadena de intermediación pues los vehículos normalmente son vendidos

en las fronteras internacionales. Además, merece destacarse que todas estas bandas se caracterizan por su capacidad de movilidad -automotores robados- armamentos sofisticados y medios electrónicos de comunicación, que les dan una gran capacidad de disuasión, poder de enfrentamiento y posibilidades de actuar en diferentes provincias, con gran ventaja sobre los recursos policiales.

Es posible sostener que las actuaciones y éxitos delictivos de estas bandas organizadas generan el pánico colectivo y la inseguridad ciudadana, y por éstos se mide el avance de la delincuencia común, con el apoyo informativo de los medios de comunicación.

De otro lado, según el Grupo Antipandilla de la Policía Nacional (GAP), en el área metropolitana de Guayaquil se calculan alrededor de 1,500 pandillas, conformadas por menores entre los 10 y 18 años o más. Estos se localizan principalmente en los barrios suburbanos y de grupos medios depauperizados. Las pandillas provocan un sinnúmero de muertos y heridos, ya sea como consecuencia de los asaltos a transeúntes, o en los enfrentamientos entre ellas mismas. Según las denuncias presentadas en la oficina de Investigación del Delito (OID) de la Policía Nacional y en las Comisarías se calcula un promedio de 30 asaltos denunciados por día, cometidos por pandilleros y por delincuentes callejeros.

Por otra parte, en estos últimos años el país en general se ha convertido en un centro de intermediación (o de paso) del narcotráfico, así como un

abastecedor de precursores químicos y un foco de lavado de narcodólares; como lo demuestran las capturas de las bandas de los Reyes Cueva en Quito y la de los Medranda en Manabí, así como el asunto del Banco Rumiñahui. Se piensa que con la situación colombiana, en el mediano plazo, se irá a incrementar la importancia del Ecuador como zona de paso en la narcoeconomía regional, dentro de la estrategia integracionista de los carteles. Para hacer énfasis en la importancia adquirida por el país, es necesario destacar la gran cantidad de contrabandos de droga detenidos por la Policía Nacional, así como el creciente número de "mulas o burreros" arrestados en los aeropuertos por los aduaneros y sus canes.

Finalmente, para el ciudadano de a pie su nivel de inseguridad y miedo está dado por lo que le pueda suceder cotidianamente y por el deterioro permanente de sus condiciones de vida. A esto se puede agregar que en tal escenario de alta violencia e inseguridad cotidiana y social, han crecido los muchachos de los sectores populares convertidos en pandilleros, donde sus padres debieron, en la mayoría de los casos, ocupar en forma ilegal el suelo urbano y conseguir clientelamente unos deficientes o incompletos servicios comunales. Hay que destacar que las formas de acceso a estos servicios, para asegurar este mínimo de confort urbano exigen ejercer una cierta dosis de agresividad y violencia, que se produce, casi siempre, por medio de la organización vecinal, o por la protección de algún dirigente barrial o político, al estilo Paco Oñate (Guasmo-Fertisa), Jaime Toral (Las Malvinas), o el violentamente desaparecido Carlos Castro (Bastión Popular). Estos, para poder

hegemonizar e instaurar sus peculiares disciplinas sociales han recurrido a las armas de los "destajeros" (guardas de choque) y a la represión -aterrorización- así como a la justicia privada, y se convierten también en modelos sociales para ser imitados por estos jóvenes. Cuestión ésta que permite entender la reproducción social de la delincuencia común y de las bandas organizadas por encima de la labor represiva de la Policía-Estado.

## **ENTRE LA INFLUENCIA POLICIAL Y EL LAXISMO JUDICIAL**

A todo lo anteriormente señalado se debe agregar, para complementar el cuadro de una ciudad violenta y amagada por la delincuencia común, la ineficiencia y corrupción policial, que se caracteriza porque en toda la provincia hay 3,000 policías, sin capacitación pericial y con insignificantes niveles salariales, que los convierte en sujetos fáciles de corrupción y sobornos (hay 86 policías con juicios penales), fuga de información secreta hacia las bandas organizadas -"soplos" al "Rey" Zamora, el delincuente más buscado del país- o acusaciones de violación a los derechos humanos -empleo de la tortura en la Oficina de Investigación al Delito como forma de alcanzar confesiones- entre las denuncias más notorias.

Además de todo lo anotado, la Policía Nacional está subequipada para cumplir con sus tareas específicas, tiene limitaciones en cuanto a armas, medios de movilización y comunicaciones, amén de problemas de formación y especialización.

## **CRISIS PENITENCIARIA E IMPOSIBILIDADES DE REINSERCIÓN SOCIAL**

Según el último Censo Penitenciario de 1993 alrededor de 62% de los detenidos se encuentran con problemas procesales (detención ilegal, sin iniciación del proceso, abandono de la causa, etc.) que indican la incompetencia, laxismos y desviaciones del sistema judicial ecuatoriano.

En términos operativos, según la investigación ya mencionada, el sistema penal reproduce su clientela mediante un proceso de selección y condicionamiento criminalizante. Este condicionamiento para el delito se orienta por estereotipos, que son proporcionados por los medios masivos de información, más que por la tradición penal. Las agencias del sistema penal seleccionan conforme a esos estereotipos y les asignan, exigen, comportamientos más o menos violentos o crueles como requisitos del papel; los tratan como si se comportasen de esa manera y los miran como estereotipos realizables (profecías que autorrealizan) e instigan a todos a mirarlo del mismo modo, hasta obtener la respuesta adecuada al papel asignado.

En definitiva, se puede afirmar que este sistema penal vigente, comportamentalizado tecnoburocráticamente, ineficiente, lento y corrompido, "es un complejo aparato de deterioro regresivo humano, que condiciona falsas identidades y papeles negativos," como dice Eugenio Raúl

Zaffaroni. Según este mismo autor, las principales características y resultados de la operatividad social del sistema judicial-penal, validados por la realidad nacional y local, son:

- El mínimo cumplimiento de las normas institucionalizadas. El sistema que se va a tratar, sanciona a un bajísimo porcentaje de personas que conforme a esas normas debería criminalizar; y se aparta de ellos en la imposición de una serie de funciones de carácter parainstitucional o ilícito, que oscilan entre la coima y la impunidad.
- El gran costo social que ocasiona. El número de vidas humanas que consume tanto de afuera como del propio sistema y las muertes que se producen, sin que el sistema opere para algo al respecto.
- La heterogeneidad del conjunto de hipótesis sobre las cuales el sistema deberá proceder, sin que se halle algún carácter común entre ellas, salvo su atribución programática. Así, la violación sexual, el peculado, la rebelión y el narcotráfico -este último recibe tan sólo ahora un tratamiento diferente por la presión del gobierno norteamericano- pese a tener un significado social distinto, se tratan en forma punitiva similar pero con efectos diversos a los perseguidos.

Por último, en el caso de Guayaquil se ha constatado que la población penitenciaria “en espera de sentencia,” durante la década de 1982 a 1992, alcanzó un promedio de 72.6%, para superar

al promedio nacional, 68.4%.

Entre tanto, el Sistema Penitenciario Local compuesto por la Penitenciaría del Litoral, donde se cuenta con las secciones para hombres y mujeres, y el Centro de Detención Provisional (CDP), a julio de este año, tienen 2,418 presos masculinos y 187 detenidas. La capacidad de este Centro de Rehabilitación Social originalmente era para un máximo de 1,200 detenidos. Esto significa la vigencia del hacinamiento y la promiscuidad, que se conjugan con la inexistencia de programas de rehabilitación-capacitación y de trabajo y hacen que la etapa de detención sea un momento donde se reactualizan y se refinan los conocimientos delictivos, que impiden cualquier posibilidad de reinserción social de los presos.

Se debe señalar que la población penitenciaria de Guayaquil representa más de la tercera parte de la población de presos en todo el país.

La población masculina es predominante en la población carcelaria, con una mayoría absoluta que pasa de 90%. Esta situación tiene estrecha relación con el papel que cada persona desempeña en la sociedad; así, la mujer marginal realiza actividades totalmente subordinadas e improductivas que se reflejan aun en la comisión de delitos que no implican tipos de violencia convencional. Es decir, sus aptitudes físicas son limitaciones naturales en la mayoría para cometer delitos que generalmente los realizan los hombres, como en el caso de delitos callejeros o contra la propiedad.

Esta observación es sobresaliente en el mo-

mento de verificar la clasificación delictiva, en especial durante los últimos años en los que predomina el tráfico ilícito de estupefacientes como principal delito cometido por mujeres, mientras en el otro sexo son más comunes los delitos contra la propiedad y la vida.

La población carcelaria de Guayaquil está entre los 18 y 30 años de edad predominantemente. Esta situación muestra cómo los más afectados por la delincuencia son los adultos jóvenes, especialmente por sus bajos niveles de escolaridad y nula posibilidad para entrar en la fuerza de trabajo como resultado de la crisis, así como por el auge del pandillerismo.

## **PAPEL DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA MITIGACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIOLENCIA URBANA**

Como se ha señalado antes, en la lucha contra la delincuencia común en general y la violencia urbana en particular se destacan, principalmente, de manera protagónica las instancias del Estado ya mencionadas, como la Policía Nacional, los sistemas judicial y penitenciario, sobre los cuales ya se habló de manera sucinta.

Ameritan también destacarse por el papel jugado en la lucha contra la violencia la labor del Ministerio de Bienestar Social, especialmente la Dirección Nacional de Menores en lo relacionado con los Tribunales de Menores y la rehabilitación de los mismos. De manera obvia, no se puede

desconocer la labor que este Ministerio juega como eje del Frente Social (Ministerio de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Vivienda y Desarrollo Urbano, INNFA, CONADE, FISE, entre otras instituciones) del Estado en la mitigación de las desigualdades sociales y, por ende, en la reducción y control de la violencia y delincuencia.

Como una necesaria disgregación vale indicar, que casi todas las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil en sus declaraciones dogmáticas señalan que apuntan a la salvaguarda de la paz y propenden por el bienestar de los habitantes. Se señala esto para destacar que en el país existe una gran institucionalidad que desgraciadamente está incoordinada y en algunos casos son acciones y notas contrapuestas. Es muy posible impulsar programas envolventes que movilicen a todas estas agencias, instituciones y movimientos con base en objetivos operacionales que permitan reducir la violencia y la delincuencia.

En esta perspectiva, dentro de la sociedad civil se destacan la Confraternidad Carcelaria y el Voluntariado Carcelario del Colegio de Abogados. Así también la Fundación Nuestros Jóvenes por el trabajo que realiza con jóvenes narcodependientes. El Centro del Joven Trabajador (CEDEJOTA), el Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central y los Padres Salesianos por las labores desplegadas en beneficio de los muchachos trabajadores y de la calle.

Es indispensable enfatizar la actividad de algunas instituciones vecinales, especialmente en los asentamientos de ingresos altos y medios, como la

Asociación de Ciudadelas y Urbanizaciones Residenciales del Norte (ACCUR), Entreríos, La Puntilla, etc., que impulsan programas de vigilancia por medio de la contratación de guardias privados, para lo cual organizan reuniones y demandan cooperación económica a cada uno de los vecinos.

Los grupos feministas han impulsado la conformación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) encargadas de luchar por la defensa de la mujer, tanto a nivel de su desarrollo general, como de la violencia doméstica, en particular.

En fin, según el Directorio de ONGs de las 323 organizaciones levantadas, 14 se dedican a la defensa de los derechos humanos (4.3% del total) y 32 al desarrollo comunitario (9.9%), que son los más afines al objeto que se trata en el presente trabajo.

## SOLUCIONES CONCRETAS Y RESULTADOS OBTENIDOS

Desde el Estado se han impulsado una serie de soluciones, especialmente en la última década, debido a la amplitud, magnitud y gravedad que ha alcanzado la problemática de la violencia urbana y de la delincuencia en particular. Entre las medidas agrupadas y por sus resultados se destacan:

- **Las represiones masivas.** Son las que más han primado, y han sido las más demandadas por los diferentes grupos sociales, incluyendo el sector popular. Entre ellas se destacan primera y especialmente las batidas, organizadas desde la

Intendencia de Policía, inclusive con la cooperación ocasional de las Fuerzas Armadas, como la Operación látigo, los escuadrones volantes, las requisas y las campañas de moralización, etc. Los resultados obtenidos son muy inconsistentes y débiles. Más bien estas operaciones o batidas por ser indiscriminadas han sido generadoras de abusos y son vejatorias para los ciudadanos bajo pretextos como no portar la célula de identidad, el record policial o la libreta militar; o son muy discriminatorias ya que sólo se detiene a los que muestran ciertos rasgos de tipo étnico o socio/económicos (negros, morenos, mal vestidos, etc.) o de pobreza. Por ser medidas circunstanciales o de ocasión, no tienen ningún efecto permanente, sobre todo en la lucha contra la delincuencia común.

Aquí también se aglutinan y se manifiestan las muy escasas medidas que se relacionan con el crecimiento de la dotación policial y con su poca capacidad de fuego ofensiva, como se ha venido dando en los últimos años, que es uno de los principales lamentos de los grupos empresariales y de los grandes propietarios urbanos, pero también del resto de usuarios de la ciudad.

- **Legales.** Aquí se destacan sobre todo las reformas al Código Penal, de manera principal las relacionadas con el narcotráfico y con el lavado de dólares; con el Código de Menores; con las modificaciones a la composición y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia, entre otras; aunque falta todavía que se actualicen y coordinen otras leyes importantes, especialmente aquellas con efectos disuasorios y rehabilitadores, de un lado; como, de otra parte, es necesario que se modernice

procesalmente el juicio penal, para introducir oralidad, hechos y jurado, entre otros elementos que se usan en muchas prácticas legales.

• **Institucionales.** Es esta categoría se engloban una serie de medidas y prácticas que se han impulsado especialmente desde el Estado, sea para fortalecer el combate contra la violencia en general o para coadyuvar a la vinculación con la sociedad civil en lo atinente al tema. Así se tiene la desaparición del Servicio de Investigación Criminal de la Policía Nacional y su reemplazo por parte de la Oficina de la Investigación del Delito, con elementos profesionales y con formación pericial. Hasta el momento hay muchas denuncias por el empleo de la tortura que hace esta última, y no se sabe qué es peor, si el remedio o la enfermedad.

La creación de la Policía Judicial, como ente especializado que apoye las actividades de investigación y esclarecimiento de los delitos a nivel del sistema judicial-penal es imprescindible. Para ello se tiene el apoyo de la policía francesa a fin de capacitar y especializar al personal. Infortunadamente, la crisis económica -limitaciones financieras del Estado- y el celo policial se han con-fabulado para que hasta la fecha no entre en servicios aún.

También es necesario destacar las acciones que se realizan a nivel de la formación, el perfeccionamiento, la tecnificación y la profesionalización de la Policía Nacional, pues se han creado centros y se ha requerido el apoyo de entes foráneos especializados. Aquí vale señalar el reciente curso que inició la Asociación Latinoamericana de

Derechos Humanos (ALDHU) sobre Derechos Humanos para la Policía Nacional.

Finalmente, desde hace algún tiempo atrás desde el mismo Estado y la Sociedad Civil se han iniciado un conjunto de campañas destinadas a incentivar la participación de la población en la lucha contra la violencia y la delincuencia común.

En primer lugar se cuenta con el Programa de Ayuda Inmediata (PAI), que consiste en la conformación y localización de un Puesto de Policía, en una circunscripción barrial con la participación y apoyo de la población y la empresa privada. Esta última se encarga de la construcción y equipamiento del mismo, incluso en algunos casos se los ha dotado de comunicación y de un medio automotor. Infortunadamente sus resultados son un tanto exigüos, pues han tenido éxito en los barrios residenciales de altos ingresos o en las zonas industriales, pero han fracasado en los barrios de clases medias y populares debido a que carecen por lo general de algún medio de comunicación con la Central de Policía o están subequipados en personal y dotaciones. En realidad, el programa no ha producido el efecto que se esperaba debido a la heterogeneidad social de la ciudad, aunque sí ha conseguido impulsar una nueva forma en las relaciones de la Policía con la comunidad donde se localiza el PAI.

Y en segundo lugar, una serie de mensajes educativos que se pasan por radio y televisión, por parte de la Asociación Ecuatoriana de Radio-difusión (AER), las asociaciones de dueños de canales de televisión y de periódicos, conjunta-

mente con el auspicio de empresas privadas.

## PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

Frente a este desconsolador panorama, que se seguirá agudizando coyunturalmente como consecuencia de la crisis económica y social del país y la política económica de ajuste, las soluciones de corto y mediano plazos no son las batidas indiscriminadas, al estilo Operación Látigo, ni tampoco la represión armada y violenta, pues la violencia genera más violencia, sino la de dar atención prioritaria a la cuestión social; concomitantemente al apoyo que se debería dar a los jóvenes, en materias de educación y empleo. Amén de los cambios estructurales -no en la acepción neoliberal- que se deben introducir en la tríada Policía-Sistema carcelario-Aparato Judicial, para posibilitar la reinserción social de los delincuentes que se han criado en las culturas de la pobreza y la violencia. También hay necesidad de plantear un modelo alternativo de desarrollo que coadyuvaría a superar/reducir los niveles de miseria

y marginalidad generadores de violencia y delincuencia común, que afectan a grandes segmentos de la población urbana.

Por último, el presente autor cree que desde el Estado y la Sociedad Civil se deben impulsar soluciones imaginativas y de cohesión societal, que apunten a impedir la satanización de ciertas acciones sociales y que más bien tiendan hacia la integración, como en el caso de la despenalización del consumo de drogas, o el manejo adecuado de las sanciones de los delitos provocados por la pobreza, entre las más importantes.

## REFERENCIAS

1. Diario El Universo. Guayaquil, 23 de enero de 1961.
2. Vicuña, L. 1993. Problemas económicos del Ecuador. La década perdida (crisis y políticas). Universidad de Guayaquil, Guayaquil.
3. Ecuador Siglo XXI: estrategia de desarrollo económico y social. Conade, GTZ, Quito, 1992.
4. Bandas juveniles: nueva lacra social. *Revista Combate*, Año II, 1985, Nº 21.
5. Kowarick, L. ob. cit.; pág. 21.
6. Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1993. Informe sobre los servicios básicos en las ciudades; INEC, Quito.

# **LA VIOLENCIA URBANA EN LIMA**

Marco Del Mastro y Abelardo Sánchez León

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo  
(DESCO), Lima, Perú

---

## LA VIOLENCIA URBANA EN LIMA

Por

Marco Del Mastro y Abelardo Sánchez León

---

### DELINCUENCIA Y EMPRESA DEL DELITO

*Aproximación social al delito y al delincuente.* El delito es un hecho social, por tanto, relativo. En diferentes momentos cada sociedad se encarga de definir determinados actos y, como tales, de juzgarlos y sancionarlos.

Emilio Durkheim se encargó de expresarlo en los siguientes términos:

“Los grupos sociales crean la 'aberración' al instituir las reglas cuya infracción constituye una 'aberración,' y califican según estas reglas a individuos determinados, a los que se aplica la etiqueta de 'raros'. Desde este punto de vista, 'la aberración' no es una cualidad del acto que comete el individuo, sino más bien una consecuencia de la aplicación por los demás de reglas y sanciones a un 'transgresor'. El 'aberrante' es un individuo al que se ha aplicado con éxito esa etiqueta; será conducta desviada o 'aberrante' aquella que los demás han etiquetado de esta manera”<sup>1</sup>.

El uso de las comillas no es gratuito y sirve para relativizar el concepto mismo de delincuente, porque lo verdaderamente importante es la capacidad de la sociedad para calificar de delictiva la modalidad de su actividad. No es lo mismo ser ladrón callejero que narcotraficante o secuestrador.

En el Perú de los últimos años se han encontrado dificultades para calificar y clasificar las actividades delictivas que figuraban como nuevas, distintas. Un segmento de la actividad delictiva se ha modernizado en el país y supone la conformación de organizaciones más complejas, con mayores recursos económicos, un arsenal sofisticado y contactos, relaciones con el sistema social establecido.

Esa capacidad de infiltración, la confusión de planos, la entremezcla, la difuminación de lo delictivo en el mundo de las leyes ya estuvo presente en este siglo mediante ese famoso género cinematográfico conocido como el *western* y en la creación literaria de Franz Kafka cuando describe y analiza la burocracia. El fuera de la ley se retrata en un papel pegado en las comisarías de la comarca, exactamente igual como las que propagó en su momento la organización peruana *Unidos contra el crimen* con el uso, en este caso, de la tele-

---

1. Esta idea de Durkheim se extrae de la introducción de HS Becker: *Los "otros" entre nosotros*. Ediciones Sagitario, Barcelona, 1966.

visión. Esa persona es el delincuente. El asaltante. El perseguido. Pero, curiosamente, el *sheriff* suele compartir muchas de esas andanzas.

Esta aproximación ayuda a entender los delitos que pueda cometer el Estado, porque por lo general es él quien crea y define la figura del delito, pero muy rara vez quien acepta el delito que pueda cometer. Los años de la década de 1980 fueron aquellos en los que con mayor frecuencia y gravedad se violaron los Derechos Humanos en el Perú y los que vieron florecer bandas paramilitares, manejadas desde las propias esferas del Estado.

Los militantes de la cúpula terrorista de Sendero Luminoso se camuflan en la vida rutinaria de la ciudad de Lima. La captura de Edmundo Cox Beuzeville en setiembre de 1993 significó, por ejemplo, una investigación ardua y maratónica porque la policía tuvo que acopiar pruebas para sindicarlo como responsable del Comité Metropolitano de Lima. En su vivienda, en el residencial distrito de La Molina, donde fue detenido, la policía no encontró ninguna prueba que lo vinculara con Sendero Luminoso. Cox tenía un teléfono celular y además utilizaba a otras dos personas para instalarse formalmente en el sistema. Ellas se encargaron de arrendar las viviendas en las que se refugió con su esposa durante años. Asimismo, a estas personas se les responsabiliza por haber comprado el automóvil Toyota pagando por él 19,700 dólares. Edmundo Cox Beuzeville, como otros líderes senderistas, tenía varios nombres, varios documentos: "Federico" al interior de la organización y Aníbal Arturo Nevil Eyzaguirre en

la esfera pública. El teléfono celular de Cox fue adquirido por Raquel Emérita Delgado Angulo, empleada de la compañía peruana de teléfonos, para ponerlo a su servicio.

Colocarle la etiqueta de delincuente a una persona tiene, sin duda alguna, un costo económico y social. En muchos casos detenerlo y enjuiciarlo es parte de un proceso confuso y abigarrado. En otros, el propio poder que pudiera ejercer la persona se convierte en un aliado contra la justicia. Los poderes económicos la compran o la enredan o la retardan. En todo caso, la noción de delito peligroso para la sociedad guarda relación con ciertos momentos por los que ésta atraviesa. Y guarda relación con cierto tipo de persona en términos sociales.

En ciertas ocasiones, la autoridad se moviliza solamente cuando puede obtener un beneficio. En los Barrios Altos, por ejemplo, según el testimonio de una señora en el reportaje de Rocío Moscoso (*Quehacer*, N° 84, agosto, 1993) dice "...que hay delincuentes, pero no todos. Hay gente que se ha venido de otros barrios para vender aquí su droga, porque ésta no es una zona residencial donde vive el señor fulano de tal que llama al patrullero y ahí mismo viene. Si nosotros llamamos a la policía no nos hacen caso, estamos totalmente desamparados."

Durante la década de 1980 se incrementó en el conjunto de la sociedad, especialmente en la ciudad de Lima, el número de delitos, pero, asimismo, se amplió su diversidad a través de modalidades de alto voltaje de peligrosidad. La violencia sub-

versiva durante toda la década y la aparición significativa de bandas de secuestradores, entre 1984 y 1985, produjo una reacción social por parte del Estado paulatinamente proporcional a la amenaza que significaban. En el caso de los secuestros, por ejemplo, más allá de lo que pudo ser el negocio de los seguros antirraptos mediante formas mundialmente famosas -Control and Risk Ltd. de Gran Bretaña y Ackerman & Palumbo Inc. de Estados Unidos- la ley se hizo dura en un momento en el que los secuestros se llegaron a convertir en una amenaza. En estos extremos incontrolables las condenas podían llegar hasta los 25 años para quienes, ejerciendo la autoridad -jueces, policías, funcionarios públicos- fuesen secuestradores. Su peligrosidad motivó que el Consejo de Ministros aprobara un proyecto de ley que establecía un cambio en la tipificación del delito y un incremento significativo en las penas<sup>2</sup>.

La política contrainsurgente en cambio, recién se puso más severa durante el gobierno de Alberto Fujimori. Entre 1980 y 1985, Fernando Belaúnde insistió en interpretar a Sendero Luminoso como un movimiento político incitado y financiado por fuentes externas. Entre 1985 y 1990, Alan García lo ubicaba como un problema histórico no resuelto de la sociedad peruana. A partir de 1990, Alberto Fujimori lo afrontó con pragmatismo y privilegió la captura de su cabeza, su líder Abimael Guzmán Reynoso. Para ello contó con el trabajo riguroso de la dependencia de inteligencia del Ministerio del Interior, asociado con el nombre de Ketín Vidal.

El trabajo de inteligencia significó, de manera simbólica, el arma más eficaz para ingresar a la tela de araña senderista, camuflado en mil formas y rostros, conviviendo en el tramado social establecido. Esa fue su arma de fuego. Sin embargo, hay una relación importante entre la gravedad de los atentados ocurridos en Lima y la captura de su líder máximo. Por primera vez, quizá por remecer diversos puntos de la capital y, sobre todo, de los sectores medios y acomodados, hubo la sensación de peligro eminente, de que Sendero Luminoso podría alcanzar el poder. Entre las medidas más severas es posible citar la existencia de jueces sin rostro, para evitar así el amedrentamiento del que con frecuencia eran víctimas; el aumento de las penas: 25, 30 años y cadena perpetua; el ordenamiento de las prisiones y el traslado de los reos subversivos a cárceles del interior del país. De acuerdo con el diario *La República*, 12 de septiembre de 1993, después de la detención de Guzmán se ha detenido a unos 1,500 senderistas, de los cuales unos 120 a 150 eran mandos locales, gente ligada a los aparatos regionales. Han sido sentenciados unos 700 senderistas, de ellos unos 190 a cadena perpetua.

Es indudable que la delincuencia de bajo monto y circunscrita a ciertas áreas de la ciudad no concitó en el orden social una importancia equivalente a la que provenía de la subversión -sobre todo cuando se instalaba en las zonas barriales o industriales de la ciudad- o de las bandas atracadoras de bancos y ejecutoras de secuestros. Las zonas circunscritas a la delincuencia común se pueden ver amenazadas por bandas y pandillas, pero no tienen un efecto mayor en el conjunto de la sociedad. En esas zonas,

2. "La ley se hace dura." Revista *Caretas* del 14 de octubre de 1985.

sean los Barracones de El Callao o las inmediaciones del Mercado Mayorista, la delincuencia se convierte en una estrategia de sobrevivencia que amenaza a sus propios habitantes, pero no justifica una inversión para las fuerzas del orden.

Sin embargo, en los últimos tiempos es bastante frecuente en Lima observar la propagación de la delincuencia común hacia otras áreas de la ciudad - el centro, sus principales arterias o las zonas residenciales de altos ingresos- lo que motivó una serie de medidas de seguridad que se constituyeron en empresas rentables. El enrejado de las viviendas, los muros, las alarmas, los vigilantes nocturnos son, en un sentido o en otro, respuestas con un carácter económico ante el auge de la delincuencia.

***Empresa y rentabilidad del delito.*** Los delinquentes comunes serían las primeras víctimas del derecho al castigo que ejerce la sociedad. En su caso es posible afirmar que la relación costo-beneficio se caracteriza hoy por un alto riesgo y una baja recompensa económica; no disponen de un arsenal sofisticado, carecen de una organización interna que propicie acciones más ambiciosas, poseen una subcultura y un modo de vida sujeto a ciertas áreas territoriales de la ciudad y no mantienen una relación de intereses con el sistema social y el aparato productivo.

El carácter empresarial del negocio del narcotráfico y, en cierta medida, el de los grupos alzados en armas, vuelve más compleja la concepción de la actividad delictiva, pues la coloca en un nivel de gran escala y con un impacto mayor en el

conjunto de la sociedad. La delincuencia común se encuentra condicionada por la existencia de estos dos tipos de organizaciones que, por primera vez en la historia peruana, explicitan su carácter empresarial. Incluso es posible decir que los movimientos alzados en armas constituyen empresas rentables del negocio de la revolución, como una justificación de los métodos convencionalmente considerados delictivos: asesinatos, extorsiones, secuestros. Si bien los delitos mencionados tienen objetivos distintos, existen entre ellos relaciones que se deben considerar, pues apuntan, de una manera más o menos evidente, a un fin económico: asesinatos, a través de comandos de aniquilamiento, para amedrentar o ajusticiar a empresarios que no han pagado los cupos o para hacer sentir el temor entre aquellos que podrían encontrarse en un futuro en la misma situación. El pago de cupos por parte de numerosos empresarios del país ha motivado la inusual aparición de un Presidente de la República por la televisión, a manera de *spot*, conminándolos a que no paguen cupos a la subversión.

La presencia de estas dos organizaciones políticas subversivas y del narcotráfico -incluso fortalecidas por sus vinculaciones- hace necesario un enfoque que permita entenderlas como lo que en el fondo son: un negocio riesgoso que se diversifica, se organiza y se moderniza. En esa situación, la delincuencia común se encuentra rezagada. Sus fines no están enriquecidos con un bagaje ideológico ni poseen un aparato logístico o un arsenal sofisticado.

***Delito y movilidad social.*** El negocio del

narcotráfico supone una red compleja por naturaleza, en la cual resulta difícil distinguir al denominado pez gordo; los verdaderos líderes del negocio. Los que caen suelen ser principiantes, contratados a destajo para hacer un pase como burros o correos. En estos casos se trataría de personas jóvenes que motivadas por el dinero fácil encontrarían en esa actividad una manera de ganarse, si no la vida, unos cobres en billete verde.

Es frecuente descubrir que estas personas resultan ser jóvenes que provienen de los sectores medios acomodados o altos de la sociedad. A diferencia de aquellos que ejercen algunos cargos de responsabilidad en el negocio de la droga, capaces de utilizar diversas fachadas, es decir, empresas formales una de las maneras de lavado, estos jóvenes se prestan a la marcha del negocio en su aspecto más explícito: el traslado de la droga al mercado externo. La decisión de participar o no supone un estilo de vida que los emparenta al clan de Calígula, cuyo ritmo de vida los invita a incorporarse a esta actividad.

Entre ellos también se encuentran mujeres jóvenes o mujeres de familia, casadas, que resultan interesantes para ejercer esta actividad. Muchas de ellas no conocen las principales calles de la ciudad europea a la cual descienden del avión, porque son capturadas en el aeropuerto y trasladadas directamente a prisión. El periodista Alex Baur (*Quehacer*, Nº 80, diciembre de 1992) calcula que cada tres días cae un latinoamericano en el aeropuerto de Zurich-Kloten con un promedio de casi 700 gramos de cocaína. Al correo de drogas le espera una condena de 38 meses de penitenciaría.

En ninguno de estos casos se puede hablar de movilidad social. Se trataría más bien de acciones desesperadas de algunos miembros de los sectores medios en un último afán de mantener un estatus y un nivel de vida bastante holgado. Esto podría darse con mayor énfasis en el caso de los juvenzuelos que viven en Florida, a todo dar, sin cuidar mucho las apariencias. Algunos balnearios al sur de Lima sirven de escenario natural a este modo de vida. En el caso del clan Calígula, la sospecha, el chisme, el rumor social elucubró acerca de una traición; de un robo a la verdadera mafia narcotraficante que los habría contratado, porque tratándose de jóvenes diestros en el mundo cosmopolita, ellos son los primeros en ser conectados, y habrían sido víctimas de una *vendetta*.

Si se desciende en la escala social, el negocio de la droga al menudeo en las calles de Lima se circunscribe a personas -hombres y mujeres- que la trafican de esquina en esquina. Es una actividad de sobrevivencia. Una chamba, como cualquier otra, un trabajito. Las mujeres cumplen aquí una función importante pues suelen ser las más organizadas e incluso comprometen al conjunto de la familia transformada en verdadero clan del negocio.

Esta idea de movilidad social prácticamente no se acepta en el caso de los movimientos políticos alzados en armas. Sin embargo, si se calcula la cantidad de dinero que ambas organizaciones han manejado en el país, se podrá decir que la posibilidad de ascenso social es una variable que no se debe descartar. Los secuestros y los cupos a empresarios y autoridades constituyen una de las

modalidades más expandidas; pero tampoco es posible olvidar los lazos que se establecen con el narcotráfico. El manejo de grandes cantidades de dinero constituye uno de los elementos nuevos en la idea de los grupos revolucionarios en el país. El “romanticismo” de antaño, como entre las guerrillas de los años de 1960, ha dejado su lugar a las verdaderas organizaciones de la revolución de los años de 1980: resulta imposible hacer una revolución sin un verdadero respaldo financiero y sin un eficiente control de los fondos. En todo caso, si la movilidad social resulta incompatible con el enfrentamiento a esa sociedad, sí es posible afirmar que en la clandestinidad, en la vida diaria, fuera de la prisión, el manejo de fuertes sumas de dinero podría significar un estándar y un modo de vida más cómodos que el usual.

La captura del líder del MRTA, Peter Cárdenas, permitió a la policía descubrir una casa ubicada en la avenida Las Artes 1540, en San Borja, muy cerca del cuartel general del Ejército. En el lugar funcionaba la denominada cárcel del pueblo donde encerraban a los empresarios que secuestraban. Nancy Esperanza Madrid Bonilla -de 23 años de edad- era la encargada de administrar este especie de *bunker* subterráneo que el MRTA había edificado en aquella residencia de San Borja. Entre los documentos encontrados había una lista de 239 empresarios que bajo amenaza de muerte venían siendo extorsionados y obligados a pagar, cada uno de ellos, sumas periódicas que oscilaban entre 50 y 100 mil dólares. Los datos de carácter secreto estaban contenidos en más de cincuenta diskettes y seis discos duros de modelos computadores. Esta cárcel del pueblo se

podría entender como una fábrica clandestina e ilegal de la empresa de secuestros.

La organización de los delincuentes comunes dista, en mucho, de estos grados sofisticados de las organizaciones modernas del crimen. No existe una cultura de movilidad social mediante las actividades delictivas; más bien, a juicio de los entrevistados ex-convictos, habría una cultura de la fanfarronería inmediata, que traería consigo la jactancia entre la propia gente de su barrio con las terribles consecuencias de una captura inmediata.

La frase “el crimen no paga” se refiere, sobre todo, a los delincuentes comunes. Su carácter institucionalizado, en el sentido de estructuras económicas que lo fomentan, y al mismo tiempo que los diferencian del sistema social formal, hace que no logren obtener ganancias de su actividad. Pero, sobre todo, una vez que empiezan a consumir el botín ellos mismos se traicionan.

*Imagen del delincuente.* A partir de la encuesta<sup>3</sup>, es posible presentar una idea de las imágenes más frecuentes que tiene la población sobre la delincuencia en el país. Respecto al delincuente común, existe el consenso en identificarlo con aquella persona que comete delitos menores y

3. La investigación sobre violencia urbana en Lima tiene entre sus principales insumos una encuesta sobre violencia y seguridad aplicada en tres zonas de la ciudad: Comas, El Agustino y La Molina. La muestra esta compuesta por 167 encuestados: 72 en Comas, 65 en El Agustino y 30 en La Molina. Esta muestra ha tratado de respetar las proporciones existentes en la distribución de la población según el tipo de espacio que ocupa en la ciudad. Los distritos seleccionados representan las principales formas de asentamiento poblacional en la ciudad de Lima (Comas: barriada alejada, El Agustino: barriada antigua y tugurio y La Molina: barrio residencial).

roba por necesidad (suman ambas respuestas más de 75%). Un bajísimo 0.6% lo considera terrorista.

Pero 78.4% no consideran, por ejemplo, al narcotraficante un delincuente común, aunque exista una proporción alta (21% ) que sí lo mira como tal. Resulta sintomático el hecho que en los dos distritos populares (El Agustino y Comas) haya una clara conciencia de que el narcotraficante no es un delincuente común, debido, quizás, a que en sus barrios existen numerosos delincuentes comunes cuyos rasgos, acciones y percepción social, difieren de la imagen del narcotraficante. En La Molina hay 65.4% que no lo tienen como un delincuente común; hay, sin embargo, un alto porcentaje en comparación con los otros dos distritos que sí lo juzgan como tal. Ello podría deberse a que la actividad del narcotráfico incluye a personas que provienen de los estratos altos de la sociedad y que pretenden ser minimizados como actos de delincuencia común.

¿Considera al narcotraficante un delincuente común? (Cuadro 1).

Cuadro 1

	Total %	Barrio		
		La Molina %	Comas %	El Agustino %
Sí	21.0	34.6	19.7	13.6
No	78.4	65.4	78.9	83.4
No responde	0.6		1.4	
Total 100%	(167)	(30)	(71)	(66)

Fuente y elaboración: Investigación "Violencia Urbana". DESCO/IDRC, 1992.

Si se tiene en cuenta, por un momento, la siguiente pregunta: Si usted se viera obligado a escoger entre uno de estos personajes, ¿a quién escogería? (Cuadro 2).

Cuadro 2

	Total %	Barrio		
		La Molina %	Comas %	El Agustino %
Un secuestrador	13.2	15.4	11.3	13.6
Un narco- traficante	12.6	30.8	9.9	9.1
Un terrorista	3.6		1.4	6.1
No responde	10.8		16.9	9.1
Sin respuesta	59.9	53.8	60.06	62.1
Total 100%	(167)	(30)	(71)	(66)

Fuente y elaboración: Investigación *Violencia Urbana*. DESCO/IDRC, 1992.

Es posible ver, por ejemplo, cómo en La Molina la imagen del narcotraficante resulta ser menos negativa que la del terrorista o del secuestrador: 30.8% escogen ser narcotraficantes frente a escasos 9% en El Agustino y Comas. (Por la mínima diferencia los habitantes de La Molina prefieren, en segunda opción, ser secuestradores, quizás porque en ambos casos la idea de negocio o actividad lucrativa relativiza el concepto de delito o lo hace socialmente más aceptable). En La Molina ninguno escogería ser terrorista ante el tímido 1.4% de Comas y el menos tímido 6.1% de El Agustino, distrito donde se ha concentrado gran actividad subversiva en Lima.

En los dos distritos populares, predomina una alta proporción que no responde o no tiene respuesta (76% y 79%, respectivamente) quizás porque la posibilidad de imaginarse como uno de los tipos de delincuentes mencionados lo coloca en una situación embarazosa. En la sociedad peruana existe una tendencia a asociar a la delincuencia con los barrios populares. En estos dos la opción por el secuestrador resulta más verosímil al tratarse de una modalidad urbana y con probabilidades de éxito siempre y cuando no adquiera la sofisticación y los costos de las grandes empresas del secuestro.

En los encuestados de los tres distritos hay una lúcida conciencia al distinguir al terrorista del delincuente común. Las diferencias entre los tres distritos son mínimas, aunque en La Molina sea bastante elevado el número que sí lo considera delincuente común: 34.6%, en relación con 19.7% y 13.6% de Comas y El Agustino.

Cuando se trata de comparar al secuestrador con el delincuente común, las diferencias son pocas. Sobre todo en el caso de La Molina (53.8 contra 46.2%). La distinción es mucho más clara en los dos distritos populares, quizá debido a que los secuestradores tienen una diversidad social y requieren de mecanismos de acción mucho más sofisticados. Si se afirma que la delincuencia común comete delitos menores y sus miembros provienen de los sectores populares, es comprensible que en esos dos distritos se haga una diferencia entre el delincuente común y el secuestrador, y no así en el distrito de La Molina, donde una vez más se puede asociar esta actividad vinculada al negocio

de gran escala, aunque ellos sean las primeras víctimas de esa modalidad.

La imagen generalizada del delincuente común se asocia con el delito más corriente -por cantidad y modalidad en el país- a saber, el robo (85.0%). Tal como se describe en el Cuadro 3.

Mencione tres delitos propios del delincuente común.

Cuadro 3

	Total %	Barrio		
		La Molina %	Comas %	El Agustino %
Robo	85.0	80.8	83.1	89.4
Asalto	65.9	80.8	49.3	75.8
Violación	19.8	19.2	14.1	27.3
Agresión física	17.4	3.8	25.4	15.2
Consumo de droga	10.8	3.8	12.7	12.1
Falsificación, estafa	10.8	15.4	5.6	15.2
Homicidio	9.0	23.1	4.2	7.6
Raterías	7.2	7.7	7.0	7.6
Secuestro	7.2	11.5	7.0	6.1
Chantaje	4.2	11.5	1.4	3.0
Coima	3.6		8.5	
Maltrato	2.4	3.8	4.2	1.5
Agravio a terceros	1.8	3.8	2.8	
Terrorismo	1.8		4.2	
No responde	1.8			

Fuente y elaboración: Investigación *Violencia Urbana*. DESCO/IDRC, 1992.

Asalto, violación, agresión física, consumo de droga están en los primeros lugares de la lista de los delitos propios del delincuente común. (Solamente 4.2% provenientes de 11.5% que le otorga La Molina, lo relaciona con el narcotráfico). Por lo demás, el delincuente común es justamente eso: una persona que proviene de los estratos sociales bajos, por lo general pobre, vinculado a delitos menores, que roba por necesidad, y es posible añadir sin organización, sin sofisticación logística, uso y posesión de armas, generación de dinero y contactos, como sucede en los casos del narcotráfico, la subversión e incluso con los secuestradores.

Sin embargo, el delincuente común no es entendido necesariamente como pobre: 88.5% en La Molina, 69.0% en Comas y 53.0% en El Agustino consideran que no lo es. Pero estas proporciones son mucho mayores para La Molina (3.8% piensa que sí son pobres) mientras que 21.1% en Comas y 30.3% en El Agustino opinan que lo son. Solamente los de La Molina piensan que con lo que roban ya no son pobres. En los dos distritos populares, quizá por ser ellos lugares de residencia de los delincuentes comunes, consideran que no pueden dejar de ser pobres con lo que roban, porque a diferencia de las otras modalidades esos robos suelen ser de sobrevivencia.

En una primera lectura resulta curioso que no se establezcan rasgos raciales para los delincuentes comunes.

¿El delincuente común tiene rasgos raciales específicos? ¿Cuáles? (Cuadro 4).

Cuadro 4

	Total %	Barrio		
		La Molina %	Comas %	El Agustino %
No	49.7	80.8	36.6	51.5
Actitudes	12.6		11.3	19.7
Tajos en la cara	9.0	7.7	12.7	7.6
Indio, cholo, serrano	7.8		11.3	4.5
Negro	7.2	11.5	7.0	10.6
Provinciano	4.8		8.5	3.0
Mestizo	4.2		4.2	1.5
No responde	4.8		8.5	1.5
Total 100%	(167)	(30)	(71)	(66)

Fuente y elaboración: Investigación *Violencia Urbana*. DESCO/IDRC, 1992.

En La Molina 80.8% opinan que los delincuentes comunes no tienen rasgos raciales específicos -relativizados por 11.5% que los asocian con mestizos y 7.7% indios, cholos o serranos.- Si bien en los distritos populares la cifra total es menor, sí hay en ellos una diversidad de proporciones que señalan distintos rasgos raciales a los delincuentes. La probable proximidad no sería en este caso una explicación, pues los sectores de altos ingresos localizados en un espacio cerrado como La Molina frecuentan otros lugares de la ciudad y, por supuesto, porque la ciudad es hoy un lugar de vasos comunicantes y no de espacios estancos.

Sin embargo, la proximidad física entre los habitantes de los barrios populares y los delincuentes explicaría la diferencia entre ellos y los

narcotraficantes y los secuestradores (no considerados en un alto porcentaje como comunes) y la graduación de rasgos raciales, porque son capaces de establecer sutiles diferencias, de acuerdo con sus conocidos. Esto se hace patente en la mención de los delincuentes que se consideran más famosos en los últimos diez años, cuando son capaces de señalar por sus nombres a delincuentes que solamente son conocidos en sus propios barrios: Chavetita, Negro Vale, El Pato o El Mudo. En cambio, los que en verdad han merecido un tratamiento especial por parte de la prensa (Perochena, Los Retacos, Mosca Loca) son conocidos sobre todo por los habitantes de altos ingresos: 46.2%, 15.4% y 23.1%, respectivamente. Los tres son, además, bastante significativos por las modalidades delictivas que practicaron: ladrón de residencias, secuestradores y narcotraficante. En los tres casos los habitantes de altos ingresos se vieron comprometidos o simbólicamente les son más cercanos: Perochena se especializó en robo de joyas a residencias, Los Retacos secuestraron a empresarios probablemente amigos y Mosca Loca fue un conocido narcotraficante que se hizo famoso por las declaraciones públicas de intercambiar su libertad por el pago de la deuda peruana que haría con la riqueza proveniente del negocio de la droga.

## CIUDAD, VIOLENCIA Y SEGURIDAD

*Nociones de peligro y seguridad en Lima.* Como reacción a las acciones de violencia desatadas en Lima durante los años de 1980 y los primeros de esta década, las nociones de peligro y seguridad se vieron alteradas en sus cánones tradicionales. En alguna medida, hablar del com-

plejo sentimiento de seguridad o inseguridad ciudadana le remite a uno a los conceptos de orden y legalidad. Sobre todo en una sociedad como la peruana que vive un proceso complejo de formación de normas donde los sentimientos de incertidumbre respecto a las reglas de juego se han instalado y extendido en todos los niveles, para crear esa atmósfera de que cualquier cosa podría ocurrir. El orden alude al universo de las reglas sociales que deberían ser intangibles. Michaud<sup>4</sup>, incluso, considera que el hecho mismo de la transgresión de la regla es mucho más escandaloso que la gravedad o el horror del suceso, porque pone en evidencia que si las reglas no se respetan, reina la imprevisibilidad, no en el sentido en que todo y cualquier cosa sucede, sino en el sentido que todo puede suceder.

Por ejemplo: cada año X% de limeños son víctimas de robos... ¿y si fuera su caso? Le pasa a los demás... pero..., ¿y si le pasara a usted? El periodista Hernán Zegarra recordaba, hace un buen tiempo en su artículo "El miedo de vivir en Lima" (*Visión Peruana*, 4 de diciembre de 1987) que esta ciudad, que concentra a la tercera parte de la población del país, ha triplicado el número de robos, asesinatos y violaciones. Si en 1983 se cometían 33 robos diarios a establecimientos, en 1987 -afirma- se habrían cometido 90. Si se asesinaba a 4, a ese año la cifra habría subido a 11. "La inseguridad no es el terror; es la probabilidad de lo imprevisible. Por lo mismo, aunque todo esté tranquilo, igual reina," afirma Michaud.

4. Michaud, I. *Violencia y política*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1989.

La sensación de inseguridad en la ciudad equivale, frecuentemente, a peligrosidad. La seguridad es la sensación de encontrarse a salvo, con defensas contra el azar. La seguridad no se vincula necesariamente a la eliminación del peligro, sino a su conocimiento y posibilidad de control. La inseguridad surge cuando prevalece el peligro; el peligro como probabilidad. La sensación de inseguridad es un sentimiento subjetivo ante situaciones incontrolables. En un primer momento se le entiende como una reacción cuando se pueden caracterizar, bajo definiciones legales, ciertos tipos de infracciones. Pero esta concepción formal de la inseguridad tiene el inconveniente de dejar de lado un conjunto de reacciones que no se organizan necesariamente en un cuerpo social especializado.

Estas últimas situaciones son las que propician, en el caso de Lima, el mayor sentimiento de inseguridad. Y no necesariamente porque la transgresión de las reglas sea lo más grave -hecho que llevaría a hablar de un campo social donde nadie puede estar seguro que las reglas serán respetadas- sino que entre el pueblo, en Lima, por la precariedad de las reglas, el sentimiento de inseguridad se robustece y se expande ante la presencia de un conjunto de ideas difusas, ambiguas, de difícil concepción legal, que acentúan el sentimiento de peligro en situaciones donde prevalece el azar sobre el control.

Las estadísticas se encargan -además de recoger, ordenar y clasificar los hechos- de fortalecer el sentimiento de inseguridad, cuando permiten comparar cifras en relación con otras ciudades o regiones, o cuando muestran la preocupante evo-

lución del delito: Lima tiene el índice más alto de delitos registrados por la Policía Técnica en comparación con el resto del país: de un total de 72,527 delitos registrados en 1980, Lima concentraba 39,224 y El Callao 3,800. En 1986, de un total de 83,007, en Lima se habían dado 46,731 y en El Callao 4,171. (Sin embargo, de acuerdo con la encuesta, las personas consultadas piensan que Ayacucho es la ciudad más peligrosa).

Por esa razón, como sucede con la medicina avanzada, la primera obsesión es prevenir. La violencia no es solamente aquello que se reprime sino lo que se ataja primero y luego se previene. El orden se mantiene, la seguridad se refuerza. Para que ello ocurra es necesario realizar constantemente nuevos controles: un patrullaje más potente de la vida social. Las Operaciones Relámpago, las Operaciones Rascapié, los Rastrillajes, permiten reducir las infracciones menores, pero, por lo menos, la población se siente segura, es decir, vigilada. La gente sabe muy bien que las batidas de delincuentes son esporádicas y no resuelven el problema. El secretario de defensa del sindicato de comerciantes del Mercado Central - Pelayo Espinoza Salazar- sabe, por ejemplo, que no hay protección por parte de las autoridades y que se requiere una protección policial las 24 horas del día. Esa protección se debe concentrar especialmente en los comerciantes y los camioneros que esperan turno para descargar los alimentos traídos de la provincia. Pero no se da. La única seguridad es la que existe informalmente -es decir, financiada por los propios comerciantes- al interior del mercado. Esta es una práctica usual. Casi todos los mercados, cualquiera sea su dimen-

sión e importancia, cuentan con vigilantes propios. Lo que sucede en los espacios exteriores queda librado al azar, a la inseguridad, y al negocio que pueda producir la atmósfera del delito: cupos de delincuentes a camioneros, de policías a delincuentes, de delincuentes y policías a comerciantes, etc.

Los operativos crean simultáneamente la seguridad y la inseguridad, pues multiplican protegidos y sospechosos. Los operativos Rascapié -las famosas batidas a delincuentes comunes- recolectan en camiones a esa masa informe conocida como del mal vivir o prontuariados, cuyos rostros no se diferencian entre sí, y constituyen la amenaza latente de los buenos ciudadanos. Los Rastrillajes, de otro lado, son parte de la estrategia de represión del Ejército en los asentamientos humanos periféricos y responden a una concepción especializada de la lucha antisubversiva, localizada geográficamente y que apunta hacia un sector social determinado: popular, migrante, poblador, barrial.

La protección autofinanciada en el interior de los ámbitos comerciales se explica, en gran medida, por la relación que existe entre la producción y la seguridad. El éxito de las rondas campesinas (ante los abigeos y los senderistas) se debe a esa relación que no existe, de manera directa, en la ciudad. Desde los centros comerciales como el de Camino Real en San Isidro (ha sufrido dos atentados a la fecha) hasta los más populares y tuguizados como los de Polvos Azules, Mesa Redonda o el Mercado Mayorista, todos cuentan con protección privada, donde se incluyen los mercadillos y las

paraditas. La seguridad en esos espacios no constituye un gasto sino una inversión: garantiza el acceso del público y brinda seguridad, por lo menos en su jurisdicción.

*La amenaza terrosista.* Sendero Luminoso y el MRTA son, a partir de 1980, sinónimo de peligro en la ciudad de Lima y han acentuado -hasta el paroxismo- el sentimiento de inseguridad entre la población, especialmente cuando desataron una serie de atentados contra los civiles en forma indiscriminada entre 1991 y 1992. Desde un comienzo, aunque no con la contundencia de los últimos años de la década de 1980, ambas agrupaciones privilegiaron a Lima como el escenario de sus acciones. El criterio con el cual acentúan la sensación de inseguridad entre la población es mediante la sospecha: sospechosos son todos -muchas veces con especificaciones de lugar y de momento- en tanto su estrategia ha sido, justamente, esa: crear sospecha a partir de la ambigüedad de sus movimientos en una guerra que supone diversos papeles simultáneos entre sus militantes. Por lo menos, en lo que respecta a la ciudad de Lima, cuando se trata del terrorismo, es importante señalar que el miedo, la inseguridad, la sospecha y la sensación de desprotección no existen necesariamente con respecto a determinadas áreas de la ciudad.

Estadísticamente la violencia terrorista se concentra en los conos barriales. Casi todos los atentados entre 1980 y 1992 se han realizado en los conos barriales de la ciudad: 1991 fue el año, en los tres conos, donde se llevaron a cabo más atentados: 96 en el cono norte; 154 en el cono este y 91 en

el cono sur. En 1992, en cambio, se asesinaron más dirigentes y pobladores barriales: 24, en una progresión que va desde 1 en 1984 y 85.4 en 1987, 11 en 1989, 7 en 1990 y 14 en 1991<sup>5</sup>.

Sin embargo, como se verá un poco más adelante, de acuerdo con los resultados de la encuesta, las áreas centrales se consideran, con respecto a las barriadas, como las más peligrosas de la ciudad; y, entre las barriadas, las más antiguas en relación con las recientes y las más cercanas si se comparan con las periféricas. Los tugurios, por supuesto, se consideran mucho más peligrosos que las edificaciones barriales.

Si bien Sendero estuvo más presente en los conos (periferia), se debería tomar en cuenta que el centro de Lima no es ajeno al accionar del terrorismo ni al de las fuerzas que lo combaten. No es posible olvidar que el escondite donde fue apresado Osmán Morote Barrionuevo (en ese entonces Nº 2 de Sendero Luminoso) estaba ubicado en el interior de una quinta del centro de Lima. El atentado más grave hecho en la ciudad contra soldados del ejército fue en pleno Jirón Junín, cuando un ómnibus que los transportaba volaba por la acción de una carga de dinamita y, por último, la matanza perpetrada en apariencia por un comando paramilitar contra los asistentes a una pollada dominical tuvo también como triste escenario un tugurio del centro de Lima, en Barrios Altos.

El peligro terrorista, sin embargo, no se loca-

liza físicamente en ningún espacio de la ciudad de Lima; lo tiñe, como una gran atmósfera de *smog* que circula en su abstracción. *Perú Paz* publicó (Vol.1, Número 3, septiembre 1992) un cuadro resumen muy elocuente de cómo el concepto de seguridad ha aumentado en costos en Lima. El título no deja de ser sugestivo: "Defendiendo la fortaleza," porque supone que la fortaleza es la ciudad de Lima que se defiende -en bloque o en conjunto- de amenazas o ataques externos.

Las medidas de seguridad que muestra el cuadro mencionado no permiten hacer un desgajado por sectores sociales ni por zonas urbanas; por ejemplo: existen 2,000 empresas dedicadas y 210,481 personas empleadas en seguridad; 1,433 rondas urbanas y comités cívicos; 312,000 personas que portan armas. Asimismo, hay una inversión en seguridad -entre enero 1990 y agosto 1992- de 2,079 millones de dólares y 13 distritos limeños cuentan con el servicio de serenazgo.

Es cierto que Sendero Luminoso, como editorializa *Perú Paz* en el número anteriormente mencionado, enfermó al Perú e hizo perder tiempo y vida. "Allí están todos los artificios a los que ha habido que acudir para crear un clima precario de seguridad: muros, rejas, arcos detectores de metales, vidrios antibalas, cables de electrocución, torreones, sacos de cemento, cientos de miles de personas dedicadas a la seguridad privada, uso de armas, etc. Se calcula en 10% del costo de producción lo que las principales empresas debieron gastar en seguridad y fue precisamente este rubro el único que generó empleo en los últimos tres años. ¿Para qué todo esto? Pues para encerrarnos, para

5. Montoya, D. & Reyna, C. Lima. *Revista Quehacer*. Desco Nº 76, 1993.

vivir en fortalezas y perder un bien hermoso como la libertad.”

*Los comités de autodefensa.* <sup>6</sup> Los Comités de Autodefensa sí están concebidos para enfrentarse a individuos de carne y hueso, y no a cualquier tipo de peligro: a terroristas, narcotraficantes y delincuentes. Conformados de manera fundamental en las zonas en Estado de Excepción, los Comités de Autodefensa son entendidos como organizaciones para defenderse de las agresiones y violencia del terrorismo y el narcotráfico. Los Comités de Autodefensa plantean dos puntos importantes: la tenencia y el uso de las armas y su relación con los comandos militares respectivos. Si se va al texto de la Ley, se podrá ver que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por los particulares de las armas y municiones que no son de guerra; asimismo, la autorización, el control, las infracciones, sanciones y destino final de las mismas. De otro lado, los Comités de Autodefensa serán acreditados por los correspondientes comandos militares, previa autorización expresa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

En la ciudad, sobre todo en los asentamientos humanos periféricos, la conformación de Comités de Autodefensa se torna muy riesgosa para la integridad física de sus miembros. La amenaza terrorista es mucho más fuerte que este tipo de

organizaciones si se tiene en cuenta que gran parte de la lógica con la que se le pretende hacer funcionar es la delación. Los dirigentes y los miembros de estos Comités se exponen si informan al Ejército quiénes son los senderistas en su barrio. Ese fue el caso de las rondas de Huaycán cuando se pretendió modificar su contenido inicial y común, hacerlos combatir a las fuerzas terroristas en vez de limitarse a enfrentar a la delincuencia.

Tanto los Comités de Autodefensa como la población civil poseen y utilizan armas y municiones de manera creciente. La sociedad, en su conjunto, tiende a armarse. El gobierno, a través de las Fuerzas Armadas, puede hacer entrega de escopetas y munición en calidad de préstamo a los Comités oficialmente reconocidos. El Estado es propietario de las escopetas y munición entregadas. Las Fuerzas Armadas proporcionarán la instrucción y el entrenamiento para el empleo y mantenimiento de las escopetas, según aparece entre otros artículos en el Capítulo VII del dispositivo. La población, a su vez, reacciona frente a los ataques del terrorismo y de la delincuencia al emplear todos los mecanismos posibles, pero con conciencia de que las fuerzas del orden no resultan suficientes. La DICSCAMEC (Dirección de Control de Servicios de Seguridad y Control de Armas, Municiones y Explosivos) asegura que en el país no hay más de 27 mil armas registradas, pero lo cierto es que, como informa *Caretas* (20 de agosto, 1992), sólo en 1991 se vendieron 13 mil y las cantidades expendidas durante 1989 y 1990 bordean los 10 mil.

6. Los Comités de Autodefensa son las organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa en su comunidad, de acuerdo con el Decreto Legislativo 741 (8 de noviembre de 1991) y con la Ley 15,327 que, expedida de conformidad con el artículo 188 de la Constitución Política del Perú, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras materias, sobre Pacificación Nacional.

¿Cuáles son las armas de uso civil? Según el

reglamento de la Ley 25054 sobre posesión de armas por particulares, "arma de fuego de uso civil es aquella que utiliza la energía cinética generada por la combustión de gases para propulsar un proyectil y tiene capacidad de un solo disparo por cada vez que se acciona el gatillo. Se consideran como tales el revólver (cuyo sistema de carga es un tambor rotatorio), la pistola (carga individual: proyectil a proyectil o mediante cacerina), la escopeta y la carabina." De acuerdo con la misma edición de *Caretas*, la cantidad de armas vendidas a civiles en 1991 se repartió de la siguiente forma: 3,900 revólveres, 3,900 pistolas, 3,350 escopetas y 1,350 carabinas. Los grupos de mayor demanda fueron las empresas privadas de seguridad (5,200 unidades), empresarios y ejecutivos (3,900), estudiantes (1,950), amas de casa (650) y otros (1,300).

La disponibilidad de armas es uno de los factores que inducen a la violencia urbana. En el caso de la sociedad norteamericana, por ejemplo, se calcula que la mitad de los hogares posee por lo menos un arma mortal. Se estima que allí hay 90 millones de rifles, pistolas, revólveres y escopetas en manos de civiles. Morris & Hawkins informan que, desde principios de siglo, alrededor de tres cuartos de millón de personas han sido muertas en Estados Unidos por armas de propiedad privada; es decir, 30% más que en todas las guerras en las que se vio embarcada esta nación a lo largo de su historia.

Entre los limeños, así como los delincuentes detenidos en la prisión de Lurigancho caminan por sus espacios y portan lanzas de diversos tamaños o armas cortas ocultas bajo la chompa, porque cuando

andan con chompa, compadre, portan punta, en la ciudad mucha gente camina armada. Y cuando los *caymanes* -esos camiones del Ejército se desplazan de un sitio a otro- sus ocupantes apuntan con metralletas; o cuando los guardaespaldas acompañan en sus autos a la persona de importancia, lo hacen con las puertas del vehículo semiabiertas y apuntan a los coches vecinos. Y cuando los miembros del cuerpo de salvamento entrenan en la Costa Verde, hay una avanzadilla que lo hace cargando su fal. Y el guardián del banco del barrio cuida el local con la pistola fuera del cinto. ¡Zumba la bala... Muerde la bala...! En Lurigancho la cosa es con chaira no más, o con lanza bien peliculera, porque la cosa brava es con chimpún. Los diversos cuarteles se protegen y desvían el tránsito. Entre los años 1990 y 1992, muchas de las pistas de la ciudad se convirtieron en vericuetos urbanos, debido a la cantidad de medidas de seguridad que dificultan la libre circulación de los vehículos.

La sensación de vivir en una cárcel grande la tienen, sobre todo, las mujeres. Las mujeres tienen el doble miedo de ser atacadas, atracadas y violadas. Por supuesto que no vivimos en una ciudad con la leyenda negra que cubre a Nueva York en el caso de las violaciones callejeras. Todo el mundo recuerda a aquella joven ejecutiva que solía trotar por el Central Park, cuando fue violada y asesinada por cinco muchachos cuyo promedio de edad estaba en los 16 años y que, en el momento de la captura, dijeron que lo habían hecho porque estaban aburridos. El ciudadano común y corriente culpó a la muchacha de correr en horas tardías, aunque, debido a que era verano, esas horas tuvieran

lugar a la luz del día.

Las mujeres que son víctimas tienen, por lo general, ese clásico signo exterior de riqueza en Lima: un vehículo particular. Todas cuentan historias que les han sucedido a ellas o a sus amigas. Las esquinas peligrosas son conocidas. En esas esquinas son atacadas con piedras o animales para asustarlas y poder robarlas. Doble cárcel: la ciudad y el automóvil. Los recorridos en auto se deben tomar muy en cuenta. Sobre todo cuando se pide el servicio de un taxi. La Costa Verde es un lugar prohibido. La Costa Verde tiene un alto contenido sexual entre los amantes jóvenes y entre los adultos que inician una travesía amorosa, pero jamás debe ser el recorrido de un taxista que lleva a una mujer en el asiento de atrás, o de adelante, si se trata de un Volkswagen.

La sensación de vivir en una cárcel -falta de libertad de movimientos- se exaspera en los trayectos urbanos. Los taxi-seguros se han convertido en una posibilidad de garantizar la anhelada seguridad a las mujeres en sus recorridos de casa en casa. Las mujeres se ponen de acuerdo para compartir un mismo automóvil, con la idea que a varias no las van a asaltar. Casas encerradas con rejas, barrios encerrados con rejas, taxis encerrados con vidrios cerrados, PROSEGUR -ese vehículo blindado que traslada dinero de agencia en agencia- es uno de los símbolos de la seguridad en ese bulldog que atemoriza a los eventuales asaltantes.

**Peligro y áreas centrales.** El hecho que 48.5% del total de la muestra consideren a La

Victoria como el distrito más peligroso de Lima se explica, ciertamente, por la leyenda que rodea a esa zona. La Victoria ha sido, desde su origen, muchos años antes de la aparición de las barriadas, un distrito popular.

Mencione las tres zonas de la ciudad que considere más peligrosas

Cuadro 5

	Barrio			
	Total %	La Molina %	Comas %	El Agustino %
La Victoria	48.5	50.0	52.1	45.5
Cercado	29.3	53.8	33.8	15.2
Comas	27.5	11.5	46.5	19.7
Callao	21.6	15.4	22.5	25.8
El Agustino	19.2	3.8	7.0	34.8
Barrios Altos	18.0	7.7	16.9	25.8
Villa El Salvador	13.8	3.8	12.7	16.7
La Parada	11.4	11.5	14.1	10.6
San Juan de Lurigancho	7.8	11.5	9.9	4.5
Huaycán	7.2	15.4	4.2	7.6
Tacora	6.0	30.8	1.4	6.1
Surquillo	6.0	23.1	1.4	1.5
Barracones	5.4	7.7	7.0	3.0
Ate/Vitarte	5.4	3.8	9.9	1.5
Rímac	5.4			1.5
No responde	3.0			7.6

Fuente y elaboración: Investigación *Violencia Urbana*. DESCO/IDRC, 1992.

Esta idea de peligro con centralidad urbana cobra más fuerza aún si se considera qué áreas al

interior de ese distrito también se mencionan: La Parada, Tacora, Jirón Gamarra, Mendocita. En estos cuatro casos, que se pueden considerar precisos, hay que resaltar el hecho que son clasificados como peligrosos sobre todo por los habitantes de altos ingresos de la ciudad, como los que viven en La Molina. Las tres primeras tienen un explícito contenido comercial, que permite afirmar que se asocia con una intensa actividad comercial - especialmente en las calles- con la peligrosidad. Esas zonas, además, son conocidas por los habitantes de altos ingresos debido a que las frecuentan por motivos comerciales. Sobre todo Tacora y Gamarra. Tacora es uno de los espacios de mayor singularidad de Lima, pues concentra el negocio especializado de la venta de objetos robados, especialmente de automóviles. La Parada, en cambio, que recibe de parte de los encuestados de Comas y El Agustino una fuerte connotación de peligrosidad, es un mercado de alimentos, frecuentado por los sectores populares y los comerciantes al por mayor de la ciudad.

La mención de El Cercado vuelve a mostrar la idea que asocia la actividad comercial anómala o informal, y un sobreuso de los espacios públicos, con la peligrosidad. El centro de Lima ha sufrido en los últimos años un progresivo proceso de deterioro físico y en la actualidad se caracteriza por la presencia masiva de vendedores informales que han acaparado las pistas y veredas. Resulta curioso, e incluso paradójico, que el reelecto alcalde de Lima, Ricardo Belmont, haya afirmado que es preferible tener ambulantes que delincuentes. En todo caso, queriéndolo o no, asocia al ambulante con el delincuente, como las dos opciones de la

pobreza; algo así como el otro sendero de Hemando de Soto, que contraponen el empresario popular al senderista. Pero quizá por esa razón, justamente, por esa asociación inconsciente, las zonas centrales, comerciales, de ambulantes, connotan peligro, delito en ciernes, amenaza subrepticia.

La Victoria y El Cercado son, además, distritos contiguos y conforman una continuidad espacial caracterizada, sobre todo, por la actividad comercial. La mención del Parque Universitario y de la Plaza Dos de Mayo, dos ejes que se encuentran a cada extremo de la avenida Nicolás de Piérola, no hace sino reforzar esta idea expandida entre la población: los lugares de gran concentración de gente, en los que predominan las actividades comerciales informales, son de por sí peligrosos.

Los cerros barriales -El Agustino, San Cristóbal y los no mencionados (quizá por estar contiguos a El Agustino), El Pino y San Cosme- no se pueden catalogar como peligrosos, porque muy rara vez los frecuentan quienes no viven allí. En los cerros barriales no hay la relación entre actividad comercial, espacio democrático y peligrosidad, como sí existe en los casos de La Victoria o El Cercado o El Callao o Barrios Altos. El universo barrial periférico (Comas, Villa El Salvador, San Juan de Lurigancho, Huaycán), en el orden que aparecen mencionados en la encuesta, tienen un mayor grado de peligrosidad, especialmente para los que residen en esas zonas o las frecuentan. Esta constatación permite levantar la idea que las barriadas, al no ser un espacio de

conurrencia masiva por el relativo escaso uso comercial de su territorio, no son conocidas por una gran mayoría.

Ningún habitante de La Molina considera que Comas sea un lugar peligroso; en cambio, 46.5% de los habitantes de Comas sí lo ven así. Igual sucede con Villa El Salvador (el porcentaje es relativamente mayor entre la población barrial), con el atenuante que en este caso los pobladores de La Molina conocen de oídas o a la pasada de la existencia de Villa El Salvador, debido a su proximidad geográfica. Mientras Comas se encuentra al otro extremo de la ciudad, Villa El Salvador y San Juan de Miraflores (3.8% de La Molina lo consideran peligroso, frente a 1.4% de Comas y 3.0% de El Agustino) se hallan casi contiguos a los distritos de Surco y La Molina.

Las menciones dispersas, pero significativas en su conjunto, a zonas no barriales como Surquillo, Rímac, la avenida Abancay -de intensa actividad comercial- o Ate-Vitarte, reforzaría la idea que son los espacios centrales, de congestión comercial, los que la población, gruesamente, considera como los más peligrosos. Los pueblos jóvenes, como tales, solamente merecen 1.8% del total, desagregado en 7.7% en La Molina y 1.4% en Comas.

La mayor parte de las personas estima a Gamarra como el lugar más peligroso de Lima. Gamarra es un complejo comercial de índole popular, frecuentado -en principio- por toda la ciudadanía, pero mayoritariamente por los sectores populares, sean o no barriales. Se trata, en realidad, de un hábitat deteriorado en su alrededor, cercado por cerros que ocupan pueblos jóvenes y

cruzado por dos amplias avenidas comerciales.

En segundo lugar está el Parque Universitario, que tiene una connotación comercial al funcionar como eje de dos grandes arterias -la avenida Abancay y Nicolás de Piérola- y como lugar que engarza a los distritos de El Cercado y La Victoria. Luego aparecen las plazas (Dos de Mayo, Acho y Castilla), todas ellas céntricas. Es posible afirmar que la idea que despiertan las áreas centrales, consolidadas, comerciales de Lima, con sus edificaciones ruinosas y congestionadas, como son los tugurios, responde en gran medida a la sensación de inseguridad que despiertan. Las zonas céntricas y consolidadas -El Cercado, La Victoria, Barrios Altos- o los Mercados Mayoristas -La Parada o Tacora- son zonas congestionadas, asociadas con la delincuencia -robos y asaltos- producto de un sentimiento generalizado de inseguridad: comercio callejero, densidad, precariedad de las reglas. Aquí no se refiere, por cierto, a los espacios cerrados por excelencia, en los cuales el peligro se relaciona directamente con la delincuencia. Los barrios que se tienen como peligrosos -no necesaria y en forma exclusiva áreas de delincuentes- tienen en la precariedad de sus edificaciones un elemento que propicia aún más la sensación de peligro, sobre todo entre los foráneos. Los tugurios, los callejones y los edificios sobresaturados de El Porvenir y Surquillo contribuyen a reforzar esas dos sensaciones: son los barrios de desorden extremo. Evocan violencia, comercio de droga, ¡una delincuencia instalada! Son vistos por los otros como lugares aparte, el infierno o Chicago, como se bautizó al distrito de Surquillo entre los años 1950 y 1960: "Chicago chico." Islotes, distantes de uno...

# **VIOLENCIA URBANA Y CULTURA EN LA JUVENTUD CONTEMPORANEA**

Héctor Castillo Berthier

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

## VIOLENCIA URBANA Y CULTURA EN LA JUVENTUD CONTEMPORANEA

Héctor Castillo Berthier

El mundo atraviesa por momentos difíciles y la violencia es uno de los reflejos más dramáticos en los procesos de globalización universal.

La violencia es un lugar común en las sociedades hoy y se ha incrementado, en buena medida, durante los últimos 30 años en los que se sobrepasó en su percepción cualquier experiencia anterior.

Una vez que el mundo se ha vuelto más pequeño, con el fin de la guerra fría, la caída del muro y el desmoronamiento de mitos e identidades impuestas a la fuerza, el hombre vuelve la mirada sobre sí mismo y se descubre esclavo de sus propios errores.

Todas las distintas formas de injusticias imaginables, las guerras, la lucha por el poder económico, el poder político, el acoso sexual y el racismo, entre otras, han aparecido en las noticias y, por ende, en la historia contemporánea a través del cine, la radio y la televisión, principales medios de culturización, educación y entretenimiento para los pueblos de este período.

La constante (y se puede decir permanente) repetición de muchas y distintas situaciones de

violencia en la vida cotidiana ha desensibilizado ante el dolor y el sufrimiento humanos, todo esto oculto detrás de una máscara publicitaria que alienta los programas policíacos, las películas de guerra y los noticieros amarillistas.

Los efectos de esta pérdida de sensibilidad se acompañan de otros fenómenos de tipo económico-estructural: bajos salarios, desempleo, proliferación de los sectores informales, narcotráfico, bajas tasas de crecimiento, falta de vivienda; todos ellos envueltos por las políticas neoliberales y de disminución del gasto social cuyos ejemplos más drásticos están en las ciudades. De hecho, los orígenes de gran parte de la violencia en la sociedad se encuentran localizados, fundamentalmente, en el desarrollo de la civilización urbana.

Y así, mientras los procesos de globalización de los mercados ahondan cada vez más las diferencias sociales entre los diversos estratos sociales, la violencia se arraiga y multiplica en las formas más insospechadas, sobre todo entre los jóvenes y adolescentes que la reciben en su seno en forma natural ante la aparente pérdida de los valores tradicionales que se tenían respecto a la vida, la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto.

¿Cómo pedirles cordura? ¿Cómo decirles que la sensación que tienen de vivir en una sociedad injusta es un sentimiento erróneo? ¿Cómo rescatar a los jóvenes de este enorme aparato social en el cual se sienten aplastados?

El dinero se ha convertido en el valor esencial de toda sociedad y no tener acceso a él, o tener un acceso muy limitado, propicia el aislamiento, la exclusión y la soledad.

Justamente, en esta perspectiva económico-emocional se puede encontrar una de las fuentes principales en las que se desarrolla el salvajismo. La desvalorización de la sociedad familiar defrauda a muchos adolescentes por la falta de un medio feliz al que sienten que tienen derecho. Los jóvenes toman sus propias decisiones, pero claramente están influidos por aquellos con quienes se relacionan: mientras que para unos la base de relación es la familia para otros lo es la pandilla, el ghetto o el inframundo de la exclusión.

Los jóvenes que crecen en familias donde hay abusos y maltrato o bien sufren comportamientos violentos, aprenden desde pequeños a responder en la misma forma cuando enfrentan alguna frustración o enojo. Pero los que nacen ya de por sí en condiciones adversas, enfrentan desde el comienzo de su vida una doble lucha: primero contra la pobreza de su ambiente y después contra la sociedad y las reglas del sistema.

La "violencia urbana" existe en la práctica en todos los países y se presenta de muy diversas formas y con particularidades muy concretas. Así,

hay muchos tipos de violencia. Lo que en ciertos países se puede considerar como "normal" (desde las peleas de gallos y las corridas de toros hasta la horca pública, la pena capital o la muerte por hambre) en otros son temas de escándalo.

Pero la violencia es innata al ser humano y el hombre en su primitivismo ha utilizado la violencia para todo: para conquistar la tierra, para defenderla, para hacerse poderoso, para imponer su ideología, y después de esa cuantiosa inversión de violencia hoy aparece en un mundo devastado donde lentamente la geografía impuesta se le desmorona poco a poco y da pie a nuevos pleitos, cada vez más violentos, en este cambio.

Paralelamente a estos procesos hay muchos otros tipos de furia: la que resulta de las apremiantes necesidades económicas de la población, o bien, el fanatismo generado por la pérdida de identidad o la sentida destrucción de valores culturales y tradiciones.

Pero hay muchas leyendas alrededor de la violencia, principalmente las que provienen sobre los barrios bajos.

El hambre provoca ira, sin duda, y la miseria de los pueblos exacerba esta situación. Cada día mueren cientos y miles de personas en riñas callejeras, asaltos y violencia entre hombres y mujeres expuestos a situaciones de extrema pobreza y esto, de ser tan cotidiano, pasa desapercibido como si estuviera siempre lo suficientemente "lejos" de las vidas.

Se dice comúnmente que es lógico que las

situaciones de violencia se agraven con la pobreza y que los padres de familia que se encuentran sin terminar la escuela elemental, desempleados o que viven "de milagro" en los sectores informales están más dispuestos a tener hijos delincuentes; pero esa es sólo una de las caras hipotéticas del problema.

En el verano de 1993 en San Francisco, un empresario penetró al piso 32 de un edificio conocido como el "101 California," lugar destinado casi exclusivamente a oficinas de abogados, y armado con una ametralladora Usi mató a sangre fría a ocho abogados para después volarse la tapa de los sesos. Y vale decir que este hecho entonces sí puso en tela de juicio la legislación sobre el uso y venta de armas en los Estados Unidos.

¿Cuántos abogados deberán morir para revalorar la violencia en los barrios miserables? o bien ¿cuántos miserables más deben expirar para que las leyes y los políticos ratifiquen con firmeza los efectos negativos del liberalismo económico en la vida de las ciudades? No hay respuesta; sólo un gran silencio.

Entre los distintos tipos de violencia que se pueden generar en las sociedades hay verdaderos abismos que separan una lógica de otra: la violencia como forma de protesta; la violencia como mecanismo de defensa; la violencia exhibicionista; la violencia desesperada por la incompreensión política.

México ha sido sacudido desde el 1° de enero de 1994 por una serie de actos violentos que mantienen en un estado permanente de zozobra a la sociedad en su conjunto.

Después de más de 65 años de mantener la llamada "paz social," que permitió centralizar el poder político en un Partido-Estado (PRI), y el mismo día de arrancar con el tratado de libre comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá (anunciado como el ingreso del país al primer mundo) estalló una revuelta en el Estado de Chiapas e hizo su aparición el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que puso en jaque y en entredicho la institucionalidad del régimen priísta y, por si fuera poco, empezó a cuestionar la vida pública desde la perspectiva de la pobreza indígena.

Veintiún días después de iniciado este movimiento y después de muchos muertos, el gobierno accedió a "otorgar el perdón" a los zapatistas siempre y cuando éstos depusieran las armas. Ante esto, los zapatistas respondieron con un comunicado que titulan "*¿De qué nos van a perdonar?*" del cual se toma la parte medular:

*"¿De qué nos van a perdonar?"*

*Diario La Jornada enero 21, 1994*

*"...Hasta el día de hoy, 18 de enero de 1994, sólo hemos tenido conocimiento de la formalización del "perdón" que ofrece el gobierno federal a nuestras fuerzas. ¿De qué tenemos que pedir perdón? ¿De qué nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos en nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los caminos cerrados? ¿De no habernos*

*atenido al Código Penal de Chiapas, el más absurdo y represivo del que se tenga memoria? ¿De haber demostrado al resto del país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en sus habitantes más empobrecidos? ¿De habernos preparado bien y a conciencia antes de iniciar? ¿De haber llevado fusiles al combate, en lugar de arcos y flechas? ¿De haber aprendido a pelear antes de hacerlo? ¿De ser mexicanos todos? ¿De ser mayoritariamente indígenas? ¿De llamar al pueblo mexicano todo a luchar, de todas las formas posibles, por lo que le pertenece? ¿De luchar por libertad, democracia y justicia? ¿De no seguir los patrones de las guerrillas anteriores? ¿De no rendirnos? ¿De no vendernos? ¿De no traicionarnos?...*

*...¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo? ¿Los que, durante años y años, se sentaron ante una mesa llena y se saciaron mientras con nosotros se sentaba la muerte, tan cotidiana, tan nuestra que acabamos por dejar de tenerle miedo? ¿Los que nos llenaron las bolsas y el alma de declaraciones y promesas? ¿Los muertos, nuestros muertos, tan mortalmente muertos de muerte "natural," es decir, de sarampión, tosferina, dengue, cólera, tifoidea, mononucleosis, tétanos, pulmonía, paludismo y otras lindezas gastrointestinales y pulmonares? ¿Nuestros muertos, tan mayoritariamente muertos, tan democráticamente muertos de pena porque nadie hacía nada, porque todos los muertos, nuestros muertos, se iban así no más, sin que nadie llevara la cuenta, sin que nadie dijera, por fin, el "¡YA BASTA!" que devolviera a esas muertes su sentido, sin que nadie pidiera a los muertos de*

*siempre, nuestros muertos, que regresaran a morir otra vez pero ahora para vivir? ¿Los que nos negaron el derecho y el don de nuestras gentes de gobernar y gobernarnos? ¿Los que negaron el respeto a nuestra costumbre, a nuestro color, a nuestra lengua? ¿Los que nos tratan como extranjeros en nuestra propia tierra y nos piden papeles y obediencia a una ley cuya existencia y justeza ignoramos? ¿Los que nos torturaron, apresaron, asesinaron y desaparecieron por el grave "delito" de querer un pedazo de tierra, no un pedazo grande, no un pedazo chico, sólo un pedazo al que se le pudiera sacar algo para completar el estómago?...*

*¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo?... ¿El Presidente de la República? ¿Los secretarios de Estado? ¿Los senadores? ¿Los presidentes municipales? ¿Los políctas? ¿El ejército federal? ¿Los grandes señores de la banca, la industria, el comercio y la tierra? ¿Los partidos políticos? ¿Los intelectuales?*

*¿Quién tiene que pedir perdón y quién puede otorgarlo?..."*

*Firma "Un profesional de la violencia,"  
"Subcomandante Insurgente Marcos"*

Ante este punzante cuestionamiento poco hay que agregar.

Los que trabajamos con grupos marginales y de miseria extrema entendemos estas palabras a la perfección. "Existen dos Méxicos," siempre lo dijimos, pero era como hablar de algo también muy lejano, muy poco comprensible para la comodidad

de las clases medias. Sin embargo, esta lejanía ya llegó; y nos alcanzó y poco a poco empieza a dibujar el perfil con el que intenta quedarse a vivir entre nosotros.

La sociedad de la exclusión se apodera de todas las ciudades y está cada vez más presente en las vidas. Los efectos de la exclusión se pueden ver prácticamente en todas las sociedades y los países del tercer mundo, pues atraviesan por una crisis que separa los segmentos sociales, casi como el agua y el aceite, y es una matriz perfecta para incendiar el cielo.

El futuro de las ciudades es ciertamente previsible si se ve a través de la brutalidad: Una intensa sociedad de consumo organizada alrededor de las grandes firmas corporativas, con una clase media pujante encargada de su funcionamiento y que alberga en su inconsciente "las únicas formas y espectativas posibles" para continuar la vida en las ciudades. Del otro lado del río habrá legiones de desempleados, huérfanos de la modernidad y el post-optimismo que enfrenta una crisis permanente para sobrevivir a toda costa.

Para los países del tercer mundo, la situación tiene además algunos matices especiales: altos porcentajes de jóvenes y niños (a veces 60% ó más de la población), bajísimos niveles de escolaridad y altas tasas de desempleo y subempleo en sus economías.

En estas circunstancias la violencia se transforma fácilmente en un círculo cerrado. "La violencia genera violencia" se dice popularmente y

esto es cierto, aunque, como en el caso de México, donde hay tantos y tantos años de inconformidad acumulada (resultado del autoritarismo, la corrupción, el abuso del poder, el sistemático fraude electoral y todas las perversiones imaginables producto de un sistema legislativo y judicial viciado y humillantemente servil ante la voz del Presidente de la República), el asunto se transforma en una peligrosa "olla de presión" siempre a punto de estallar.

El doctor Salvador Nava, dirigente de oposición que inició la primera "marcha por la dignidad," definió una vez el estilo de los mexicanos: "Son como el "atole," dijo, (que es una bebida de maíz muy espesa y por consiguiente difícil de calentar) tardan mucho en calentarse, pero también tardan mucho en enfriarse..."

Y es cierto, los mexicanos han tardado mucho en calentarse pero ahora están calientes y los brotes de inconformidad aparecen a la menor provocación casi en cualquier estado de la República.

Vendetas familiares, linchamientos populares, ejecuciones públicas, asesinatos de personalidades, incendio de oficinas públicas, tomas de carreteras, marchas, todas estas manifestaciones se han unido a la larga lista de la violencia cotidiana de las ciudades.

Tan sólo en los últimos 13 meses se han tenido, en el estado de Sinaloa, oficialmente 32 secuestros (aunque cálculos independientes hablan de 60), en lo que va de 1994 ya van más de 40 asesinatos y mucho se habla de que buena parte de

esta violencia se explica por el compromiso de policías y expolicías así como por la tibieza de las autoridades.

Y siempre resulta difícil medir los parámetros de la violencia, pues muchas de sus manifestaciones quedan escondidas en un limbo de la impunidad. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consideraba por lo menos ocho causas fundamentales por las cuales la gente no informaba, en general, los hechos delictivos<sup>1</sup>:

- **La ignorancia.** Si bien el delito se define como culpa, crimen, quebrantamiento de la ley, si no se conoce la ley ¿cómo es posible aspirar a que se sepa qué es un delito? Así, ante el desconocimiento de una ley, el mismo acto lo puede considerar condenable una persona o estar dentro de los límites de lo “normal” para otra. Además, hay grados de severidad en una misma acción, y esos matices son los que hacen la diferencia para que un acto sea o no castigado por la ley. No es lo mismo regañar en forma ocasional a un niño mal educado que golpearlo con una cuerda mojada hasta dejarlo inconsciente.

- **El miedo a la policía.** Se podría suponer que una esposa golpeada o una hija violada van a inclinarse a informar la vejación en su contra si estiman que con ello van a conseguir castigo para el culpable. Pero ¿qué sucede si le tienen más miedo al supuesto salvador que al agresor?

Lo irónico de todo esto es que más miedo se le tiene a la policía que a cualquier miembro de la familia.

- **La imagen corrupta de la autoridad.** La corrupción, el engaño y la ineficiencia son los tres problemas que han desfigurado la imagen de los que ejercen el poder y representan la autoridad en México. Entonces, no es raro que en los resultados de las encuestas, el gobierno y los encargados de hacer cumplir la ley, de castigar a los infractores, de cuidar el orden y proteger los derechos ciudadanos, aparezcan como arquetipos negativos, lo que inhibe al ciudadano para informar los delitos.

- **La pasividad ciudadana.** Tal vez debido a la larga historia de paternalismo gubernamental, casi todos los habitantes del Distrito Federal se comportan como si la lucha contra el crimen fuera de exclusiva responsabilidad del gobierno. Indefensos y pasivos, los capitalinos esperan que alguien resuelva la cuestión. Esta pasividad explica que sólo 25% conozcan el teléfono de la policía.

- **La “tristeza” de la población.** Se ha comprobado que mientras mayor sea la satisfacción con la vida, mayor es la tendencia a denunciar delitos y a sentirse bien atendidos por las autoridades.

En consecuencia, parece ser que cuanto mayor sea el grado de satisfacción con la vida, más alta será la disposición a informar delitos; y, de manera inversa, cuanto mayor sea la insatisfacción, menor será la tendencia a denunciarlos.

---

1. Para ampliar esta información se sugiere revisar la revista *Este País*, Nº 31, México D.F., octubre, 1993.

• *Las creencias culturales.* En su estudio del pueblo michoacano, Tzintzuntzan, George Foster ha señalado que en las sociedades agrarias el dinero se concibe a imagen y semejanza del bien máspreciado: la tierra. Al igual que ésta, limitada e incapaz de reproducirse o ampliarse, se percibe el dinero y cualquier otro bien de capital. A esto llama el autor la idea del "bien limitado," base, a su juicio, del comportamiento económico en la cultura de ese pueblo michoacano.

Dentro del marco de referencia definido por Foster, el que alguien sea más rico que el promedio sólo se puede deber a una de cuatro cosas: se encontró un tesoro, se ganó la lotería, tiene un pacto con el diablo o robó algún pedazo del limitado bien a algún incauto.

Si se puede comprobar alguna de las dos primeras razones se acepta su diferenciación, siempre y cuando esté dispuesto a contraer obligaciones que impliquen gastos considerables dentro de la comunidad. Si no lo hace o no puede explicar el origen de su riqueza queda marcado como agente de satanás o ladrón, o ambas cosas a la vez, y se sentirá permanentemente amenazado por sus familiares y coterráneos.

De igual manera, si alguien es más pobre que los demás, quiere decir que es un imbécil y se dejó robar, o lo castigó Dios por haber cometido algún pecado.

• *El miedo a las represalias personales.* Existe un prejuicio, por cierto con fundamentos reales, en el cual una denuncia en contra de una o

varias personas se puede tomar en un angustioso caso de hostigamiento y represión muchas veces con consecuencias funestas y graves para el delator. Y esta situación llega a su clímax cuando el delincuente denunciado es un policía o un expolicía, lo que garantiza una pesadilla interminable para la víctima y su familia. Los propios ministerios públicos recomiendan a los agredidos "no meterse" con los policías delincuentes por su brutalidad natural y su falta total de escrúpulos.

• *La incapacidad para cambiar "el destino".* "Ya ni modo," "así estaba escrito," "ya estaba de Dios," "cada quien trae su destino trazado desde que nace," "el hombre propone y Dios dispone," "no por mucho madrugar amanece más temprano," "lo dejo todo en manos del Creador." Son apenas algunas cuantas frases de las más comunes entre los sectores populares al tener que enfrentar una situación adversa en sus vidas.

Sin embargo, esta dinámica de pasividad que había mantenido a flote la tan mencionada paz social, parece deshacerse poco a poco al paso de los meses y un clima de inseguridad e incertidumbre se deja sentir en los diversos estratos sociales forzando el cambio de valores y esquemas caducos hacia una mayor participación social que exige más libertad y democracia para poder seguir adelante.

El ambiente de cambio no es nuevo, ni surge a partir del 1° de enero de 1994. Muchas pistas sobre las demandas de cambio expresadas por distintos grupos sociales aparecen con claridad desde la masacre de 1968 y toman una fuerza

inusitada con el terremoto de 1985. A partir de este año la sociedad mexicana cambió y exige cada vez más firmemente un verdadero cambio hacia la democracia.

Debe quedar muy clara la diferencia que existe entre la “violencia delincuencial” (presente en toda sociedad) y la violencia que genera un cambio social profundo como el que se vive en la actualidad en México, resultado de años y años de sumisión y de silencio y que irrumpe con rabia en la vida diaria de hombres, mujeres y niños, acostumbrados de manera normal a agachar la cabeza mientras su suerte se jugaba en un sistema presidencialista perfectamente autoritario.

Uno de los grupos sociales que desde hace muchos años daba muestras de su inconformidad y de su búsqueda permanentemente de espacios en donde poder expresarla era el de los jóvenes, que ante la represión sistemática en su contra desde el movimiento estudiantil de 1968 se refugiaron en un sinúmero de actividades que han creado al paso de los años distintos movimientos, algunos sociales, otros políticos, estudiantiles o culturales simplemente.

Sin duda, los niños y jóvenes representan el futuro de la sociedad. Serán ellos la mano de obra, los encargados de los servicios, los consumidores, la fuerza de la economía. En ellos se apoya mucha de la esperanza del resto de la población. Pero actualmente no parecen tener en su horizonte esa gama amplia de posibilidades que permitió a otras generaciones mejorar sus condiciones de vida y trabajo y, por el contrario, hoy parecen estar más

fuera del concepto de desarrollo social que de jugar un papel predominante en el porvenir.

En la perspectiva pública de la administración, el tema central respecto a la violencia debe girar en descubrir y desmitificar lo que se ha llamado “factores de riesgo,” pues mientras el impulso destructivo básico de la rebeldía de los jóvenes permanece intacto, los métodos de expresión de esa rebeldía y las condiciones existentes en su medio son hoy más peligrosas. En la actualidad una pistola dice más sobre la rebeldía de lo que pudo haber dicho el cabello largo o un arete en la nariz hace algunos años.

De ahí la necesidad de llevar a cabo esfuerzos de superación juvenil en forma intensiva. Y tales esfuerzos se deben concentrar justamente en atenuar los factores de riesgo (la venganza, la búsqueda de identidad, la desesperanza, la miseria, las drogas, el alcohol, etc.).

Pero los programas de prevención necesitan empezar a edades muy tempranas, quizá desde los primeros años de escuela, pues si se espera hasta la adolescencia para aplicarlos, muchas veces resultará que son una acción tardía.

En los barrios, en los vecindarios, con esos jóvenes se desarrolla una cultura propia, una cultura popular, con tradiciones y valores que se rescatan y se revaloran bajo nuevas y distintas ópticas. Ahí hay un trabajo importante por realizar si tan sólo es posible entender con claridad su pensamiento, su rechazo y sus demandas. Pero eso se comentará un poco más adelante en el estudio de un

caso sobre Cultura Popular Juvenil.

En un primer acercamiento al estudio de "los jóvenes," como concepto, fue posible enriquecer las visiones más simplistas que hablan de los jóvenes sencillamente como asalariados, desempleados, alfabetas o desertores escolares y nutrirse de modo directo con sus creaciones y sus formas de pensar.

## EL ESTUDIO DE UN CASO RECIENTE: CULTURA POPULAR EN LA JUVENTUD MEXICANA

En 1987, la ciudad de México se encontraba "bombardeada" cotidianamente por los medios masivos de comunicación en torno a un mismo tema: la violencia juvenil y las bandas.

Drogadictos, asesinos, rateros, violadores, alcohólicos, depravados, vagos o simplemente pandilleros, eran algunos de los calificativos que la prensa y la televisión atribuían a un enorme sector de la sociedad, los jóvenes de las zonas populares mejor conocidos como los "chavos banda<sup>2</sup>."

El presente autor inició la primera etapa de la investigación en este período y los objetivos eran muy claros: primero, dimensionar el número real de bandas y ubicar geográficamente "las zonas más violentas;" segundo, tratar de frenar la brutal represión ejercida por la policía en contra de los "chavos."

La represión en las zonas populares y marginales de la ciudad es una situación más o menos permanente, que se acentúa o se relaja de acuerdo con la presión de diversos grupos sociales, (padres de familia, empresarios, vecinos) o bien por denuncias de los medios de comunicación. Los viernes y sábados por la noche se aplican los operativos policiales conocidos como "razzias" y "dispan" (dispersión de pandillas) cuyo objetivo es "detener a algunos para atemorizar a la masa de jóvenes" según dicen los mismos oficiales de policía.

Una encuesta aplicada a los 16 jefes de policía de la ciudad daba la razón: la policía y las autoridades locales sí pensaban efectivamente que los chavos son solamente delincuentes y drogadictos y por eso había que reprimirlos.

La situación era tensa y la violencia ejercida por la represión provocaba más violencia aún. Era un círculo vicioso. Hay muchos testimonios que describen detalladamente el sentir de los muchachos, las riñas, las detenciones e incluso las muertes de algunos de ellos.

No había un contacto firme establecido con los chavos y la acción pública para enfrentar el fenómeno era mínima, porque en la realidad no ha existido una política sistemática para la atención de la juventud. Prueba de ello son los innumerables esfuerzos que surgen y desaparecen de la escena gubernamental, aun antes de haber alcanzado su madurez institucional.

Pero había un problema adicional: ¿cómo poder penetrar el mundo juvenil popular de las bandas sin

---

2. "Chavo" es el sinónimo utilizado en el lenguaje popular para designar al "joven," y la "banda" se utiliza similarmente para nombrar a la pandilla.

atemorizar a los muchachos? ¿Cómo poder ganarse la confianza de ellos para empezar a descubrir su medio y sus propios universos? Se hizo poco a poco y, con la recreación de los conciertos de rock como bandera, se empezó a buscar un acercamiento a distintos grupos de jóvenes en diversas zonas de la ciudad.

Y en el contacto frecuente con los muchachos, en las visitas de campo, en la organización de conciertos de rock, se principió la primera fase del "Diagnóstico sobre las Bandas Juveniles en la Ciudad de México."

Algunos datos encontrados son simples:

En el interior del universo social y territorial de las clases populares, la juventud adquiere nuevos modos de vida y nuevas expresiones en varios niveles. La escuela, institución que con anterioridad generaba expectativas de movilidad social ascendente demuestra hoy, en los hechos, una limitada capacidad para lograr este objetivo. El mundo del trabajo por su parte, no ofrece ya un amplio abanico de opciones ocupacionales sino que, por el contrario, presenta fuertes barreras para que un joven con escasa o nula calificación manual u ocupacional dispute un lugar en un mercado que se ha estrechado con la crisis. Por su parte la cultura, los valores, los comportamientos tradicionales de la sociedad ya no son los suyos, ya no los incorporan como lo hicieron las generaciones anteriores. La familia parece debilitarse frente a la imposibilidad de ofrecer a sus miembros jóvenes un espacio de socialización primaria fuerte, contenedor, capaz de orientar, como lo hizo tradicionalmente, una de las

etapas más difíciles del ser humano: la juventud.

La juventud mexicana, la juventud popular, ha ido construyendo "un modo de vida" y formas de sobrevivencia económica y social con rasgos muy distintivos. La vestimenta, el lenguaje, el consumo de inhalantes y otras drogas, el gusto por el rock mexicano, y sus intentos de organizarse en bandas y en agrupaciones más globales, son noticias que recogen diariamente los medios de comunicación en la ciudad.

Ante esto, las clases medias, de lo que se podría llamar la sociedad integrada, expresan inseguridad y tienden a equiparar su existencia como una versión corregida y aumentada de las temidas pandillas de décadas anteriores. La presencia de estos jóvenes es vista como amenazadora para los sectores medios de la sociedad. La cuestión se reduce entonces a solicitar mayor protección pública y privada para garantizar el control y penalización de los delitos que cometen, o que supuestamente, cometen las bandas. Pero las causas que generan esta realidad, la situación de injusticia social y extrema pobreza en la que vive esta juventud pocas veces se recuerdan.

Una de las características principales de las bandas en la ciudad de México es "dejarse ver," "hacerse presente" y sondear a los intrusos que aparecen de vez en cuando en sus barrios. Por ello no fue difícil que diversos emisarios del gobierno de la ciudad penetraran en distintas zonas de la misma con el afán de conformar agrupaciones políticas más formales (Consejos Populares Juveniles), que existen en la actualidad aunque su prestigio entre

las masas juveniles, en general, es mínimo así como su poder de convocatoria.

A un año de iniciar este trabajo (diciembre de 1988) el diagnóstico estaba terminado. Más de 1,500 bandas en la ciudad, organizadas territorialmente, aparecían en el informe, aunque vale la pena resaltar un dato muy revelador, a saber, la inclinación de la banda por darse nombres y allegarse atributos autodevaloratorios que a la vez que los diferencian de la sociedad, del mundo de la integración, desafían los valores de ésta: Mierdas Punk, Mugrosos, Sátiros, Vagos, Verdugos, Picudos, Nazis, Virginidad Sacudida, Ratas Punk, Malditos Punk, Defectuosos, Anfetaminas, Niños Idos, Sex Leprosos, Apestosos, Gusanos, Reos, Cuatrerros, Patanes, Vascas, Chemos, Mocos, Sapos, Cerdos, Bastardos, Amibas, Funerales, Sex Capadoras, Manchados, Solitos Punk... acompañadas de sus "pañales" cada una, que es una especie de "liga menor" para los niños menores de 12 años.

Otra particularidad que se advierte en el comportamiento de estos jóvenes es la falta de esperanza en el futuro, la apatía que crea el sobrevivir en una situación de penuria económica; el refugio individual escudado en el espacio colectivo de la banda que no evita la introversión; la crisis personal, el consumo de drogas y la creación de conductas delictivas que, muchas veces, hacen de ellos mismos sus propias víctimas.

Pero no todo era drogas, violencia y crimen, había un lado positivo en los muchachos ligado a la familia, a la creatividad, al uso del tiempo libre en

el cual se reconstruyen valores e identidades aparentemente perdidas.

Después de este año de trabajo se encontró una enorme veta de creatividad casi oculta que apenas dejaba conocer algo sobre su música, sobre lo que escriben, sus pinturas murales, su poesía, sus tradiciones y en sí, su enorme ansia por ser escuchados.

Entonces se inició una segunda fase del proyecto de investigación (1989-1992) dedicada a rescatar las principales formas de creación cultural popular juvenil y se comenzó un trabajo en tres áreas distintas:

- Un programa de radio semanal, los sábados por la noche, para transmitir su música, leer sus textos, su poesía y sentarlos frente al micrófono para hablar abiertamente de cualquier tema de su interés (SIDA, represión, sexualidad, autoritarismo, etc.).
- En el transcurso de la semana se realizaban visitas de campo a las zonas descubiertas con los radioescuchas para conseguir más material y entablar contacto con nuevos grupos.
- Se conformó una productora independiente "Circo volador" (especie de ONG) encargada de organizar conciertos de rock, publicar un fanzín además de organizar los distintos archivos (fotografía, poesía, literatura, etc.).

Durante 144 sábados se transmitió en vivo el programa "Solo para bandas: un espacio más acá

del rock” hasta cuando nuevamente algunos diarios, espantados ante “el lenguaje soez” que usaba en el programa empezaron a calificarlo de “radio rebelde” con acusaciones de agitar y tratar de subvertir a los jóvenes.

El director de la emisora (oficial por supuesto) empezó a llenar el espacio de comerciales que invitaban a los muchachos a participar en el ejército, introdujo un noticiero grabado de media hora, a la mitad del programa hacía que se tocara el himno nacional y empezó a limitar la entrada de los invitados. Realmente quería acabar con todo el trabajo.

El último programa al aire se dedicó a hablar del autoritarismo, de la verticalidad del sistema presidencialista y del obstáculo tan grande que éste representa para la democracia y para la expresión libre de problemáticas específicas, como la que se había expresado a lo largo del espacio, y se dio por concluido.

Un documento que se originó en la Secretaría de Gobernación extractó de más de 50 programas “frases,” “malas palabras” y “ejemplos de la subversión” y lo hizo circular entre funcionarios públicos y periodistas. Realmente esa era la puntilla para aniquilar al autor del presente trabajo y casi lo logra.

Ya fuera del aire, y sin haberlo propuesto, se comenzaron a recibir paulatinamente llamadas y visitas de muchos de los radioescuchas, que traían materiales diversos y ofrecían su fuerza de trabajo de manera incondicional hasta encontrar un nuevo

espacio.

Han transcurrido 18 meses desde la terminación del programa y se han reorganizado los archivos. Actualmente se está por arrancar una tercera propuesta de trabajo: Cultura Juvenil Musical en México con una idea más clara y de más largo plazo para valorar el trabajo de estos muchachos pero conservando su esencia.

Radio, sitio de conciertos, revista, ciclos de video, exposiciones, conferencias, son los espacios que ellos buscan, con la información que ellos necesitan y sobre todo en el lenguaje y forma en que ellos pueden entender el verdadero sentido de las cosas.

Y se está en las antecámaras eternas de los eternos funcionarios, esquivando lo más posible la cooptación, buscando los espacios, los apoyos financieros, y la organización interna de todo el grupo actual.

La investigación continúa pero con un signo claro de activismo y esto sólo ha sido posible gracias a la confianza generada entre ambos, entre los chavos y los investigadores, entre la realidad y la teoría pero habrá que aguardar aún un poco más para saber el desenlace de esta historia.

## CONCLUSIONES

Los procesos de urbanización acelerada de los últimos 50 años han propiciado que haya en América Latina lo que algunos investigadores han llamado “megalópolis descuadernadas” con más de

75% de la población asentada en las ciudades.

En las ciudades la violencia ha sobrepasado con creces el crecimiento demográfico y se ha expandido tanto en intensidad como en crueldad para propiciar el nacimiento de dos fenómenos: por un lado la llamada "Cultura de la Violencia," expresión clara de los seres más alienados de la sociedad, que trastoca los valores comunes y crea de paso otro fenómeno paralelo, "la cultura del silencio" que se manifiesta en el temor para denunciar y combatir la violencia y la delincuencia abiertamente.

Uno de los grandes mitos de la violencia es su origen siempre popular y marginal, y cada vez resulta más claro que la violencia generada en los barrios pobres tiene un origen que se puede rastrear en la delincuencia y complicidad organizada entre empresarios, políticos, narcotraficantes y otros sectores integrados de la sociedad.

Los procesos de urbanización con miseria hacen que se tengan más de 200 millones de pobres en América Latina para el decenio de 1990. Pero las estadísticas ocultan la realidad de los más pobres y la pobreza no sólo es negación de lo material sino que también deshumaniza. Por si fuera poco, además de soportar las peores condiciones de miseria, muchas veces son "inmortalizados" en idílicas cintas para la televisión y el cine.

La situación de violencia que se vive en una parte de la sociedad siempre pone en riesgo la convivencia del sistema en su conjunto.

No se puede pretender nunca una sociedad sin violencia; sin embargo, las formas existentes de la misma se deben conocer y controlar en todos sus niveles. Por ejemplo, de todas las formas de violencia, la más repudiable es la que genera el mismo Estado al violar los derechos fundamentales de los individuos, al corromperse y al tratar a los ciudadanos como niños pequeños que no se pueden valer por sí mismos.

¿Cuál es el umbral de la tolerancia de la sociedad ante la violencia (en todas sus formas)? Si la violencia crece porque se transforma en una "cultura," la "no violencia" ¿podría crecer en el mismo sentido? ¿Se podría crear una cultura de la "no violencia" en América Latina?

La paz social fue, durante décadas, estandarte valioso y sinónimo de salud política mexicana. Se decía, entre otros argumentos, que se gozaba de esa virtud porque la historia ya había derramado suficiente sangre, y la memoria de tantas guerras no había permitido dar paso al olvido. Desterrar la violencia parecía la consigna... Pero, los últimos meses han demostrado que esta idea de paz social no era ni un bien universal para la población mexicana ni una situación imperecedera (diario La Jornada, 30 de marzo, 1994).

Los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas son un gran reto que se ha de vencer: educación, servicios públicos, empleo, garantías legales y derechos humanos y ciudadanos. ¿Qué tan lejos se está de esto?

Cualquier proyecto o plan para enfrentar el problema tendrá que ser consultado, comentado y avalado por el control ciudadano. Los tiempos del autoritarismo están pasando y los derechos civiles de los individuos empiezan a llenar los huecos dejados por los viejos esquemas de poder.

La vida ciudadana se inicia en varios países, en otros tiene ya buen tramo recorrido y en esto, el intercambio de experiencias es sumamente valioso. Los programas de gestión local y municipal, los proyectos de gestión popular, ciudadana, los éxitos y los fracasos se deben conocer en amplitud, con lujo de detalles, para sacar de ellos el jugo del conocimiento empírico.

La educación ciudadana basada en la tolerancia y el respeto, la cultura cívica, el apoyo a la acción de sistemas judiciales limpios y profesionales hoy parecen como anhelos, como la búsqueda de una pedagogía de la democracia que reivindique el estado social de derecho como punto medular para afrontar la violencia, garantizado por su aprobación social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castillo-Berthier, H. 1991. *La sociedad de la basura. Caciquismo en la Cd. de México*. 2a. ed., IISUNAM, México.
- Castillo-Berthier, H. 1984. *El basurero. Antropología de la miseria*. Edamex, México.
- Chavez, M. I. et al. 1977. *Drogas y pobreza*. Ed. Trillas, México.
- De Anton, J. 1981. *Juventud difícil y delincuencia juvenil*. Ed. Dirección General de Juventud y Promoción Socio-cultural. Madrid.
- De la Garza, F.I. et al. 1977. *Adolescencia marginal e inhalantes*. Ed. Trillas, México.
- Dubet, F. Las conductas marginales de los jóvenes pobladores. Pp. 94-104. *En Proposiciones* N° 14, Santiago de Chile.
- Echeverría, F. et al. 1986. Intervención sociológica con pobladores. Pp. 44-55. *En Proposiciones* N° 12, oct-dic, Santiago de Chile.
- Espinosa, V. et al. 1986. Poder local, pobladores y democracia. Pp. 56-67. *En Proposiciones* N° 12, oct-dic, Santiago de Chile.
- Foote, W. 1971. *La sociedad de las esquinas*. Ed. Diana, México.
- Fritt, S. 1978. *Sociología del rock*. Col. Los Juglares, Ed. Jucar, Madrid.
- Gómez-Jara, F. 1983. Una aproximación sociológica a los movimientos juveniles y al pandillerismo en México. *En Revista de Estudios sobre la Juventud*, CREA, México, año 3, N° 8, julio.
- Gómez-Jara, F. et al. 1987. *Las bandas en tiempo de crisis*. Ediciones Nueva Sociología, México.
- Informes de investigación. Pobladores del Gran Santiago. Pp. 24-25. *En Proposiciones* N° 13. Año 7, Vol.13, ene.-abr., 1987, Santiago de Chile.
- Lewis, O. 1964. *Los hijos de Sánchez*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lewis, O. 1969. *La antropología de la pobreza*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mahler, F. 1981. Juventud: de la marginación al compromiso. *En Revista de Estudios sobre la Juventud*. CREA, México. Año 1, No. 2, dic.
- Monsivais, C. 1973. Este es el pachuco, un sujeto singular. *En A través de la frontera*. CEESTEM, UNAM, México.
- Paz, O. 1976. *El laberinto de la soledad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Tironi, E. 1986. Para una sociología de la decadencia. Pp. 12-17. *En Proposiciones* N° 12. Año 6, Vol. 12, oct-dic, Santiago de Chile.
- Tironi, E. 1987. ¿Ruptura o participación? La protesta de los marginados. Pp. 17-24, en *Nueva Sociedad* N° 90, jul-ago, Venezuela.
- Touraine, A. Conclusión: la centralidad de los marginales. Pp. 214-224. *En Proposiciones*. N° 14, Santiago de Chile.
- Touraine, A. La voz y la mirada. *Rev Mex Sociol*, 1979, 41: 1299-1315.
- Valenzuela, E. 1984. *La rebelión de los jóvenes*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- Zemeño, S. 1988. *De Mérida a Porto Alegre. La ruta del pesimismo* (mimeo). CLACSO.
- Ziccardi, A. 1985. De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos en sociología). *En Revista Mexicana de Sociología* 89/1, IISUNAM, México.

# **LA DROGA, EL CRIMEN, EL DIABLO**

Alba Zaluar

Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil.

---

## LA DROGA, EL CRIMEN, EL DIABLO

Alba Zaluar

---

Brasil es conocido históricamente por haber recibido olas migratorias de diferentes enfoques raciales y religiosos. Mas, al contrario de lo que aconteció en otros países multirraciales y étnicos, aquí nunca hubo guerras religiosas de una duración significativa, si no se considera el corto episodio de los males en el final del siglo XIX, que envolvió a la Policía y otros grupos religiosos cristianos y afro-brasileños, de un lado, y a los malos musulmanes de otro. Los únicos acontecimientos dignos de notoriedad en este terreno fueron los movimientos milenaristas en el pasaje del siglo, violentamente destruidos por el Ejército. No hay, tampoco, registros de fiebres de caza de brujas.

Por el contrario, la Inquisición, tuvo una presencia distante y nunca se observaron cacerías de brujas, como las que ocurrieron en Europa y en Estados Unidos (Zaluar, 1985; Mello e Souza, 1987). La última autora afirma que el mismo Brasil, y ya no más Portugal, se tornó a partir del siglo XVI, en el refugio más seguro para los judíos y los convertidos, al lado de los Países Bajos (Mello e Souza, op.cit.).

Tampoco hubo revoluciones gloriosas como la francesa o la americana, ni guerras entre católicos y protestantes, cristianos y judíos, musulmanes y

judíos, etc. Los episodios de explosión de odio social, racial y religioso o fueron pasajeros o localizados y no dejaron grandes heridas que sangrasen por todo el país.

Las manifestaciones de descontento o revuelta de la población pobre y oprimida y de los conflictos sociales más graves se dieron sobre la protección de Dios, de los santos y de los profetas: los movimientos mesiánicos, fuente inagotable del simbolismo político brasileño. Comparado con el catolicismo polaco, que se caracteriza por una profunda preocupación con la presencia del diablo es por una reflexión literaria, cinematográfica, filosófica sobre este personaje del mundo espiritual cristiano, donde el catolicismo brasileño parece exhibir una curiosa subestimación de su importancia espiritual.

Dominante por siglos y siglos en el simbolismo religioso tanto de católicos como de protestantes europeos, figura central en la reflexión sobre el mal y el sufrimiento, el diablo aquí no llegó a exhibir los grandes poderes que tanto asustaban a nuestros antecesores europeos.

Todavía, hoy en Brasil, gracias a una peculiar configuración cultural, institucional y económica,

el miedo real del crimen, cuyas tasas vienen en aumento sistemático en las últimas décadas, se transformó en pavor o terror irracionales y propició la vuelta de la dicotomía nítida y absoluta entre el bien y el mal.

El nombre **diablo** pasa a ser invocado cada vez más comúnmente para atribuir un sentido al vivir sobre una inseguridad e incerteza de las altas tasas de inflación, de la crisis económica, de la ineficiencia y de la corrupción institucionales, además de los odiosos encuentros con los ladrones y bandidos en las calles de las ciudades. Y los propios bandidos, identificados personal y profundamente con esta encarnación del mal, reinterpretan su leyenda por un pacto ficticio con él.

El miedo tiene su razón de ser. Los datos sobre los crímenes violentos en Rio de Janeiro durante los últimos años confirman esta posición de la población: desde 1980 las tasas sobre crímenes violentos vienen en alza sistemática.

Los homicidios se triplicaron entre 1982 [cuando la tasa era 23.0 por 100,000 habitantes (CIDE, 1989)], y 1989, cuando llegó a 59.2 por 100,000 habitantes en el Municipio de Rio. Estas cifras incluyen apenas los homicidios dolosos, y no comprenden las muertes violentas por accidentes de tránsito (homicidios culposos) y otras muertes por causas externas, muchas veces contabilizadas en las estadísticas como "otras violencias" por la dificultad de caracterizar la intencionalidad de la muerte en el caso de encuentro de cadáver. Asimismo, en el municipio de Rio de Janeiro, el número de homicidios creció de 1,735 en 1985 hasta

3,131 en 1989 y, en el Estado de Rio de Janeiro, de 2,826 en 1980 a 7,654 en 1989. Este sorprendente crecimiento durante la década de 1980 se dio particularmente en la Baixada Fluminense (Bajada Fluminense), donde la tasa de homicidios alcanzó la cifra increíble de 96.1 por cada 100,000 habitantes en 1989. La participación de los jóvenes infractores (menores) también creció tres veces entre 1982 y 1985 (Coelho, 1989).

También oficialmente, por los datos obtenidos por el Ministerio de Salud, en el municipio de Rio de Janeiro, en 1988 el número de muertes por causas externas (6,008) quedaba en tercer lugar, apenas por debajo de las muertes producidas por enfermedades del aparato circulatorio (19,482) y por neoplasmas (6,323).

Con todo, en lo que tiene que ver con la mujeres, sobre todo de más de 60 años, son también víctimas de las enfermedades del aparato circulatorio (48.8%). Los hombres, especialmente en las edades comprendidas entre 15 y 39 años (84%), son las víctimas casi exclusivas de muertes por causas externas.

En accidentes de tránsito murieron 1,583 personas, donde 75% eran hombres; en homicidios intencionales hubo 561, de las cuales 92% eran hombres, fuera de las muertes provocadas por otras violencias (no especificadas), que suman 3,136 personas.

Las muertes provocadas por deficiencias nutricionales alcanzaron apenas 391 personas. Cuando se agregan las estadísticas de mortalidad por

violencia, los resultados son impresionantes: en la región metropolitana de Rio de Janeiro, por cada 100 mil habitantes, 95 mueren así, asesinados.

En la Baixada Fluminense, esa tasa alcanza a 108 personas para cada 100 mil habitantes. Cuando los datos se dividen por edades y sexo, la situación se revela todavía peor, pues son principalmente los jóvenes del sexo masculino los que terminan así.

En la media general brasileña, mueren cuatro hombres por cada mujer, pero en el grupo comprendido entre 15 y los 29 años, mueren ocho hombres por cada mujer y, en algunos municipios de la región metropolitana de Rio de Janeiro, esa tasa diferenciada alcanza una cifra de 15 hombres por cada mujer.

A partir de 1987, los homicidios (intencionales o dolosos) pasaron al frente de las muertes por accidentes de tránsito (homicidios culposos) y hoy los superan en cerca de 30% ó más.

En la región de São Paulo, el número de crímenes violentos sobre el total de crímenes registrados era 20% en el comienzo de la década, mas ya alcanzaba 30% en 1984, o sea que aumentó en 50% ( Brant, 1989). En 1987, la tasa de homicidios en esta ciudad fue 53.8 muertes por cada 100,000 habitantes (Adorno, 1992). Los datos oficiales que suministró el Ministerio de Salud, sobre el municipio de São Paulo en 1988, no fueron muy diferentes de los de Rio.

Las muertes por causas externas están en tercer

lugar, 8,407. Las provocadas por neoplasmas suman 8,504 y las que se deben a enfermedades del aparato circulatorio 21,902, que afectan sobre todo a los viejos de ambos sexos.

Los accidentes de tránsito sumaron 2,154 muertos, de los cuales 77% eran hombres; hubo 3,266 homicidios y de ellos 94% ocurrieron en hombres y 82% se encontraban en los grupos comprendidos entre 15 y 39 años. En cambio, al contrario de Rio, apenas hubo 468 muertes listadas como "otras violencias."

Por tanto, la tasa de homicidios no incluyó las muertes provocadas por la Policía que, durante la década de 1980, subirían de 286 en 1982 a 1,140 en 1991. En el año siguiente hubo una masacre de los presos en Carandiru, donde perecieron 113 hombres, muertos por policías militares.

No se trata, por tanto, de una guerra civil entre personas de diferentes clases sociales o aun de una clara guerra entre policías y bandidos. En estas muertes los pobres no cobran de los ricos, ni se perpetra alguna forma de venganza social, pues ellos son las principales víctimas de esta ola de criminalidad violenta que abate al país, ya por la acción de la policía o por la de los propios delincuentes, pues los pobres no tienen los recursos políticos y económicos que les garanticen un acceso a la justicia y a la seguridad.

En el barrio estudiado por mí, por ejemplo, las quejas por robos y hurtos en la inspección de policía, eran tan frecuentes como las de lesión corporal. A los 50 homicidios (intencionales)

registrados entre 1983 y 1991 se sumaron 69 "cadáveres encontrados" (que no se registraron por la policía como homicidios intencionales<sup>1</sup>) en el mismo período, lo que completa un total de 119 asesinatos. Entre 1976 y 1991, entre tanto, 722 asesinatos (muertos en la guerra) fueron listados, por la población local, lo que constituye la cifra negra por cuenta de los cementerios clandestinos que esconden homicidios de los registros oficiales de la Policía (Zaluar, 1989, 1992). Así como en Rio de Janeiro, en São Paulo y en los barrios y municipios más periféricos, las tasas de crímenes violentos son más altas (Caldeira, 1992). Pero sobre el miedo real se tienen diferentes interpretaciones: las del científico social y las del sentido común.

## EL MAL LATINO

Los estudios sobre el hechizo del mal, sobre todo en América Latina, apuntan a procesos que pueden ayudar a entender este miedo real y el concebido aquí hoy.

Dos libros recientes, y que se dedicaron con exclusividad al tema del diablo (Taussig, 1980; Mello e Souza, 1987), recogen una colección de datos que muestran el proceso de denominación de los cultos indígenas y africanos en América. Mello e Souza habla también de la ambivalencia de la propia imagen de América, especialmente la Central y del Sur: el paraíso, por sus riquezas naturales, el infierno por su población salvaje,

caníbal y dominada por la magia. Los portugueses y españoles tendrían el mismo pasado a lo largo del mito del buen salvaje y tendiendo antes a la idea del "perro cochino," nombre del diablo y de los indígenas americanos, identificados con los animales y los monstruos (Mello e Souza, op.cit.: pp. 49-71).

De ahí que Brasil se tornó conocido por este nombre, que se asociaba en el siglo XVI con el maleficio, olvidándose de su nombre original de Terra da Santa Cruz, asociado con el bien divino. Mas Mello e Souza habla exclusivamente del diablo como la encarnación del mal absoluto, dentro de la tradición cristiana, y se refiere a procesos inquisitorios de persecución a todos los no católicos, especialmente judíos y brujos indígenas o africanos, identificados por los inquisidores como manifestaciones del demonio. Admite también que este proceso ideológico, cuyo principal agente, mas no el único, fue la Inquisición católica, no fue enteramente victorioso. Varias modalidades de religiones indígenas y afro-brasileñas continuaron siendo culturizadas y reinventadas en Brasil y ellas no eran del dominio ni del Dios cristiano ni de su oponente, el diablo.

Taussig (1980), felizmente reconstruyó con abundancia los mismos procesos de intentos de supresión de las religiones andinas, y superpuso la imagen del "tío" que dominaba en las montañas donde los mineros extraen el estaño y que los protegía así como los castigaba, tal como las demás religiones antiguas de los Andes, con el diablo de la tradición cristiana. Confundió así dos concepciones del mal bastante distintas. Esta confusión quedó clara en los siguientes pasajes:

1. Apenas cuando el cadáver aparece con muchas balas o cuchilladas, la muerte se registra como homicidio intencional. En el caso de cadáveres con apenas una o dos balas, la intencionalidad no se puede asegurar, y se puede atribuir a una bala perdida.

*"La mina o fuente de riqueza está hechizada, mas es la antítesis del hechizo cristiano. De hecho, su poder parece derivarse de esta antítesis. Ella se opone al mundo de Cristo y del anticristo. Dios reina en la superficie, mas el tío es rey dentro de la mina. El tío es lucifer-diablo- y el abastecimiento de estaño depende de si le rinden a él un homenaje."*

*"Así como la mina se opone al poder sagrado de la cristiandad y el tío se opone a Dios, existe una oposición adicional entre el tío y pachamama (madre tierra). El tío es una figura masculina monstruosa representada por un pene enorme. Los peligros de la mineración pueden provocar la pérdida de la virilidad en los hombres, y cuando esto sucede los mineros piden al tío que los haga tan potentes como él. En los Andes, 'pachamama' representa la fertilidad y recibe ofrendas rituales de bebida rociada en el suelo. Antes de ofrecer bebida al tío, los mineros esparcen un poco en el suelo para ella."*

*"Dicen también que, cuando ellos 'achaman' (mastican coca), ingieren el espíritu de ella. Antes de entrar en la mina, los mineros la saludan: 'Buenos días, vieja señora, no deje que nada me acontezca hoy.' Cuando salen, le agradecen a ella por estar vivos. Cuando se sienten en peligro, le piden que interceda ante el tío."*

*"Antes de ser reprimidos por el gerente, los ritos al tío se realizaban los martes y viernes, que son los días para los ritos de hechicería en*

*toda América Latina. "Encendemos el cigarro del tío y decimos: tío ayúdenos en nuestro trabajo. No deje que nos sucedan accidentes." (Taussig, op.cit.: pp. 145-151).*

Sus interpretaciones acerca del predominio del culto al diablo en las poblaciones andinas, presuponen, por tanto, que las tentativas católicas de demonización de las divinidades incas fueron enteramente exitosas. Además de esto, atribuyó este culto "del diablo" a haber aparecido el sistema de producción de mercaderías, donde prevalecen las relaciones entre cosas, en economías precapitalistas, donde hay predominio de las relaciones entre personas. Ahora, como su presuposición es discutible, su conclusión tiene una validez controvertida.

Sus datos históricos demuestran cómo el sistema capitalista se implantó en los Andes de modo incontrolado y sin límites institucionales en la forma de la ley para proteger a los mineros andinos. Allá, como en otros muchos lugares de América, la explotación capitalista se asoció con la esclavitud de los pueblos no europeos para montar un sistema de relaciones de trabajo de las más inicuas en toda la historia de la humanidad.

Los datos históricos de Taussig (1980) demuestran también las tentativas hechas por el poder colonial católico para demonizar los cultos mágicos y religiosos de los pueblos americanos. Por encima de todo, el mantenimiento del culto al "tío" en los Andes tiene que ver con el sincretismo religioso, fenómeno común en toda la América Latina, que permitió mantener ciertas iden-

tidades étnicas y también los movimientos políticos de resistencia a la colonización, la esclavitud, y a la explotación inicua.

En este sincretismo, el tío no es igual al diablo cristiano.

Como sucede con los mediums, simples intermediarios, y con otras entidades de las religiones afrobrasileñas, son figuras de la ambigüedad, que sirven al bien y al mal al mismo tiempo<sup>2</sup>.

Tampoco se incorpora en ninguna persona a quien se deba exorcizar, como en la tradición cristiana. Las religiones no europeas en Brasil, con sus figuras de fondo y sus mediums -espíritus del bien y del mal, no ofrecerán la variedad simbólica necesaria para la práctica del mal absoluto o para la identificación de personas que, se encarnarían como las brujas en la Edad Media y en el Renacimiento.

En la cosmología de la brujería por ejemplo, cualquier persona puede hacer un "trabajo" contra alguien, que deberá tomar las medidas protectoras con los mismos espíritus del bando de los brujos.

---

2. Son suyas las palabras: "De modo ambiguo pero persistentemente, los europeos igualaron el folklore, la religión y la identidad africana de los esclavos con el diablo (cf. Genoveve, 1974: 159-284). Mas para el esclavo africano, el diablo no era necesariamente el espíritu vengativo del mal. También era una figura de alegría y un poderoso embustero. De acuerdo con Melville Hershkovitz los africanos occidentales entendieron al diablo europeo como su embustero divino y resistieron en su filosofía moral la dicotomía nítida del bien y del mal, adoptada por los misioneros." (Taussig, op.cit.: 43). Al contrario de los negros bolivianos y peruanos que quedaron aislados en el litoral, los negros brasileños continuaron en los centros urbanos y rurales de la explotación capitalista o del sistema de mercaderías, y mantuvieron sus divinidades y espíritus ambivalentes.

Estos, tanto protegen como se vengan o hacen mal por pedido de alguien. Por esto en la actualidad a nadie se le juzga, atormenta o condena a prisión. Los duendes no habitan el infierno ni son espíritus de las tinieblas, son espíritus de la calle que, por habitar en la tierra, sirven de intermediarios o mensajeros de los santos, que quedan en el plano astral.

No discriminan a nadie. En efecto, hasta las mismas prostitutas, los bandidos y los ladrones pueden obtener su protección mediante una paga.

El duende es sobre todo interesado. En la brujería no hay lugar para el maniqueísmo moralista que caracterizó a las religiones cristianas, ni para el terror espiritual de los sacerdotes del vudú. No habría, pues, necesidad de destruir a sus mensajeros para que el bien reapareciera.

Hoy, algunos fenómenos intrigantes que vienen aconteciendo en todo el mundo, apuntan a un proceso reciente de rehechizo del mal y al reaparecimiento de las dicotomías nítidas entre el bien y el mal, en economías de mercado establecidas desde hace muchos siglos. Las narraciones de crímenes reales se combinan con la renovación de la fantasía al respecto de criaturas diabólicas. Las noticias sobre sectas satánicas se tornan más y más comunes en la prensa. Muchos libros y películas se dedicaron a exorcizar imaginariamente este miedo que reaparece casi en el final del siglo<sup>3</sup>. El mal y

---

3. En 1989 salió un número especial de la revista Time, cuyo tema en la portada fue la existencia del mal absoluto. El reportaje sugería que éste era una realidad y narraba muchas historias sobre crímenes horribles practicados hoy en Estados Unidos, varios de los cuales bajo el efecto de las drogas o relacionados con su tráfico. Muchas películas y novelas han abordado el mismo tema.

el bien absolutos se tornan en una preocupación postmoderna, en un mundo donde cada vez predomina más la economía mercantil.

No se trata más de criminales o malos elementos apenas identificados con el desorden o el descontrol social, sino de la encarnación de entidades diabólicas que amenazan el reino de Dios.

No por acaso, el mal, según el sentido común, se asocia con un producto de la América indígena, la coca, planta de uso medicinal por milenios, controlada en la población andina, que se transformó en mercadería vendida ilegalmente en un mercado, por causa de la ilegalidad, sin ningún control.

Con todo la cocaína no mata. Las armas de fuego, importadas o contrabandeadas de países del primer mundo, son las responsables de la matanza de los hombres jóvenes, característica de un país en guerra. Lo mismo sucede en otros países de América Latina y también en Estados Unidos.

## **EL MAL DE LOS NEGOCIOS SIN LIMITES**

Un análisis de lo que acontece en el mundo de hoy, en especial en Brasil, revela que la desaparición de las moralidades absolutas no se puede reducir al funcionamiento del mercado, o sea que la permanencia de la creencia en el diablo tiene que ver con la imposición del mercado sobre una sociedad precapitalista. El capitalismo triunfante en Europa encontró limitaciones institucionales (Polanyi, 1975) y el fortalecimiento del igua-

litarismo, cuyo sentido principal tendió a ser la igualdad por delante de la ley y la efectiva extensión de los derechos a cada vez más sectores de la población. Por esto, y no por una supuesta victoria de la lógica de la mercadería sobre la sociedad, las concepciones maniqueístas del mal desaparecieron de Europa.

Fue porque las fuerzas destructivas del mercado encontraron límites institucionales y morales en la sociedad. En otras palabras, la sociedad contuvo, en su doble sentido, al mercado (Polanyi, op.cit). Cuando la ambición de acumular dinero y poder no encuentra límites para su expansión, se accionan las creencias en el mal absoluto para explicar las acciones humanas subsiguientes de esta lucha en la que se abdica de los valores y reglas morales.

En Brasil, donde la cocaína se expandió por el comercio ilegal al final de la década de 1970, como en otros países occidentales, la criminalidad moderna y empresarial desde entonces está organizada según los principios del lucro y de la defensa de los intereses económicos del grupo que controla la empresa, mas hizo eso sin el amparo de la ley y contra ella. La demanda que garantiza los altos lucros de la empresa y los subsiguientes de cambio en el estilo de vida y en las concepciones del trabajo, del sufrimiento y del futuro.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el hedonismo colocó al placer y a los pasatiempos al frente de las preocupaciones humanas (Offe, 1989). El juego, las drogas, la diversión, se tornaron en el objetivo más importante de la vida para

muchos sectores de la población, especialmente los más jóvenes. El crimen organizado se desarrolló a los actuales niveles porque tales prácticas socialmente aceptables y valorizadas fueron prohibidas por fuerza de la ley, y posibilitaron niveles inigualables de lucro a quien se dispone a negociar con estos bienes. Las ganancias no se generan por la productividad o por la mayor explotación del trabajo, sino por la propia ilegalidad de la empresa (Salama, 1993; Fonseca, 1992).

Con tanto lucro, se hace fácil corromper a los policías y, como no hay ley para proteger los negocios de este sector de la economía, cualesquiera conflictos y disputas se resuelven con la violencia. Las tasas de crímenes violentos aumentaron en todos los países donde el combate a la droga apela a la represión, inclusive en Brasil, mientras disminuyen en naciones como Holanda, Suiza, Alemania, que han venido adoptando la política de la reducción de riesgos.

Además de eso, los valores hedonistas típicos de una sociedad postmoderna o de alta modernidad (Giddens, 1990), postética y postsociedad de trabajo (Offe, 1989) también dejaron su marca en varias generaciones de la población. Los controles morales que tornan a la ley innecesaria dejaron de funcionar y no se sustituyeron con una nueva ética basada en la libertad personal y en el entendimiento con los demás por el diálogo, por el mutualismo, y por el respeto al derecho ajeno.

Por tanto, Brasil es hoy una economía de mercado donde los controles morales son francos, la ética no se enraizó en el comportamiento coti-

diano, especialmente de los políticos y de los empresarios, y donde la población no ve a la ley como justa y ecuánime. Y exactamente esta confusión entre valores postmodernos e individualistas que no se basan en las "libertades negativas"<sup>4</sup>, definidas legalmente, y las creencias tradicionales y jerárquicas, desprovistas de su fuerza moral, hace reaparecer en la imaginación social la idea de un mal absoluto. Pero, a diferencia de los siglos pasados, no se trata más del "ojo malvado," neutralizado con la ayuda de las entidades ambiguas de la religiosidad popular y sí de la "cosa malvada."

Las señales de un odio violento y vengativo comienzan a aparecer cada vez con mayor intensidad y sorprendentemente, para los adeptos de las teorías de la modernización, no en los lugares más atrasados, más místicos, más tradicionales del país. Y en los grandes centros urbanos del Brasil moderno que nos van a deparar con una guerra clandestina, mas no por eso maniqueísta, sangrienta y cruel que se vale de los mecanismos simbólicos ya conocidos de la separación absoluta entre el bien y el mal, con sus consecuencias nefastas en el pla-

4. El concepto de libertades negativas lo desarrollaron varios autores, inclusive Isaiah Berlin, importante filósofo inglés, para distinguir el derecho de hacer lo que se quiera, a despecho de la opinión y voluntad de los otros, del derecho positivo de participar en decisiones democráticas. Las libertades negativas son las que circunscriben los llamados derechos individuales contra los abusos de poder del Estado. El debate en tomo a esa cuestión se ha concentrado en temas como el aborto, la pornografía y el uso de las drogas, temas que levantan inmediatamente la cuestión moral y legal. En el caso del crimen organizado, no obstante, a falta de una definición legal de las libertades negativas, crea un vacío en el que los aspectos extremos y maléficos de la acción individual se manifiestan, pues no tienen efectos apenas sobre el individuo que lo practicó, pues traen consecuencias perniciosas para los otros, especialmente las víctimas de los crímenes violentos.

no social: los procesos acusatorios, los castigos ejecutados con violencia y sin cuidado con la jurisprudencia sobre aquellos identificados con la fuente del mal. Hay un odio sin par en la historia de las relaciones sociales en Brasil, que crece lenta e inexorablemente el efecto de esta guerra ilegal que se traba hoy en los barrios pobres de las grandes ciudades brasileñas entre la policía, también contaminada por el crimen organizado, y los bandidos, identificados con los pobres, así como entre bandidos que sólo pueden resolver sus conflictos y rivalidades por las armas de fuego.

No se trata de la persecución oficial hecha por la policía contra los adeptos de las religiones afrobrasileñas, vistas como peligrosas hasta la década de 1930, ni la persecución a los comunistas, como se tituló quien tenía diversos compromisos ideológicos con la cuestión social en el país.

El foco de esa creencia en el mal es el traficante y, a veces, hasta el mismo usuario de drogas, vistos como agentes del diablo. La extrema violencia que caracteriza las relaciones entre la policía y los bandidos, categorías ya no más diferenciadas por la defensa o incumplimiento de la ley, sino por la inserción institucional de los comprometidos, se puede explicar por esta dimensión simbólica del mercado ilegal de las drogas que alcanza a bandidos y policías sometidos a la ambición de enriquecerse a cualquier costo. Además del estilo de vida de los ricos, el sentido de esta actividad es llevar los principios del mercado al paroxismo y aplicarlos a cualquier cosa, inclusive a la vida humana: en consecuencia, se mata por cierta

cantidad de dinero, se trafican personas adultas y niños. En el plano político, esto significa reducir los conflictos, las relaciones interpersonales e individuales, se abandonan las colectividades como grupos de interés o de posiciones ideológicas (Zaluar, 1991).

Los bandidos que cargan arma en la cintura y viven del rendidor comercio de las drogas, se cuidan. Forman pandillas, se arman, hacen acuerdos con los policías y, en el comienzo de la década, se consagraban a los demonios que supuestamente los protegían. Acostumbraban a cargar sus amuletos en el cuello, como un modo de "cerrar" su cuerpo a las balas del enemigo. Hoy, sin embargo, cada vez más se identifican con el diablo y buscan iglesias evangélicas para exorcizarse. Mané Galinha, famoso bandido de la Cidade de Deus, al final de la década de 1970, era devoto de María Padilha, mujer del demonio. La devoción le imponía respeto: no usar su amuleto mientras hacía el amor, por ejemplo. Por eso, dicen sus vecinos, las balas de los enemigos nunca lo llegaban. Cuando dejó de seguir el precepto, una sola bala lo acertó en pleno corazón. Sin embargo, fue su padre, obrero creyente, quien reinterpretó lo sucedido y abrió un lugar al diablo: "el diablo (decía él a los amigos y hermanos de Mané después de su muerte en 1979) ya no consigue más proteger al bandido, que tiene una muerte segura." Después de una década de guerras sangrientas donde 722 jóvenes perecieron en la Cidade de Deus, así como de la diseminación del uso de cocaína entre ellos, la asociación con el diablo se extendió e hizo crecer la adhesión a las iglesias evangélicas, tanto por parte del morador común, como por parte de los

bandidos que intentan regenerarse de esa forma. Los que continúan en el movimiento, esto es, en las actividades criminales, tienen sueños con el diablo y, algunos reaccionan como si estuviesen dominados por esta entidad.

Los bandidos, como se sabe, al contrario de andar por los aires montados en escobas para ir a un misterioso encuentro en un lugar nunca visto, andan en plena vía pública armados con mortíferas armas de fuego. El mal que provocan en lo ajeno, por ser amigos de lo ajeno, tiene una concreción mucho más evidente, o mejor una relación entre la causa y el efecto mucho más clara para su víctima. Entretanto, el aspecto espiritual no está ausente de esta versión moderna de la bruja medieval.

Las asociaciones de su figura con el diablo superan las noticias de los diarios, las interpretaciones de sentido común de sus vecinos y parientes sobre sus actividades, el folklore acerca de sus historias y de sus conversiones dramáticas. En Cidade de Deus la unión así sea breve y transitoria, con un bandido se llama condominio del diablo.

Las pocas historias de regeneración que escuché contar en sesiones de sanidad en iglesias pentecostales, o una conversión radical y dramática en la iglesia de los creyentes, implicaba el abandono de las cosas del diablo (las fiestas, la bebida, la samba, la brujería, los amigos ladrones, las armas de fuego, las ropas de hippie, la sexualidad sin reglas).

La visión de los bandidos exteriorizada en público por los policías no incluye el aspecto espiritual que aquí se señala.

Por más secularizadas que sean, las asociaciones con el mal absoluto son claras. Los bandidos para ellos son seres infrahumanos o deshumanizados: elementos marginales, asesinos, estupradores, son epítetos lanzados descuidadamente, sin grandes preocupaciones con la investigación y la justicia, sobre los que se aproximan al estereotipo del bandido, o sea el joven pobre o de color, usuario de drogas o mero frecuentador de fumadores, muchas veces identificado como bandido, verdadero representante del mal y nunca una persona. Ni mucho menos un ciudadano con derechos. En efecto, nada irrita tanto a los policías como la extensión de los derechos humanos a la marginalidad urbana, que se amplía y pasa a incluir no sólo a los que cometen crímenes violentos, sino a todos los que conviven en los fumadores. Para muchos de esos policías, sólo la muerte nos puede librar de tal presencia entre nosotros, que deja también muertos suyos para lamentarse y vengar. En esta visión, que creo ser todavía la predominante en el medio policial a pesar de los esfuerzos en cambiarla, las favelas son el lugar donde crecen, en el medio del lodo, no la samba como dice el poeta, sino el propio mal que se personifica en la figura moderna del bandido armado, organizado y compañero de un rendidor comercio. Llegué hasta oír que los pobres de las favelas no tienen familia, moral o religión. Para ellos, la asociación entre pobreza y criminalidad no es una hipótesis posible de discusión, es una

verdad, profecía autocumplida que ellos mismos se encargan de volverla verdadera por su acción. En esta confusión creada por los preconceptos de los agentes policiales, los jóvenes, los trabajadores y los bandidos pobres pasan a ser el otro aspecto indiscriminado de esta guerra sin treguas que pretende librarnos del mal sin acuerdo.

Al vivir por el rigor de la separación entre el bien y el mal, entre lo normal y lo desviado, lo contrario de la sociedad, el bandido de hecho pasa a cumplir la profecía en su comportamiento cada vez más antisocial, tanto más concreto que el de las brujas, pero no por eso menos maléfico. Las acusaciones, que se hacen sin ningún rigor por la ley, acaban por tener también un siniestro papel espiritual de ayudar a componer la imagen que servirá de espejo al bandido. Del mismo modo que las brujas, -identificadas con las figuras que se dedicaban a satanás en las creencias tan ricas en simbolismo e imaginación entonces enraizadas en la población- acababan por confesar (muchas también por la tortura) crímenes imaginarios, los bandidos, autoidentificados con ese personaje, creados por los preconceptos y por el miedo, acaban por realizar las acciones que se espera que realicen y para las cuales, muchas veces, son llevados por amenazas y promesas de altas recompensas de los que coordinan o comandan el crimen organizado. Así, se confirma la creencia y se cumple la profecía.

Como en el período histórico de la caza de brujas, se trata de encontrar la válvula de escape para los conflictos sociales e ideológicos graves, además de servir para esconder crímenes todavía peores

cometidos por la impunidad de los que se colocan por encima de cualquier sospecha.

En el sector que interesa de manera particular, los jóvenes de las clases populares, los que se evaden de la escuela y son reclutados fácilmente para que mueran en las disputas sin fin entre las pandillas, y entre ellas y la policía, se diseminó la ideología del liderazgo cruel. Hoy, entre ellos, el negocio de la droga es extremadamente lucrativo y ya se tornó en sinónimo de guerra. Para asegurar una bocanada de humo, el jefe no puede vacilar más, lo que no acontecía durante la década de 1970 cuando el tráfico era más modesto y casi familiar: las mujeres participaban, las utilidades eran moderadas, la clientela relativamente reducida y conocida y la entrega quedaba por cuenta del camionero, también conocido. Hoy, el hombre del frente tiene que mantener a todos sus pupilos en la línea, debe mirar para los lados y ver si sus competidores no crecen demasiado, o si venden más o mejor y tener más gente armada en la pandilla. Además hay que cuidar del pago directo a su abastecedor, que ya no es apenas el hombre del camión. Si no lleva el dinero, empeña su palabra o es simplemente muerto por sus competidores de dentro y fuera de la pandilla. Tener un arma en la cintura, matar para no morir y pensar apenas en no poder estar al frente de una pandilla de hombres, son cosas de lo cotidiano de ser jefe durante su, en general, breve vida<sup>5</sup>.

5. Para tener una idea más precisa del efecto devastador de ese crecimiento incontrolado de la destructividad, en torno de 380 personas (de las cuales 77 son menores) están envueltas hoy en el tráfico de drogas dentro del barrio popular estudiado, que tiene cerca de 150,000 habitantes. Los 722 jóvenes muertos en la guerra, en apenas 13 años, representan la sustitución total del contingente de traficantes y sus ayudantes menores por dos veces en tan breve período.

Esta guerra comienza movida por propósitos individualistas de enriquecimiento rápido y de búsqueda desenfrenada de placer, mas se pierde en los circuitos interminables de la venganza interpersonal, de puro placer en dominar, matar o hacer el mal a otros. La exhibición del poder y el derroche conspicuo de riqueza, que incluyen los instrumentos de la guerra, son exhibidos y usados de una manera extravagante también para afirmarse delante de las mujeres. En esa exhibición y en esa orgía de consumo, el joven crea para sí un círculo vicioso, del cual no consigue salir.

No es, por tanto, apenas la lógica económica que explica la dinámica de esta guerra, en que la militarización de las partes en conflicto es una consecuencia previsible. Los bandidos jóvenes y pobres del barrio estudiado, son adeptos de una ideología moderna e individualista que no se basa, no obstante, en los derechos positivos de la participación democrática, sino en una confusa definición de libertad: la ilusión en cuanto a la independencia absoluta del sujeto y de su libertad de actuar sin restricciones está unida a una concepción extremadamente autoritaria del poder.

Si a los jefes o *cabezas* se les concibe como hombres enteramente autónomos y libres, esta capacidad de ejercer sin restricciones su voluntad, hace los gastos de la sumisión de sus seguidores denominados *teleguidados*, una relación siempre mediada tanto por las armas de fuego modernas (y por la disposición en usarlas sobre otro ser humano), como por el poder del dinero que el jefe acumula. Esta relación de dominio-sumisión, cuya experiencia trae a la superficie sentimientos

sadomasoquistas de ambas partes, queda todavía más patente en el caso de las víctimas de esos jóvenes. Sólo más recientemente, con el progresivo dominio de las pandillas por una organización central, la jerarquía se verticalizó más y los *cabezas* de las pandillas locales pasarán a deber obediencia a las determinaciones del comando superior.

En esta, no obstante, y a pesar de la innegable racionalización de los conflictos interpersonales y de la disminución de muertes por deudas de sangre, todavía imperan decisiones arbitrarias, fruto de la voluntad de unos pocos comandantes que deciden quién debe morir. La cabeza es siempre la que observa además de los límites puestos comúnmente al ejercicio de la imaginación y del arbitrio, en cualquier grupo social, hasta en el compuesto por los discordantes. La analogía con un poder militar, que no es controlado por ninguna otra fuerza exterior a ella, es obvia.

Esta cultura viril, que se genera en la libertad de las calles, obtiene una adhesión interesada de las mujeres. En la visión de los jóvenes, las mozas se aproximan a los que tienen revólver en la cintura y dinero en el bolsillo porque no gustan de la opresión, esto es, desean las regalías de un consumo que les garantiza comodidad y prestigio. En la visión de las mujeres, la atracción por los hombres poderosos se da por la protección que ellos les pueden ofrecer contra las amenazas que su condición de mujer les impone (Zaluar, 1993). Con esto aumenta el número de estupro, así como la cantidad de niños cuyos padres no participarán en las responsabilidades de su creación.

A su vez, la extrema violencia que caracteriza las relaciones entre la policía y los bandidos, categorías que ya no se diferencian más por la defensa o el incumplimiento de la ley, sino por la inserción de los comprometidos, se puede explicar por esta dimensión simbólica del mercado ilegal de las drogas que alcanza a bandidos y policías fascinados por la ambición de enriquecerse a cualquier costo.

Más es también fruto del cálculo racional de quienes les someten a un verdadero terror para extorsionarlos más fácil e impunemente. En esta confusión creada por los preconceptos de los agentes policiales, los jóvenes pobres (trabajadores, estudiantes o bandidos) pasan a ser el otro aspecto indiscriminado de esta guerra sin treguas que pretende librarnos del mal. Esa imagen del "menor," esto es, de la niñez y del adolescente pobre, son parte de la estrategia para justificar la acción policial violenta y corrupta, en la cual ya se tornó difícil distinguir lo que es la represión al crimen y lo que es el crimen de extorsión, que tanto estimula o inclusive que obliga a los jóvenes pobres a robar y asaltar para pagar a los policías que los persiguen o maltratan.

De ahí que la persecución violenta en algunas tristes ciudades, es la práctica de lo que se llama exterminio de niños y adolescentes pobres -los menores- llevado a efecto por grupos que integran policías o expolicías. Al contrario de lo que sucede en São Paulo donde o los asesinatos quedan por cuenta de los justicieros, que reciben el apoyo de la población local, o resultan de una política institucional de la propia Policía Militar, en Rio

de Janeiro, los llamados grupos de exterminio están constituidos por pandillas de policías o expolicías que participan del crimen organizado, y extorsionan o venden armas a los jóvenes comprometidos en el tráfico, el asalto y el robo, estimulando a los puros usuarios para iniciarse en esas prácticas a fin de poder pagar el precio de la extorsión. Más que grupos de exterminio, son grupos de extorsión. Las recientes masacres ocurridas en Rio de Janeiro, -ampliamente divulgadas por la prensa internacional- o de los adolescentes y jóvenes adultos de La Candelaria, o de los moradores de Vigário Geral, o de la Cidade de Deus, revelaron en la investigación que los policías extorsionaban a los traficantes y que los niños asaltantes eran los responsables de la matanza y lo hicieron en el proceso de un cambio por su parte de la ganancia.

Las declaraciones recogidas, en el barrio estudiado, entre los que ya habían convivido de una u otra forma con las bocas de humo, afirmaban que los policías acostumbraban apresarse a puros clientes o a pequeños intermediarios de drogas (aviones) para mostrar eficiencia en el trabajo, y que también recibían dinero o bienes muebles o inmuebles de los que ganaban dinero con tráfico, asalto, robo o secuestro.

Todos los entrevistados revelaron que en diversas oportunidades pagaron propinas o extorsiones -el surco- para no ser incriminados y presos. Muchos moradores lo confirmaron (Zaluar, 1985, 1988, 1992b).

Los datos estadísticos recogidos en las dos

delegaciones de policía confirmaron la primera de las afirmaciones: entre 1983 y 1991, el 18 Batallón de la Policía Militar aprehendió por tráfico en el área donde funcionan cinco fumaderos, moviendo cerca de 20 mil dólares semanales, tres veces más por uso de drogas (marihuana, y cocaína), que por el tráfico.

Además de eso, tanto en la Secretaría Estatal de la Policía Civil, como en el 18 Batallón de la Policía Militar, no se hace distinción clara y efectiva entre el usuario de la droga y el traficante, aunque haya artículos diferentes para ellos en el Código Penal. La cantidad aprehendida no es el criterio diferenciador, pues se encontraron casos clasificados como posesión y uso con 1,860 kg de marihuana aprehendida y casos clasificados como tráfico con apenas 2 g. Esta indefinición, que está en la legislación, más principalmente en la práctica policial que sólo va a favorecer la inflación del poder policial lo que, a la vez, también inflará la corrupción.

La guerra por el ajuste de cuentas o la limpieza del archivo, se alimenta con las acusaciones a los elementos, facinerosos, bandidos, cuya imagen diabólica a veces sirve para esconder crímenes cometidos por los representantes de la ley.

## **LA POLITICA BRASILEÑA Y LA VIOLENCIA**

Brasil no desarrolló, como otros países de América Latina, una tradición de violencia política, sea de terroristas, sea de luchas partidarias violentas, que pudiesen explicar el carácter de

terror que el tráfico de las drogas asumió aquí. Mas eso no quiere decir que la cultura política predominante en el país no haya abastecido modelos para estas relaciones violentas con las cuales también se interactuó.

En la versión actualizada, el clientelismo en Brasil hoy se aproxima al de las máquinas políticas, al poderío americano, que se valen del poder de compra del dinero (y no más de lazos morales) y cuyo efecto corruptor es bien conocido. Por eso, el jefe, el hombre, la cabeza, el que está al frente<sup>6</sup>, es considerado como un patrón farsante, sin las cualidades morales atribuidas al patrón tradicional (Zaluar, 1985). No tiene autoridad ni induce respeto, mas consigue la obediencia a través del miedo por su poder (o el de perseguir políticamente a sus adversarios una vez electo, en el caso de los políticos o por el poder del fuego de su pandilla, en el caso de los empresarios del crimen). Su carácter despótico se revela en los nombres usados para designarlo: hombre, porque los que a él se someten adquieren características femeninas; cabeza, porque, al estar por encima de los otros, es el único que piensa, reacciona, y es por tanto libre, los otros sus puros esclavos; de frente, porque no lidera como alguien que se encuentra al frente y conduce a sus seguidores para algún lugar buscado por todos, mas los enfrenta con quien está por fuera.

Además de eso, el clientelismo es conocido por segmentar a la sociedad, dificultar las asocia-

---

6. Estos términos se usan en los barrios populares que estudié tanto para referirse a los jefes del crimen organizado como para designar a los políticos poderosos que venían a pedir votos en la época de elecciones.

ciones que envuelvan varias categorías de grupos religiosos, étnicos, sexuales, o de residentes locales, y estimular la corrupción, la falta de espíritu público y la consecuente defensa de los intereses particulares, muchas veces sin la necesaria civilidad o respeto mutuo. La aspereza, las respuestas violentas a la menor provocación, demuestran la incapacidad de negociar diferencias y conflictos, lo que aumenta el nivel de violencia en la sociedad. De ese modo, se puede decir que este clientelismo, no obstante no desvinculado enteramente del Estado y de la ciudadanía (Badie, 1991), no contribuyó para desarrollar a la ciudadanía en el sentido individual de civilidad en el tratamiento con los demás.

La definición restringida de ciudadanía en cuanto a la reclamación o la reivindicación al Estado, pierde esa dimensión -la civilidad- de la ciudadanía y apenas es la restricción de aspectos materiales. En el sistema escolar, eso se manifiesta en el foco de construir predios nuevos para escuelas, en vez de desarrollar nuevos proyectos pedagógicos, bien como la sustitución de preparar profesores para sus tareas educativas junto a grupos de diferentes orígenes sociales y étnicos, en cuyo lugar surgen servicios meramente asistenciales.

El clientelismo, por crear segmentaciones, dificulta, también la visualización de las comunidades más alcanzables. El parroquialismo queda siempre en el horizonte como un estrecho de las perspectivas y de las posibilidades de la asociación.

Cuando el clientelismo se asocia con el autoritarismo, provoca, además del estrechamiento de horizontes y de las comunidades de referencia, una

corrupción de la propia idea de comunidad, en la medida en que se subrayan los intereses materiales particulares. Por eso mismo, se puede entender como un sistema de la tiranía multicentralista, con problemas opuestos a los del totalitarismo (Zaluar, 1993).

Con todo, como cualquier tiranía, también se acompaña de bandidos y sirvientes que pasan a substituir a los leales y servidores amigos.

El significado de amistad, cuando envuelve relaciones políticas, es, por tanto, igualmente redefinido. Si la amistad crea eslabones duraderos con personas fuera de los grupos de parentesco más próximos, razón por la cual tiene gran importancia en el mundo clásico (Fraisse, 1984), en el clientelismo se torna falsa, con el propio patrocinio. En este caso, viene a ser la propia idea de la falsedad, pues, en el sentido común de la población de Rio de Janeiro, la verdadera amistad es opuesta a la política, del político amigo al político egoísta (Zaluar, 1985). En los nuevos convenios partidarios y clientelistas, el interés particular, privado, siempre predomina sobre el colectivo o público.

En las relaciones interpersonales, horizontales o verticales, este hecho cambia la sensibilidad que se deja guiar por valores morales y pasa a ser orientada por la hipocresía, la mentira, la adulación, en las que el propio pueblo, como acontece en la demagogia, puede ser objeto de esas transacciones interpersonales basadas en una farsa o falsedad (Starobinski, 1989: p. 90). En un sistema así, la educación pasa a tener muy poco interés, sea como

política pública, sea como medio de ascensión social y de la conquista de derechos para la población. De ese modo, el futuro de la educación a largo plazo se entrelaza con el fortalecimiento de los derechos individuales del ciudadano y con el funcionamiento eficiente del judiciario.

Como un fenómeno de modernidad, ya que rompe con las exigencias morales que someten a las personas a lazos de lealtad, esta tiranía de muchos puntos emancipa las pasiones individuales, especialmente la competencia (según las teorías de Maquiavelo, Hobbes, A. Smith y Hegel, *apud* Strauss, 1954, pp. 306-7). No tiene, con todo, el carácter siniestro del totalitarismo del siglo XX que extendió todavía más su deseo de poder y reconocimiento universal a través del uso controlado y manipulativo de la tecnología, de la ciencia y de la ideología y que, por eso mismo, invirtió tanto en la educación. La tiranía moderna y multicentrada, además de sustituir la autoridad por la fuerza, crea un vacío de orden, completado por la violencia, donde los mecanismos educativos deberían funcionar. La iniciativa y la incapacidad de negociar, se adicionan a la incapacidad de ejercer compasión o antipatía, esto es, el colocarse en el lugar de otro. Al contrario de esto, la rapidez en colocar rótulos y en identificar a los enemigos o culpables, junto con la rapidez de ajusticiarlos a través de la violencia. Así, la relación entre extraños o los que están fuera de la comunidad restrictamente definida, predominan los linchamientos simbólicos y físicos<sup>7</sup>.

En este tipo de relación entre la sociedad y Estado, por tener que someterse a poderes no legí-

timos que usan y abusan de la fuerza, los hombres se tornan susceptibles a cualquier provocación, interpretada como amenaza a su honra e integridad masculinas. La misma frivolidad de motivos anotada por Carvalho Franco (1974) en relación con los hombres libres en el Brasil esclavizado, se nota ahora en la población brasileña, en especial entre los jóvenes pobres y de color.

Aún más, es muy importante la contribución del Estado brasileño para la aparición de este vacío educacional. Viene de largas fechas y se institucionalizó por lo menos cuando la República fue proclamada. El nuevo gobierno quería marcar una revolución moral en el país por medio de la separación rígida entre el trabajo regular y penoso, padre de todas las virtudes, y el ocio, madre de todos los vicios.

Los republicanos jacobinos, que querían dar una figura moralista y represiva al trabajo, fueron los principales mentalizadores, de esta política que resultó en la represión de las formas de expresión cultural de los brasileños negros y mulatos, así como en la detención de los clasificados como vagos y revolucionarios. En los cálculos de Boris Fausto (1984), el número de detenidos de esta forma correspondía a 86% de todas las prisiones entre 1912 y 1916. Los que habían cometido críme-

7. Brasil conoció recientemente una práctica violenta y sumaria de hacer justicia con las propias manos: el linchamiento de personas, algunas de ellas jóvenes adolescentes, sospechosas de practicar crímenes considerados repugnantes -como el estupro o el asesinato de niños- y simples robos en los barrios populares. Sin ninguna preocupación con los procesos de investigación, esas personas fueron linchadas por la población local o fueron muertas por sicarios apoyados y a veces financiados por ella.

nes, así definidos en el Código Penal, eran cerca de 14% de este total. Y, lo que es más importante, mientras a los brasileños (en general negros y mulatos) se les tachaba luego de vagos, los extranjeros continuaban siendo considerados como buenos trabajadores e iban presos por desorden. Entre 1904 y 1906 eran brasileños 71.2% de los vagos; los extranjeros, 28.7%. Pero eran extranjeros 52% de los revolucionarios y 60% de los presos por embriaguez.

En esta tentativa de moralización por el trabajo, no se consideró a la educación como la manera más eficaz de preparar la población para las nuevas profesiones en la industria y en el comercio y para adquirir nuevas posturas delante del trabajo, visto negativamente como la esclavitud. Ni las varias religiones son el mejor medio para discutir las cuestiones morales de la vida urbana. La República apostó a la Policía para cambiar la sociedad, violentamente. La cuestión social fue, de hecho, una cuestión de policía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H. 1987: *La condición humana*. Editora Forense Universitaria, Rio de Janeiro.
- Adorno, S. 1992: *Criminal violence in modern Brazilian society. The case of São Paulo*. Paper presented at the International Conference of Social Changes, Crime and Police, Budapest, Hungary.
- Adorno, T. W. et al. 1964: *The authoritarian personality*. Science Editions, John Wiley & Sons, New York.
- Badie, B. 1991: *Communauté, individualisme e culture, in Sur l'individualisme*. Reference, Paris.
- Brant, V. 1989: *São Paulo: trabalhar e viver*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- Caldeira, TP. 1992: *City of walls*. Tese de Doutorado, Berkeley. University, Berkeley.
- Carvalho-Franco, MS. 1974: *Os homens livres na sociedade escravocrata*. Editora. Attica, São Paulo.
- Chalhoub, S. 1986: *Trabalho, lar e botequim*. Ed. Brasiliense, São Paulo.
- Coelho, EC. 1987: A criminalidade urbana violenta. *in Série Estudos, IUERJ*, Rio de Janeiro.
- Fausto, B. 1992: *Economie de la drogue: taille, caracteristiques et impact economique*. Revue du Tiers Monde, Nº 131, Juillet-Sep., Paris.
- Giddens, A. 1992: *As consequencias da modernidade*. Editora UNESP. São Paulo.
- Hall, M & Pinheiro, PS. 1983: *The control and policing of the working class in Brasil*. Conference of the History, Law, Labour & Crime, University of Warwick. Mimeografiado.
- Hemet, G. 1991: Individucitoyen dans le Christianisme occidental. *In Sur l'individualisme*. Reference, Paris.
- MacFarlane, A. 1985: "The root of all evil. *In Parkin, David (ed) The anthropology of evil*. Basil Blackwell, Oxford. 1989: *A cultura do capitalismo*. Zahar, Rio de Janeiro.
- Matza, D. 1964: *Delinquency and drift*. John Wiley, New York.
- Mello e Souza, L. 1987: *O diabo e a terra da Santa Cruz*. Companhia das Letras, São Paulo.
- Offe, C. 1989: *Trabalho e sociedade*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- Polanyi, K. 1975: *The great transformation*. Octagon Books, New York.
- Salama, P. 1993: *Macro-economie de la drogue*. GREITD-CEDI. Mimeografiado.
- Santos, WG. dos 1979: *Cidadania e justiça*. Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- Starobinsky, J. 1989: *Le remède dans le mal*. Ed. Gallimard, Paris.
- Strauss, L. 1954: *De la tyrannie*. Ed. Gallimard, Paris.
- Taussig, M. 1980: *The devil and commodity fetishism in South America*. The University of California Press, Chapel Hill.
- Zaluar, A. 1985: *A maquina e a revolta*. Editora Brasiliense, São Paulo. (2ª ed. 1994).
- 1986: O diabo em Belindia. *In Religião e Sociedade*, Nº 13, Rio de Janeiro.
- 1988: Teleguiados e chefes. *In Religião e Sociedade*, n.14.1.
- 1989: Nem lideres nem heróis. *In Revista Presença*, Nº 13,
- 1990: Cidadania, vitimização e políticas públicas. International Seminar on Violence, Social Control and Public Order. Núcleo de Estudos da Violencia, USP, São Paulo.

*International Journal of Urban and Regional Research*,  
17, March, 1993.

1992a: *Violência e educação*. Livros do Tatu e Cortez  
Editora, São Paulo.

1992b: A proibição das drogas e o reencantamento do mal.  
Reunião da ABA, Abril; *Revista de Rio de Janeiro UERJ*

Março de 1993.

1993: *Mulher de bandido: crônica de uma cidade menos  
musical*. *Revista de Estudos Feministas*, Nº1, Rio de  
Janeiro.

Zaluar, A, Velho, G & Sa, DB. 1993: *Drogas e cidadania*. Ed.  
Brasiliense, São Paulo.

# **LA VIOLENCIA URBANA EN BRASIL EL CASO DE RIO DE JANEIRO**

**Emir Simão Sader**

**Profesor de Sociología, Universidad de São Paulo  
Coordinador del Curso de Especialización en Políticas Sociales  
Universidad de Rio de Janeiro, Brasil.**

---

## LA VIOLENCIA URBANA EN BRASIL EL CASO DE RIO DE JANEIRO

Emir Sader\*

---

La violencia urbana en Brasil es un fenómeno cuyas causas fueron madurando a lo largo de las décadas anteriores, hasta explotar a la superficie en la década de 1980 con formas en apariencia incontrolables socialmente. No es que la historia brasileña corresponda a aquello que la historiografía tradicional pregona -un desarrollo suave de acuerdos pacíficos entre las partes en conflicto, frente a un pueblo tranquilo y obediente.

Es cierto que los pactos marcaron el desarrollo histórico del país desde la independencia, obtenida mediante un arreglo de familia, que bloqueó las guerras de independencia. Pero a ello se siguieron varias guerras regionales, como consecuencia de la forma asumida por el paso de la colonia a la monarquía y no a la república.

A ese primer pacto de élite se siguieron el del término de la esclavitud, igualmente realizado en la cúspide de la monarquía, pero luego de violentas luchas por la abolición del comercio y la explotación del trabajo esclavo. Después de más un pacto de élites para la proclamación de la república, al final del siglo pasado, se estableció una república oligárquica, que reprimió de manera férrea varias rebeliones regionales. A ella se siguió la llamada revolución de 1930, proceso violento de lucha de militares contra la

oligarquía cafetalera y que dio nacimiento a un concentrado proceso de industrialización y de urbanización. Ese proceso fue inicialmente llevado a cabo a partir de una dictadura de Getulio Vargas, que duró 15 años, muy represiva respecto a los sectores populares e intelectuales.

A partir de la década de 1950, el proceso de industrialización se aceleró en Brasil, y se empezaron a generar las condiciones de la formidable crisis urbana en el país, de la cual, el fenómeno de la violencia urbana es parte inherente. Una estructura rural estancada, junto a un impulso industrial del centro-sur de la nación, canalizó un enorme contingente agrario hacia las ciudades, sobre todo a Rio de Janeiro y São Paulo, en un corto espacio de tiempo. São Paulo, particularmente, tuvo un crecimiento explosivo que, en aquel momento, se encaraba de forma apologética, con lemas como «la ciudad que más crece en el mundo,» «se construyen cuatro casas por hora,» etc.

Hasta aquel momento -década de 1950- la miseria en Brasil se concentraba en la región nordeste. La teorías del desarrollo se orientaban por variantes de la teoría de la modernización y se creía que, con el avance de la industrialización y de la urbanización, se difundirían el empleo, el bienestar social, la

escolaridad y, con todo ello, la democracia.

El golpe militar de 1964 significó un salto en el proceso de acumulación de capital, pues se liberaron las amarras de las presiones populares hacia la distribución de renta, la expansión del mercado interno y las reformas agraria y urbana. Amparada en una rígida dictadura militar, se puso en práctica una política económica que dio nueva dirección la producción hacia el mercado externo y hacia la esfera alta de consumo en lo interno. Paralelamente se produjo una brutal concentración de renta, mientras el proceso de inmigración hacia las ciudades se intensificaba.

Se verificó que la modernización capitalista periférica no se asociaba automáticamente con la integración social, con el bienestar y con la democracia. Por el contrario, se liberó de las presiones para la distribución de renta que el capitalismo brasileño encontró en las capas más altas de la población. Fuera de la democracia el desarrollo económico se pudo multiplicar, conforme a los cánones macroestructurales.

Se empezaron a gestar las condiciones de gran explosión social en las dos más grandes metrópolis brasileñas. A ello contribuyeron asimismo la militarización de las policías provinciales, bajo la centralización de las FFAA, el debilitamiento del poder judicial y las arbitrariedades cometidas por los órganos represivos de la dictadura militar.

En las ciudades más importantes del país principió a constituirse un cinturón de miseria que reproducía, en condiciones de los grandes centros urbanos, la

marginalización antes típica del nordeste brasileño. Un desarrollo económico con ahorros en la mano de obra, un proceso productivo volcado hacia el consumo externo y de las capas con rentas más concentradas, la crisis de los sistemas públicos de educación y salud, la represión a las formas de organización del movimiento social -fueron generando una situación de explosividad social latente a lo largo de la década de 1970, aun mientras la economía crecía en sus índices globales.

La década de 1980 representó el momento en que la violencia urbana explotó a la superficie de los grandes centros urbanos, especialmente São Paulo y Rio de Janeiro. A los factores ya mencionados se agregaron el estancamiento económico, a partir de la crisis de la deuda externa a comienzos de la década, la penetración masiva del tráfico de drogas y la abierta crisis fiscal del estado brasileño. La multiplicación de la violencia, a su vez, dejó al descubierto la impotencia tanto del poder judicial como del sistema carcelario, que pasó a abrigar tres y cuatro veces más población de la que era posible soportar, frente a la extensión de la criminalidad

La transición de la dictadura militar a un régimen de democracia liberal garantizó, por la nueva Constitución de 1988, derechos civiles antes desconocidos. Pero el carácter mismo que asumió tal transición -un rasgo netamente conservador y de continuismo en varios aspectos con el régimen anterior- impidió que aquellos derechos pasaran del papel a la realidad. La criminalidad urbana (y también la rural) aumentó con el paso a la democracia, no por las condiciones gestadas por ésta, sino por su insuficiente desarrollo, sobre todo en el plano social.

La criminalidad elevó sus niveles de organización y de actividad. Si ciudades como Rio de Janeiro disponía ya de un sector ilegal y semi-legal vinculado a una especie de polla no reconocida institucionalmente (llamado «jogo do bicho», similar a la boita cubana, de antes de la revolución), a esos grupos se sumaron los narcotraficantes y el resultado fue un salto en los niveles de violencia y de criminalidad urbanas. Así pasaron a generalizarse, especialmente en Rio de Janeiro, los arreglos de cuentas, los grupos de exterminio, las masacres, la corrupción de la policía, el contrabando de armamentos, etc.

La política económica mediante la cual los gobiernos reaccionaron a la crisis gestada durante la dictadura militar y que al final explotó a comienzos de la década de 1980, fue un caldo de cultivo apropiado para extender la marginalidad y la violencia. Se acentuaron las características anteriores de privilegio de las exportaciones y del consumo de productos de lujo, a cuyo lado florecieron, en forma incontrolada, la especulación financiera y la hegemonía del capital bancario sobre el conjunto de la economía. Este asumió la forma de las deudas externas e interna que, a su vez, responde por la bancarrota del Estado y el debilitamiento constante de las políticas sociales por el poder público.

Como resultado, se acumularon el desempleo, la economía informal, la marginalización social y el abandono de capas crecientes de la población, la ausencia cada vez mayor del poder público con sus políticas en las periferias de las grandes ciudades. El narcotráfico se valió de eso a fin de reclutar masas crecientes de niños y jóvenes para su accionar, para

desarrollar políticas de beneficios locales para la poblaciones marginalizadas, para corromper con más facilidad a policías mal preparados profesionalmente y mal remunerados, para incrementar el tráfico de drogas y de armamentos.

Se calcula hoy que en Brasil 40% de la población, es decir, 60 millones de personas, viven por debajo de los niveles mínimos de subsistencia, en condiciones de miseria y abandono. El país detenta la peor distribución de renta del mundo, como confrontación entre la riqueza de los de arriba y la miseria de los de abajo.

No es de extrañar entonces que la violencia explote en las décadas de 1980 y 1990 en Brasil. Pero no es monopolio de las ciudades. La violencia rural sigue en aumento en gran medida, porque el país nunca ha realizado un proceso de reforma agraria y durante la dictadura militar amplios sectores de la agricultura de mercado interno fueron desplazados para dar lugar a la agricultura de exportación, en particular de la soya. Los grupos armados siguen haciendo la ley en el campo, con absoluta impunidad. Sin embargo, cuantitativamente, la violencia urbana representa el peso decisivo en la violencia que se desarrolló en el país.

São Paulo y Rio de Janeiro, como las dos principales metrópolis brasileñas, son también los escenarios principales de la violencia urbana. Rio de Janeiro es el caso de una ciudad que se constituyó como capital de Brasil, sin un gran proceso industrial, lugar ocupado por las estructuras administrativas de gobierno y de las actividades turísticas. Cuando, a partir de 1961, la capital se trasladó a Brasilia, Rio de

Janeiro empieza un proceso de vaciamiento que nunca se estancó. Quedaron todavía estructuras administrativas federales en la ciudad, así como la sede de las más grandes empresas estatales, pero la propia crisis del sector estatal, agudizada por las políticas neoliberales puestas en práctica desde 1989, condujeron también al debilitamiento de esas instituciones.

Al mismo tiempo, creció el sector informal de la economía de Rio de Janeiro, dentro del cual se ubica el «jogo do bicho,» que emplea a decenas de miles de personas. El comercio y las actividades de servicio hacia el turismo quedaron como centro de las actividades dinámicas de la ciudad, reducida más todavía en su capacidad de dar acogida a la inmigración rural.

Por su carácter de ciudad cuyo sector turístico consiste en una estrecha faja entre las montañas y el mar, proliferaron las favelas, como forma específica de habitación de las capas marginalizadas y, luego de la crisis de las capas intermedias, a lo largo de la década de 1980, también de ellas.

São Paulo es el centro industrial y financiero del país y, como tal, el principal centro de inmigración interna. Calcúlase que la ciudad recibe cerca de 300 mil personas al año, provenientes en su casi totalidad del nordeste de Brasil, para constituirse así en la más grande ciudad nordestina del país. Las pésimas condiciones urbanas hacen que 70% de la población resida en condiciones ilegales y, por tanto, sin posibilidad de reivindicar sus derechos de ciudadanía. La forma particular de habitación de la población marginada es el «cortizo,» (= inquilinato) grandes

casarones repartidos entre docenas de familias, completamente hacinadas, sin las más mínimas condiciones de higiene y salud.

El gran São Paulo tiene una población de casi 20 millones de habitantes y, como centro principal de la riqueza en el país, es donde se concentran más los robos y los hurtos, los atentados a la propiedad, mientras Rio de Janeiro concentra el más alto grado de crímenes con muerte, debido a la presencia mucho más fuerte del narcotráfico, con todos los tipos de acciones de violencia que ello encierra.

Brasil no es todavía un producto de hoja de coca y todavía es pequeño refinador de coca. La marihuana y la cocaína del tráfico de drogas en Brasil entran al país provenientes de países vecinos -Colombia, Perú, Bolivia. El país es consumidor -en pequeña medida, proporcionalmente a la cantidad de drogas que ingresan a sus fronteras-, pero es sobre todo corredor de paso hacia Europa y Estados Unidos, por poseer un tráfico aéreo muy extenso y diversificado hacia esos países. Hay vuelos internacionales que entran y salen de gran cantidad de aeropuertos, desde América Latina y hacia el hemisferio norte.

Un somero análisis de las tendencias de la violencia urbana en Rio ayuda a dar una dimensión del fenómeno, aunque no dé cuenta de su alcance global, por los fenómenos correlacionados con ellos y que se articulan en una verdadera cultura de la violencia, especialmente desarrollada en la ciudad y su periferia.

Entre los delitos contra la persona hay una tendencia ascendente en su ocurrencia en Rio de

Janeiro, entre los años 1985 y 1989: 38.2 homicidios por cien mil habitantes, en 1985; 41.42, en 1987; 49.39, en 1988; y 62.55, en 1989. En 1991 la frecuencia disminuye, 55.65; y en 1992 el estancamiento se confirma, con una cifra de 55.21 homicidios por cien mil habitantes.

Esos datos se refieren al conjunto de la provincia de Rio de Janeiro, que se divide en tres zonas diferenciadas: la capital, el interior de la provincia y la periferia inmediata, conocida como Baixada (Bajada) fluminense. Esta es la zona más escabrosa y difícil en términos sociales y policiales. En la Bajada, los datos mencionados crecieron entre 1985 y 1989: de 63.22 por cien mil habitantes, a 96.04, en 1989; y cayeron a 80.26 en 1991 y a 74.67 en 1992.

En la provincia de Rio de Janeiro se verificó un aumento de los homicidios entre 1985 y 1989, pues pasaron de 30.44 por cien mil habitantes a 46.80. En 1991 se verificaron 36.68 y 23.95 en 1992. En la capital, en el período 1985-1989, creció aceleradamente el número de homicidios: 33.35 en 1985; 59.16 en 1989. En 1991 se registraron 60.73 homicidios por cien mil habitantes y 60.75 en 1992.

En lo que se refiere a los intentos de homicidio, se registran tendencias similares: elevación entre 1985 y 1989 y descenso a partir de aquel año. De 7.84 registros en 1985, se pasa a 16.16 en 1991 y a 14.03 en 1992. El acápite lesión corporal presenta movimiento similar, con brusca caída en los años 1991 y 1992. En cuanto a los estupros, a pesar del aumento de 1992 respecto a 1991, los números son inferiores a los de 1995, cuando se registraron denuncias de 1,164 casos de estupros.

Una evaluación global de los crímenes contra la persona refleja una caída entre 1990 y 1992, después de una elevación constante entre 1985 y 1990. El nivel de 1992 es de 358.78 registros por cien mil habitantes, versus 370.32 en 1986.

Los índices de crímenes contra el patrimonio no presentan la misma tendencia, aunque en 1992 sumen 1051.49, inferiores a los 1072 registrados en 1989. Hubo, sin embargo, crecimiento de 1991 (944.29) para 1992. Los robos con muerte son siempre más numerosos, desde 1986, pues subieron de 1.08 por cien mil habitantes, a 2.27 en 1992. Los robos realizados en las casas particulares subieron de 20.70 en 1985 hasta 25.14 en 1989 y 24.25 en 1992. Los hurtos suben de 1991 (423.22) a 1992 (433.22), pero fueron menores que en algunos años anteriores: p.e., 471.68 en 1985.

Los secuestros tuvieron una curva netamente ascendente: en 1991 se consignaron 91 casos y en 1992, 124. Sin embargo, los primeros datos para 1993 registran una caída, con una disminución (13), en los cuatro primeros meses del año, contra 44 en los mismos meses del años anterior.

Acompañando la dinámica ascendente de los atentados en contra del patrimonio, los robos de vehículos aumentan netamente. En el conjunto de la provincia, suben de 101.26 por cien mil habitantes, en 1985, a 117.13 en 1989, a 130.74 en 1991 y a 181.9 en 1992. La capital presenta el cuadro más grave, como local de concentración de las capas de mayor poder adquisitivo de la población: de 200.6 por cien mil habitantes, en 1985, a 220.26 en 1989, 247.25 en 1991 y 341.66, en 1992.

Se puede entender la dinámica de desaceleración de la violencia criminal en Rio -en especial contra la persona- como resultado de la política de seguridad pública desarrollada por el gobierno de la provincia de Rio de Janeiro desde 1990, bajo la dirección del secretario de la Policía Civil y vice-gobernador, Nilo Batista. Es una política de defensa del estado de derecho, de persecución a las arbitrariedades y violencias cometidas por las propias autoridades policiales y que permitió, a pesar del deterioro de las condiciones sociales del país, contener el aumento desmesurado de la violencia en Rio de Janeiro, así fuera de manera relativa.

Ese fenómeno se puede captar mejor, si se compara con la violencia de la propia policía de São Paulo. Aun durante el período dictatorial, entre los años 1979 y 1982, la Policía Militar de São Paulo daba muerte a una persona cada 30 horas. Ya en el primer gobierno de transición democrática, entre los años 1983-1990 ese índice subió a un muerto por cada 17 horas, y volvió a subir a partir de allí, para llegar a un muerto cada seis horas, en 1992. La relación entre muertos y heridos por la Policía Militar llegaba, en 1992, a siete veces más muertos que heridos. Las políticas de los sucesivos gobiernos de São Paulo, especialmente a partir de 1987, son distintas de las que se llevan a cabo en Rio de Janeiro desde 1990.

Sin embargo, a pesar de esos datos, se multiplicaron las masacres en Rio de Janeiro, con participación directa de policías, civiles y militares, como en los casos internacionalmente conocidos del asesinato de nueve niños que dormían frente a la iglesia de La Candelaria, en el centro de la ciudad, y

el fusilamiento de 21 personas en la favela de Vigário Geral, en la zona norte de la ciudad. En ambos casos, la pronta acción de las autoridades de gobierno permitió descubrir que se trataba de corporaciones de expolicías, a quienes se juzgó y se condenó rápidamente a pesadas penas. Durante el proceso se reveló que otras masacres en los años anteriores fueron realizadas por el mismo grupo de extinción organizado por policías, civiles y militares.

En los dos otros casos de masacres más recientes en Brasil -el de la Casa de Detención de São Paulo, donde se fusiló a 111 personas detenidas y el de los indios yanomamis, cuando se dio muerte a 13 nativos- no hubo condena de ninguna persona. Hubo, pues una diferencia neta en el tratamiento dado al caso por las autoridades de Rio de Janeiro. Esto demuestra cómo el respeto a los derechos humanos, propicia el mejor cumplimiento de las propias funciones de seguridad pública.

Sin embargo, las razones de fondo presentadas al comienzo de este trabajo reponen por un deterioro de las condiciones que propician la multiplicación de la violencia en Brasil y, en particular, de la violencia urbana. Aunque se disminuya relativamente en términos cuantitativos, la violencia en Rio de Janeiro aumenta de dimensiones. Las masacres mencionadas, demuestran cómo se degradan cualitativamente las condiciones de seguridad pública en Rio de Janeiro, por causas que escapan al control de las propias autoridades locales.

El propio proceso de transición política a que se hizo referencia, dejó una herencia de peso para las condiciones de seguridad pública. La policía, que se

militarizó durante la dictadura militar, no ha retomado su condición anterior. Ella opera mediante pesadas estructuras que se heredaron de las FFAA. Su actuación la juzga la propia corporación, que es, como se puede imaginar, muy benévola respecto a la violación de las normas básicas del estado de derecho, y hace que normalmente esas violaciones no se condenen en la propia institución.

Ese conjunto de factores -degradación de las condiciones de la sociedad, con aumento del desempleo y de la economía informal, deterioro del poder adquisitivo de los salarios, disminución de los recursos para las políticas sociales, más la creciente violencia y corrupción de las policías- responde por una tendencia neta al aumento de la violencia urbana en Brasil y, en particular, en Rio de Janeiro y en São Paulo.

Brasil presenta, por otra parte, condiciones muy favorables para radicar el proceso completo de producción, refinación y tráfico de drogas.

Hasta el momento, los grupos clandestinos, responsables en gran medida por el alza de la criminalidad urbana, se restringen al tráfico y, solamente en parte, a la refinación. Si llegara el momento en que logren articularse de forma orgánica y permanente con los productores y puedan interiorizar en el país el proceso global que da soporte al tráfico, la violencia llegará a niveles incontrolables, respecto de los cuales sólo se están viviendo los comienzos.

Hay síntomas de enfrentamientos directos entre los traficantes y locales de las FFAA, con bombardeos de cuarteles. Pueda que se trate aún de incidentes sin

mayor gravedad. Pero pueden también apuntar hacia el cambio de estrategia por parte de los traficantes que, en general, buscan evitar encuentros directos con las autoridades policiales y militares. Su acción se basa en la corrupción de sus miembros, en el cambio de drogas por armamento, pero, hasta ahora, nunca en el intento de cuestionamiento del orden público en general. Este se considera un aspecto que dificulta el tráfico y que, como tal, se debe combatir.

Como hipótesis general, es posible destacar, en primer lugar, que la acumulación de contradicciones gestadas a lo largo de las tres últimas décadas encuentra en la violencia urbana su desaguadero casi natural. Un modelo de desarrollo económico que, sin resolver los conflictos mínimos en el campo, en un país que hasta 1950 tenía todavía la mitad de su población y parte ponderable de su economía centrada en el agro, impulsó un desarrollo industrial y urbano sin precedente, que transfirió problemas del campo a la ciudad, a los que se sumaron los específicamente urbanos.

En segundo lugar, un país cuya historia está muy poco marcada por la presencia de períodos democráticos, vio rota la continuidad institucional establecida en 1945, con el golpe militar de 1964 y el establecimiento de un régimen de fuerza, que duró 21 años. Cuando éste concluyó, no tuvo sucesión inmediata en un gobierno elegido por el voto directo, sino por un mandato presidencial establecido por elección indirecta, que alargó de 1960 a 1989 el período sin elecciones presidenciales por el voto universal.

El impedimento de la corrupción para el

presidente elegido en 1989, hizo que el país contara apenas con un presidente civil elegido por el voto universal que logró concluir su mandato, en más de 50 años.

Bajo el alero de los regímenes de fuerza -1930 a 1945 y 1964 a 1989- y de esta falta de continuidad institucional, se contruyeron aparatos gubernamentales en nada dirigidos a defender el estado de derecho y las garantías constitucionales. La coerción primó casi siempre sobre el consenso en la relación social y de poder en Brasil, con desprestigio del derecho, las leyes, la constitución, y la sociedad civil en su conjunto.

Si se articulan la crisis social por abajo y los aparatos de poder dirigidos a la represión y al mantenimiento de los regímenes de fuerza por arriba, se ve cómo se gestaron las condiciones de la violencia urbana que asola el país y que crece a un ritmo incapaz de ser controlado por las estructuras

institucionales actuales. La policía, las FFAA, los sistema carcelario y judicial, los medios de comunicación -especialmente la televisión- parecen mancomunarse para imponer una cultura de la violencia y un discurso de la muerte en Brasil.

Como complemento, la política neoliberal que desde 1989 tiene vigencia en el país, acelera el proceso de exclusión social, de pauperización de amplias capas populares, de desmantelamiento de las políticas sociales y de la capacidad de control por parte del Estado. El neoliberalismo corona de esta manera una malla rígida de relaciones que se teje en torno a toda la sociedad y que tiene en la violencia urbana su punto terminal. Pareciera ser así que cualquier acción en contra de la violencia urbana requeriría la superación del esquema neoliberal vigente, al lado de reformas en la policía, en los sistemas carcelario y judicial, así como en los propios medios masivos de comunicación.

**LA DELINCUENCIA EN SAN SALVADOR  
DESPUES DE LA GUERRA: ¿CUALES CAUSAS?  
¿CUALES PLANES PARA SU CONTROL?**

Mario Lungo y Sonia Baires

Investigadores Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)  
San Salvador, El Salvador

---

## LA DELINCUENCIA EN SAN SALVADOR DESPUES DE LA GUERRA: ¿CUALES CAUSAS? ¿CUALES PLANES PARA SU CONTROL?

Mario Lungo y Sonia Baires

---

El fenómeno de la delincuencia urbana a finales del siglo XX, común en diferente grado a todas las ciudades latinoamericanas, tiene en el caso del Area Metropolitana de San Salvador un contexto especial que le otorga características particulares: la delincuencia urbana se desarrolla luego de más de una década de guerra y de un inédito acuerdo de pacificación que, en un tiempo relativamente corto, desmoviliza y desarma por completo a las fuerzas guerrilleras de izquierda y reduce de modo sustancial el tamaño y atribuciones de las Fuerzas Armadas gubernamentales.

En lo que se refiere a la seguridad ciudadana el aspecto más notable de los acuerdos consiste en la sustitución de la Policía Nacional, controlada directamente por las Fuerzas Armadas y cuya función se desvió durante los años de la guerra hacia tareas contrainsurgentes, por una nueva institución: la Policía Nacional Civil, creada con criterios modernos donde constituyen rasgos claves el respeto a los derechos humanos y la colaboración con la ciudadanía en la solución de sus problemas más urgentes.

Sin embargo, el proceso de transición está lleno

de enormes dificultades y se enmarca en un acentuado crecimiento de la violencia en todo el país y sobre todo en las ciudades más grandes, lo que ha provocado variadas interpretaciones y originado propuestas de diferentes sectores políticos y sociales, y un plan gubernamental para enfrentarla.

Reflexionar sobre las causas de este fenómeno y hacer una valoración sobre las propuestas y el plan en marcha es el objeto de este trabajo. Por su carácter preliminar no pretende, por tanto, establecer juicios o recomendaciones definitivos, sino estimular el debate y sugerir que este problema se debe abordar sin prejuicios y, sobre todo, de una forma que integre sus múltiples dimensiones. Es decir, por ejemplo, que no es posible atribuir el incremento de la delincuencia urbana exclusivamente a la guerra vivida y las medidas para controlarla no se pueden limitar al ámbito del control policíaco o a la legislación punitiva.

Es necesario, antes de abordar el caso concreto del Area Metropolitana de San Salvador, citar una clarificante valoración sobre las relaciones entre ciudadanía e inseguridad en los espacios públicos urbanos (Kowarick, 1991):

“Sin lugar a dudas, en contraposición a la seguridad del espacio privado -la casa- la violencia del espacio público -la calle- es una de las principales características del día a día de las metrópolis del subdesarrollo industrializado: en ellas el espacio público constituye la negación de la ciudadanía. Es la banalidad de la violencia cotidiana de las horas derrochadas en el trayecto que une la casa al lugar de empleo, es el ritmo, la jornada de trabajo y la remuneración resultante; esto para no hablar del desgaste precoz de la fuerza de trabajo o sobre los asaltos, estupro, asesinatos y la impunidad y truculencia de la acción policial. Además de la violencia en estos y en otros innumerables aspectos, el espacio público es sinónimo de irrespeto y de miedo. Miedo de enfermarse, de quedar desempleado, accidentado o atropellado, preso, torturado, miedo de ser tachado de marginal o entrar en los caminos de la criminalidad. Irrespeto en las filas; de las burocracias; a los peatones y consumidores por parte de aquellos que son social y económicamente superiores...”

Los autores del presente trabajo consideran que la valoración anterior es válida para casi todas las ciudades del continente, y habría que agregar que la violencia ha desbordado el espacio público y ha invadido el ámbito privado de la casa, como lamentablemente se puede observar en la cotidianidad urbana de los países latinoamericanos.

Los datos globales del primer semestre de 1993 sobre la delincuencia en el Área Metropolitana de San Salvador son elocuentes: 42.5% de los hechos delictivos ocurridos en el país tuvieron como escenario la ciudad capital, donde 41.2%

corresponden a homicidios, 281 ocasionados con armas de fuego y 67 con armas blancas (LPG, EDH, DEM, DL, 1993).

Este fenómeno que permaneció en un segundo plano durante los años de guerra, emerge con fuerza una vez acordada la paz en el país, y llega a convertirse en el principal problema para 73.2% de la población (IUDOP.UCA, 1 de octubre de 1993). Mientras tanto, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL, 21 de julio de 1993), manifestó en un comunicado de prensa que existía una progresión cualitativa del impacto de la violencia que se expresaba en que los asesinatos contradicen la expectativa de seguridad a la que aspiraba la población salvadoreña una vez finalizado el conflicto.

Un mayor detalle de los hechos delictivos muestra que casi todos ellos se asocian con un tipo de violencia física contra las personas que va más allá de la delincuencia común originada por robos o asaltos. La siguiente lista, que se elaboró a partir de informaciones periodísticas para el primer semestre de 1993, presenta las acciones de mayor frecuencia, en orden decreciente:

- Secuestros.
- Asesinatos políticos.
- Asesinatos comunes.
- Amenazas de muerte.
- Asaltos diversos.
- Enfrentamientos entre pandillas.

Los informes de ONUSAL permiten una mayor precisión de los hechos delictivos. Así, para el

primer trimestre de este año se pueden establecer los siguientes delitos y sus porcentajes:

	%
• Homicidios e intentos de homicidio	42
• Asaltos con homicidios	26
• Asaltos con lesiones	23
• Lesiones físicas	6
• Secuestros y secuestros con muerte	3

Aunque los datos son parciales, permiten visualizar las tendencias más importantes de la creciente ola delincencial que vive el país y la ciudad capital, principalmente, e intentar explicar sus causas. Para ello es útil analizar el tipo de acciones delictivas predominantes.

En El Salvador no existen estudios en profundidad ni series estadísticas confiables sobre la criminalidad urbana. Por un lado, las fuentes de información estaban sesgadas por el control militar que manipulaba los datos provenientes de los cuerpos de policía, y por la corrupción del sistema judicial (hechos ampliamente documentados y reconocidos); por otro lado, la inexistencia de libertad de prensa tampoco contribuía a obtener información válida.

Es difícil entonces, establecer con exactitud los tipos de acciones delictivas predominantes durante los años anteriores, aunque se puede sostener que ellas eran resultante de una combinación de delincuencia común y hechos represivos de parte de los cuerpos de policía que gozaban de una impunidad casi total.

Desde comienzos de la década de 1970, con la

realización de numerosos secuestros por parte de la guerrilla de izquierda, y sobre todo a partir de 1981 cuando se inicia la guerra en su forma abierta, este panorama se hace enormementemás complejo, y la delincuencia común queda en un segundo plano, aunque no disminuye, oscurecida por los datos cotidianos de un conflicto que produjo alrededor de 80,000 muertos durante un poco más de diez años.

Las acciones delictivas más frecuentes hasta la década de 1980 no se diferencian mucho de lo que ocurría en otras ciudades de América Latina: asaltos a mano armada en las calles, robos a viviendas y de vehículos estacionados, principalmente, y asaltos de mayor envergadura a sedes bancarias o almacenes en menor medida. Como en otras ciudades, la población reconocía las zonas y horas de mayor peligrosidad.

Cuando la violencia política se amplía sustancialmente y se superpone a la delincuencia común, el carácter de los hechos cambia de modo radical. Sin entrar a discutir la validez de la motivación de las acciones realizadas por los grupos guerrilleros de izquierda, es innegable que contribuyeron a que la delincuencia común tuviera la posibilidad de elevar el nivel de violencia de sus acciones, llegando a realizar algunas de una sofisticación antes no vista que permitían, incluso, que éstas fueran atribuidas a los grupos guerrilleros de izquierda.

Cuando se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en enero de 1992, y comienza el proceso de desarme de

las fuerzas guerrilleras, la reducción de las fuerzas armadas gubernamentales y la eliminación de los cuerpos policíacos existentes hasta ese momento, surge inmediatamente la inquietud, originada en el conocimiento de otras experiencias postbélicas, de un incremento de la delincuencia debido a la incapacidad de la economía de absorber a los desmovilizados de ambos bandos, a la dificultad de muchos de ellos para volver a la vida civil, y a otros factores.

Por esto, a partir de los Acuerdos de Paz se han impulsado diferentes programas para facilitar la reinserción de los excombatientes del FMLN y de las fuerzas armadas gubernamentales y evitar que la insatisfacción y la desubicación social conduzcan a que algunos de ellos se dediquen a actividades delictivas.

En este contexto es claro que se van a encontrar más discrepancias que coincidencias sobre las causas del auge de la delincuencia urbana en el momento actual. Las opiniones van desde quienes esquemáticamente lo atribuyen a factores estructurales de índole socioeconómico fundamentalmente, hasta quienes hacen recaer toda la culpa sobre supuestos ex-guerrilleros que al perder el sentido de la lucha anterior, y por la violencia supuestamente inducida por las organizaciones revolucionarias, se dedican a la delincuencia común. Evidentemente, la respuesta correcta debe considerar toda la complejidad que subyace en este fenómeno y que desborda los estrechos límites de visiones altamente ideologizadas.

Sólo un enfoque realmente integral, que par-

tiendo de las bases estructurales que no son tan obvias pero que incorpore la multiplicidad de los factores que inciden en esta problemática, puede explicar, por ejemplo, el fenómeno de la delincuencia juvenil, especialmente entre los estudiantes de nivel secundario (cuyos grupos son conocidos en el país como "maras"), que ha surgido con gran fuerza en la ciudad durante estos tres últimos años.

Es interesante ver algunas opiniones sobre la causa de la delincuencia urbana expresada por diferentes sectores sociales y políticos a lo largo del intenso debate que esta problemática ha generado durante este año:

"... mientras no se combata el origen de la delincuencia que se halla en la injusticia social y en la violencia que azotó al país en los últimos doce años, tampoco se enfrentará el problema de manera integral." (Reverendo Edgar Palacios, Coordinador del Debate Por la Paz-CPDN, 7 de julio de 1993).

"...estas personas confunden la democracia con la alcahuetería y el pillaje, a lo cual se atienen los delincuentes y por eso continúan sembrando el terror en el país." (Edgar Mejía, Gerente del Instituto de Desarrollo Municipal-ISDEM, 9 de julio de 1993).

"...las muertes ocasionadas en asaltos y robos alcanzaron 65% de los hechos delincuenciales y esto se debe a la proliferación de armas de grueso calibre y livianas que están en manos de civiles, las cuales deben ser de uso privativo de las fuerzas

armadas...

...la violencia común, a pesar de que no muestra un crecimiento desmesurado en relación con los índices previos a la paz, suscita una incidencia negativa en el contexto social, que evidentemente no favorece el goce de los derechos humanos.” (Diego García Sayán, Jefe de la División de Derechos Humanos de ONUSAL, 21 de julio de 1993).

“... la delincuencia tiene como raíces la falta de educación, de empleo y la destrucción de los valores familiares.” (Ricardo Montenegro, Presidente de la Cámara de Comercio e Industria, 27 de agosto de 1993).

Bastan estas opiniones para observar las discrepancias subyacentes sobre las causas del fenómeno que aquí se analiza, y que se manifestarán en las medidas y propuestas para hacerle frente planteadas por los distintos sectores.

Ante la gravedad de la situación, y en medio de un intenso debate, el gobierno tomó y propuso medidas en dos áreas: la policial y la judicial, que fueron las siguientes:

- La realización de operativos disuasivos por parte del ejército, en combinación con la Policía Nacional y la Policía Nacional Civil, para contrarrestar la delincuencia, en 15 zonas del país descubiertas como las de mayor incidencia (a pesar de que los mayores índices se encuentran en la capital, estos operativos se circunscriben a las zonas rurales).

- La creación de una Unidad Especial de la Policía Nacional para operar en el Area Metropolitana de San Salvador y en las ciudades de Santa Ana y San Miguel (la segunda y tercera del país).
- Poner en práctica la “Ley de Peligrosidad,” que permite a la Policía Nacional detener a cualquier persona sospechosa.

Estas medidas provocaron fuertes reacciones, pues, como se señaló antes, los Acuerdos de Paz firmados entre el FMLN y el gobierno en enero de 1992, incluían la disolución de los cuerpos policiales existentes, su sustitución por la nueva Policía Nacional Civil, y la limitación de las funciones del ejército a la defensa territorial del país, lo que era contradictorio con las medidas tomadas.

Adicionalmente no se debe olvidar el largo historial represivo y violador de los derechos humanos de los militares en El Salvador, lo que ha sido ampliamente documentado por las Comisiones de la Verdad y de Depuración de las fuerzas armadas, que emitieron sus conclusiones y recomendaciones según lo estipulado en los Acuerdos de Paz (una de las recomendaciones más importantes y debatidas de la primera Comisión fue la renuncia en pleno de la Corte Suprema de Justicia).

Aquí se reproducen algunas de las posiciones expresadas en torno a la utilización del ejército para realizar patrullajes disuasivos:

“...la presencia del ejército será puramente preventiva, no tendrá facultades que le correspon-

den exclusivamente a los cuerpos de seguridad pública, como es capturar y perseguir a delincuentes." (Alfredo Cristiani, Presidente de la República, 3 de julio de 1993).

"...el FMLN protestará ante las Naciones Unidas por el despliegue de la fuerza armada." (Francisco Jovel, dirigente del FMLN, 3 de julio de 1993).

"...la Asociación Nacional de la Mediana, Pequeña y Microempresa de El Salvador respalda la decisión presidencial de que el ejército combata la delincuencia." (AMPYMES, 6 de julio de 1993).

"...el Debate Nacional por la Paz pidió al presidente Cristiani que rectifique la decisión de desplegar efectivos de la fuerza armada en tareas de seguridad pública." (CPDN, 7 de julio de 1993).

"...la fuerza armada no es garantía para combatir la delincuencia, pues son militares de alta y de baja los que están íntimamente relacionados con bandas delincuenciales." (Alianza Democrática Campesina, 10 de julio de 1993).

"...ante el clamor de la población el despliegue de la fuerza armada es un mal necesario, aunque el gobierno no agotó antes todos sus recursos." (Fidel Chávez, candidato presidencial del Partido Demócrata Cristiano, 13 de julio de 1993).

Respecto a las operaciones ejecutadas en el Área Metropolitana de San Salvador por la Unidad Especial creada, y aunque ha actuado en algunas

ocasiones en colaboración con la nueva Policía Nacional Civil, éstas han provocado protestas por el carácter indiscriminado de las capturas efectuadas, y revelan que sin una información previa calificada se tiende a cometer muchos errores e injusticias, por lo que es necesario desarrollar sistemas de información modernos e independientes, y eliminar definitivamente el papel del ejército en este campo.

La puesta en práctica de la "Ley de Peligrosidad" es una medida aún más contradictoria, especialmente cuando se está tratando de depurar y modernizar al sistema judicial en el país. Esto es claro al observar la orientación de algunas de las reformas que se están impulsando:

- Asistencia legal y defensoría pública.
- Supresión de las presunciones de culpabilidad.
- Derogación de la ley de consulta.
- Reducción del plazo de detención administrativa.
- Derogación de la confesión extrajudicial.
- Separación de las funciones de los jueces.
- Creación de un cuerpo técnico de investigación judicial.
- Nuevo código penal.
- Ley de ejecución de las penas.

A continuación se verán algunas de las propuestas alternativas que se han planteado.

En torno a las medidas judiciales, la propia Procuraduría de los Derechos Humanos (institución creada por los Acuerdos de Paz), propone la promulgación de una nueva "Ley de Seguridad

Ciudadana" que sustituya a la Ley de Peligrosidad que responde a un contexto histórico ya superado.

Sobre las medidas de carácter policial, la mayoría de organizaciones sociales y políticas ha expresado que la mejor medida consistiría en el despliegue total e inmediato de la Policía Nacional Civil, y exhorta al gobierno a dotar a la nueva institución de los recursos necesarios para que pueda garantizar la seguridad ciudadana. El Partido Demócrata Cristiano, por su parte, propuso el despliegue de 10,000 nuevos efectivos de la policía y ha criticado fuertemente la ineffectividad de las medidas tomadas por el gobierno.

En todo caso, el contexto de desconfianza que aún vive el país, la persistencia de posiciones polarizadas y el hecho que en marzo de 1994 se celebrarán, por primera vez elecciones libres y plurales desde la década de 1920, crean una atmósfera donde es difícil llegar a establecer consensos sobre la manera de enfrentar el auge de la delincuencia en todo el territorio nacional y especialmente en las principales ciudades. Habrá que esperar los resultados de las elecciones, en cuya campaña que recién se inicia aparece como tema destacado la decisión de todos los candidatos de enfrentar este problema que sigue siendo una de las preocupaciones más sentidas por el pueblo salvadoreño.

Por último, en primer lugar se piensa que cualquiera que sea el nuevo gobierno que asuma el poder en junio de 1994, el problema de la delincuencia urbana exige, para su control, primera-

mente una decisiva participación, lo más amplia posible, de todos los sectores sociales en la definición de las acciones que se van a impulsar y en su ejecución, sin la cual la nueva Policía Nacional Civil difícilmente podrá enfrentar este problema. Esta participación no se debe limitar sin embargo a la denuncia de sospechosos por la población sino a una activa e innovadora participación en la construcción de una nueva seguridad ciudadana.

En segundo lugar, de una política de desarrollo económico-social que enfrente las causas estructurales en que la violencia descansa; se piensa asimismo en una serie de programas sociales y económicos de emergencia destinados a grupos vulnerables que son fuente potencial de violencia. Es importante en este sentido y respecto a los otros programas que se puedan poner en marcha, la participación de los gobiernos municipales en la organización y promoción de tales programas. En tercer lugar, de una radical modificación del sistema judicial existente en el país.

De todas formas, la violencia en el caso salvadoreño, y particularmente en la ciudad de San Salvador, no se puede enfrentar sin que se considere el contexto bélico y postbélico en que ella se desarrolla y que le da a este fenómeno rasgos muy particulares.

## LECTURAS RECOMENDADAS

Kowarick, L. Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado. *Nueva Sociedad* N° 114, julio-agosto de 1991, Caracas.

Periódicos salvadoreños: LPG = La Prensa Gráfica; EDH = El Diario de Hoy; DEM = Diario El Mundo; DL = Diario Latino (todos de San Salvador, correspondientes al año 1993).

**PERCEPCION DE INSEGURIDAD EN LA CIUDAD.  
ENTRE LO IMAGINARIO Y LO REAL.  
EL CASO DEL GRAN SANTIAGO**

Enrique Rubén Oviedo Saavedra

SUR Profesionales, Santiago, Chile.

## PERCEPCION DE INSEGURIDAD EN LA CIUDAD. ENTRE LO IMAGINARIO Y LO REAL. EL CASO DEL GRAN SANTIAGO

Enrique Rubén Oviedo Saavedra

### INTRODUCCION

El artículo que aquí se presenta reúne los resultados de dos investigaciones. La primera corresponde a un estudio descriptivo de la delincuencia en el Area Metropolitana de Santiago<sup>1</sup>, según la indagación efectuada en torno de los delitos de robos y hurtos<sup>2</sup>. En ella se abordaron dos grandes temas:

#### 1. Una visión comparativa e histórica de la

1. Trivelli, P & Oviedo, E. *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Cuaderno 16, Santiago de Chile, 1992.

2. *Robo*. Un delito en el que una persona, se apropia de una cosa mueble ajena, con el ánimo de lucrarse, y sin la voluntad del dueño de la cosa. El robo se puede realizar con fuerza en las cosas y con violencia e intimidación en las personas.

*Robo con fuerza en las cosas*. Un robo en el que la acción se ejerce directamente sobre las cosas, sin mediar violencia e intimidación sobre las personas, cometidos ya sea en lugar habitado o deshabitado, destinado a la habitación o no, o bien en sitios de uso público.

*Robo con violencia e intimidación de la personas*. Un robo, en el que la acción se complementa con violencia e intimidación de las personas, ya sea antes, para facilitar la ejecución de ésta, durante el robo o después del robo, para favorecer la impunidad de quien delinque.

*Hurto*. Una apropiación de una cosa mueble ajena, con ánimo de lucrarse, sin la voluntad del dueño, no existiendo ni violencia, ni intimidación en las personas, ni fuerza en las cosas.

delincuencia entre Santiago y seis ciudades intermedias de Chile.

#### 2. Un análisis intraurbano de la delincuencia en Santiago, durante el año 1990.

Las estadísticas utilizadas para estos efectos, pertenecen a la Policía de Investigaciones de Chile. La visión comparativa entre ciudades se desarrolló con datos, no publicados, del Departamento de Estadísticas. El análisis de la distribución geográfica de robos y hurtos en Santiago, se originó en una muestra probabilística, al 20%, a partir de los archivos de órdenes investigadas del Departamento de Análisis y Procesamiento de Información. Datos disponibles, pero que no constituyen el universo total de delitos manejado por el Departamento de Estadísticas de la misma institución.

La muestra probabilística, se construyó a partir de la estratificación de los delitos de robos y hurtos, y no de sus desagregaciones posteriores. Sin embargo, para estudiar con mayor precisión las pautas geográficas de estos delitos se realizó una subclasificación ad-hoc, que recogió diferentes criterios:

- El grado de violencia de la acción delictual, que va en aumento desde el hurto, al robo con fuerza, y de éste, al robo con violencia.
- El objeto directamente afectado, según la frecuencia que surgió de las mismas estadísticas. En el caso del delito de hurto, esta subclasificación abarcó residencias, personas, e instituciones; en el caso de los robos con fuerza, se desglosaron en: automóviles, residencias, e instituciones; en el caso de los delitos de robos con violencia, aunque por definición afecta directamente a las personas, también se adoptó una clasificación similar: vehículos, residencias, personas e instituciones.
- Dentro de cada caso, se buscó una clasificación adicional; así por ejemplo, las residencias se subdividieron en casas y departamentos; las instituciones en comercial, industrial, financiera y política, educacional o de salud, entre otras.
- También se clasificó si el delito ocurría en espacios privados o en la vía pública.
- Se intentó, cuando fue el caso, la incorporación de elementos clasificatorios adicionales (robos con armas de fuego, con armas blancas, o por sorpresa; tipo de vehículo afectado, robo al interior o al exterior de éste, o del vehículo mismo, entre otros).

La segunda investigación, aún realizándose, corresponde a un estudio de la historia de la violencia delictual de la ciudad de Santiago durante el

1900<sup>3</sup>. En el artículo, se presentan resultados preliminares correspondientes al análisis de las noticias de dos medios escritos, sobre delitos de robo, hurto, homicidio, violación, lesión, secuestro, atentados y enfrentamientos<sup>4</sup>. En uno de ellos se sistematizan diez años de noticias sobre el tema de la violencia delictual y en el otro cinco años. Los datos presentados corresponden a una muestra probabilística y se utilizan como una forma de acercarse a la generación de percepciones sociales sobre tipos de delitos propios de la ciudad y de ciertas zonas de ésta.

El artículo también se basa en estadísticas no publicadas de los Departamentos de Estadísticas de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile, según se detalla en cada sección. Además, se utiliza la información secundaria de tres estudios que tocan el tema de la seguridad ciudadana, desde la percepción de los habitantes de la ciudad. El primero corresponde al “Estudio Social de Opinión Pública” de CEP-Adimark<sup>5</sup>, el segundo al estudio sobre “Evaluación de Políticas

3. Oviedo, E. *Historia de la violencia delictual de la ciudad de Santiago, durante el 1900*. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1993.

4. *Homicidio*. Quitar la vida a otra persona, por cualquier medio, con un ánimo o voluntad de asesinar.

*Violación*. Atentar contra la libertad sexual de la mujer, yaciendo con ella contra su voluntad. Se entiende por yacer el acceso carnal con mujer, por vía vaginal, anal o bucal.

*Lesión*. Causar daño físico en otra persona por cualquier medio.

*Secuestro*. Privar de libertad a otra persona con connotaciones políticas, económicas o sociales.

5. Este estudio se basa en una muestra probabilística a nivel nacional. Como mayor información, cabe destacar que la última encuesta se aplicó a 1,820 personas, de ambos sexos, mayores de 18 años y comprendió a los centros urbanos de Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Rancagua, Talca, Concepción, Talcahuano, Valdivia, Temuco y Osorno.

Sociales desde los pobres" de SUR Profesionales<sup>6</sup>, el tercero a un estudio empírico sobre la opinión de los pobres en torno a la Justicia Chilena, desarrollado por la Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC) y la Corporación de Promoción Universitaria (CPU)<sup>7</sup>.

Por último, parece importante destacar las dificultades metodológicas que se encontraron en la estadística sobre tipos y frecuencias de acciones delictuales, como instrumento para conocer la dinámica del delito.

El primer obstáculo, se encontró en la naturaleza misma de los datos sobre el fenómeno de la criminalidad.

Las estadísticas que hoy se manejan, provienen, en términos globales, de dos tipos de fuentes: primero, de las denuncias hechas por los afectados, y, segundo, de las aprehensiones efectuadas. Esta situación conduce a que las estadísticas oficiales representen sólo un porcentaje de los delitos cometidos en la comunidad, porque, entre otras razones: la naturaleza criminal lleva a que los autores se oculten, y, segundo algunos delitos que ocurren no

son denunciados, ya sea por miedo, por desconocimiento, por falta de acceso a las instancias pertinentes, o porque los afectados piensan que la denuncia es una pérdida de tiempo.

El segundo problema constatado, se relaciona con la falta de homogeneidad en el tratamiento de los datos estadísticos.

Existen cuatro fuentes autorizadas que manejan los datos sobre la dinámica delictual en la comunidad: Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Poder Judicial y Gendarmería. Estas instituciones agrupan la información bajo diferentes enfoques, propios de la actividad que desempeñan, lo que hace que muchas veces éstas no sean fácilmente comparables.

Esto implica, que no puede tomarse la información existente como un exacto retrato de la realidad. Sin embargo, también se caería en un error, al no considerar los datos recogidos como una tendencia de la realidad, orientadora de posibles posiciones y futuras acciones. En efecto, las cifras que aquí se citan, constituyen por lo menos una muestra significativa.

## UN ACERCAMIENTO HACIA EL CONCEPTO DE VIOLENCIA DELICTUAL

Si hablar de violencia resulta algo amplio, hablar de violencia delictual no lo es menos. Sin embargo, la mención de este concepto busca aprehender las acciones sociales en su continuidad

6. SUR profesionales. Programa de Políticas Sociales y Pobreza. Encuesta de septiembre de 1993. La encuesta se aplicó a una muestra de 800 casos, de hombres y mujeres entre 18 y 65 años, pertenecientes a estratos populares de 6 comunas del Gran Santiago.

7. La encuesta se realizó entre octubre y noviembre de 1992, a 1,642 personas de nivel socioeconómico bajo, de ambos sexos y mayores de 18 años. Del total de entrevistados 830 son residentes en Santiago, 407 en Valparaíso-Viña del Mar y 405 en Concepción-Talcahuano. El estudio está contenido en Correa, JS & Barros, LL. *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*. Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC) y Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago, 1993.

y comprender la especificidad de una conducta caratulada legalmente, dentro del marco más amplio de conductas sociales, insertas en un cultura determinada. En este sentido, al hablar de violencia delictual aludo al hecho que la totalidad de las manifestaciones de los fenómenos psicosociales, considerados como acciones delictivas en una sociedad determinada, contienen diferentes grados de violencia incorporada, que afectan directa o indirectamente a las personas.

No obstante, aunque en lenguaje criminológico se mencione la criminalidad violenta que alude, básicamente, a los delitos contra las personas (lesiones, homicidios, agresiones sexuales) y en ciertos casos a delitos contra los bienes y las costumbres, no se puede obviar que todo delito representa una agresión directa o indirecta para alguna persona. Hablar de violencia delictual, permite destacar la relación del delito definido legalmente, por las características de su acción, con los efectos mediatos e inmediatos que presenta para la gente.

La violencia delictual es una realidad pluri-morfa y pluridimensional. Conceptualmente se puede distinguir la violencia primaria, aquella que es visible con facilidad, de la violencia secundaria, aquella violencia cuyo descubrimiento es muy complejo. De modo semejante, se pueden diferenciar la violencia individual y colectiva, la violencia legal, la violencia institucionalizada (política, económica y social), la violencia juvenil, la violencia de las calles, la violencia intrafamiliar, entre muchas otras<sup>8</sup>.

La violencia, y particularmente la violencia delictual, es un rasgo continuo dentro de toda sociedad, de tal forma que sólo arbitrariamente se puede decir que una sociedad es violenta o que no lo es. Las sociedades varían entre sí, como los seres humanos en su interior, y presentan momentos históricos caracterizados por la recurrencia de ciertas acciones delictivas. Las etapas caracterizadas por estas acciones, pueden tener distinto grado de permanencia, distinta intensidad, distinta expresión. Aún más, según la cultura en la cual se manifiesta, puede tener diversos significados y por ende, diferente valoración.

El carácter delictivo de una acción, es un atributo otorgado por quienes realizan el análisis y depende en última instancia, del contexto psico-social, histórico, cultural, en el cual se estudian los actos. Bajo este mismo concepto, la violencia delictual puede ser comprendida como un problema social, en la medida en que la sociedad la define como tal.

En Chile, en el último tiempo, los problemas de la ciudad como aquellos que se dan en la ciudad, se manifiestan como los problemas esenciales de la sociedad. En el país, y especialmente en la ciudad de Santiago, a los problemas de tamaño excesivo, a la alta concentración de población, a los problemas económicos y ambientales, en la actualidad se suman los que tienen que ver con su organización y la seguridad de sus habitantes. Dentro de éstos, se destaca la violencia delictual.

8. Rico, JM. *Crimen y justicia en América Latina*. 3ª ed. Siglo XXI, México, 1985.

## VIOLENCIA DELICTUAL EN SANTIAGO. UNA REVISIÓN NUEVA DE VIEJAS AFIRMACIONES

En las ciencias sociales existe un conjunto elevado de aproximaciones teóricas hacia la violencia delictual. Estas van desde las interpretaciones a través de análisis político-sociales, cuyo objetivo es la consolidación o crítica del sistema, pasa por visiones etiológica, de búsqueda de las causas sociales, psicológicas y biológicas de los delitos, y llega hasta los estudios de los procesos de criminalización, es decir de la construcción social del concepto de delito y de la tipificación del delincuente en su relación con la estructura estratificada y antagónica de la sociedad. El tratamiento del tema, extenso y acabado, supone esfuerzos de distintos autores y disciplinas, desde el siglo XVIII hasta la actualidad. En él se concentran un gran número de supuestos, hipótesis y proposiciones.

El capítulo que aquí se presenta, forma parte del esfuerzo por conocer el fenómeno de la violencia delictual en la ciudad. Para tal efecto se examinan un conjunto de viejas y populares afirmaciones, que aún perduran en la sociedad.

• *La violencia delictual es un problema urbano.* Uno de los lugares comunes en la explicación sobre la violencia delictual, desde los primeros trabajos que reconocen la variable espacial, es la asociación que se hace de la delincuencia con los rápidos procesos de urbanización y crecimiento urbano.

Según muchos autores, la ciudad expuesta a bruscos cambios sociales y económicos, pasaría a ser el espacio propicio para la agudización de los problemas de violencia, especialmente de la violencia delictual. Por una parte, ésta se explicaría a través de la concentración espacial de migrantes en ciertas zonas de la ciudad, producto de un fuerte proceso urbanizador. Los migrantes rurales en situación de pobreza material, fuera de las redes de solidaridad de grupo, con carencia de control social espontáneo, propio de la familia, religión o de la misma comunidad, se encontrarían ante un contexto propicio para la iniciación de la carrera delictual.

Por otra parte, un conjunto de explicaciones apuntan al aprendizaje y las subculturas. En éstas, el carácter aprendido de la delincuencia supone el contacto directo o indirecto, de un sujeto, con aquellos que ya practican este comportamiento, y un bajo contacto y acercamiento con aquellos que actúan conforme a las normas. La ciudad, como espacio de desarrollo de una sociedad compleja, provocaría el encuentro de normas heterogéneas, en conflicto, y la constitución de organizaciones sociales particulares, con medios y fines diferentes. Este enfoque, si bien se fija en situaciones de pobreza, marginalidad, familias inestructuradas, incorpora también los llamados delitos de cuello blanco, de los estratos altos de la sociedad.

No obstante estas explicaciones, la violencia delictual no es un problema exclusivo de las ciudades. La violencia delictual es un problema que se puede dar tanto en la ciudad como en las zonas rurales. Sí es posible entender que la magnitud e

impacto de los delitos sea mayor, producto de la mayor concentración proporcional de población. A modo de ejemplo, sólo cabe destacar que en Chile, aproximadamente el 80% de la población es urbana.

Diversos estudios realizados en América Latina, indican que los delitos tipos de las ciudades, serían los delitos contra la propiedad, en tanto la violencia delictual rural se concentraría en aquellos contra las personas, la familia y la moral.

Una investigación, basada en un análisis estadístico de la criminalidad en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, y que abarca alrededor de 75% de la población de América Latina, concluye que los delitos contra la propiedad (especialmente los robos) ocupan el primer lugar entre los delitos, seguidos por los delitos contra las personas (en particular las lesiones). Tales países, según esta investigación, presentarían "una criminalidad primitiva o arcaica en las zonas rurales, y una delincuencia de inadaptación económica y cultural en las ciudades, especialmente en los barrios desfavorecidos y miserables de las grandes metrópolis (favelas, ranchitos, callampas, villas miserias) donde reside una proporción importante de la población".

En Chile, ciertas investigaciones criminológicas han indicado, que "el valor u objetivo social

de las metas éxito económicas, propia de los países desarrollados, son reproducidas en nuestras sociedades, básicamente a nivel de las grandes ciudades, producto del intercambio cultural (comercial e industrial) con los países desarrollados del sistema capitalista occidental"<sup>10</sup>.

En estas investigaciones, se destaca que las ciudades se caracterizan por altas tasas de delitos contra la propiedad, donde sobresalen el robo con fuerza, y el robo con violencia, a diferencia de las zonas rurales, que presentan un tipo de delito, que afecta las personas, la familia y la moral. Este planteamiento se confirma parcialmente con base en los resultados de investigaciones de la población penal. En tales estudios se establece que: la población penal urbana se caracteriza porque 79% de las personas han cometido delitos contra la propiedad, 6% son analfabetos, 64% de estrato bajo, 24% cesantes, 90% de 20 a 39 años, dentro de los cuales 60% tienen entre 20 y 29 años. Por otra parte, la población penal rural, se caracteriza porque 48% de las personas han cometido delitos contra las personas, la familia y la moral, de ellas 29% son analfabetas, 90% de estrato bajo, 9% cesante, y 74% se encuentran entre 20 y 39 años, siendo 43% los que tienen edades entre 20 y 29 años<sup>11</sup>.

Con base en estos antecedentes, se puede concluir que la violencia delictual es un pro-

9. Rico, JM. *Crimen y justicia en América Latina*. 3ª ed. Siglo XXI, México, 1985.

10. Cooper, D. Contraculturas: una tipología de la delincuencia. *Revista de Sociología*, Universidad de Chile, (1): 45-54, 1986.

11. Cooper, D. Características sociodemográficas de la criminalidad de adultos en Chile. *Revista Chilena de Ciencia Penitenciaria y de Derecho Penal*, 3: 4-21, 1984.

**Cuadro 1**  
**Cuadro Comparativo: Ciudades por Años, Según Número de Robos, Número de Hurtos, Montos de Avalúos y Población.**

Arica				Valparaíso				Santiago				
Año	Nº de robos <sup>a</sup>	Nº de hurtos <sup>a</sup>	Avalúos S <sup>b</sup>	Población <sup>c</sup>	Nº de robos <sup>a</sup>	Nº de hurtos <sup>a</sup>	Avalúos S <sup>b</sup>	Población <sup>c</sup>	Nº de robos <sup>a</sup>	Nº de hurtos <sup>a</sup>	Avalúos S <sup>b</sup>	Población <sup>c</sup>
1948	31	77		16888	1110	1481		215823	1484	1911		1177526
1949	29	113		17241	935	1514		216558	1365	1803		1205708
1963	204	320		52836	690	1372		252106	7691	7442		2116236
1964	108	194		56000	569	741		251854	4980	4238		2185855
1971	459	579		91174	1049	1300		251610	18566	7096		2813368
1976	1288	466	180'703.882	108412	1038	1197	135'160.178	257869	14763	6433	3355'816.335	3225733
1980	502	316	88'183.914	122202	2397	1305	464'815.454	262876	19230	8568	5154'337.978	3555625
1985	998	296	176'964.430	155746	1974	1098	366'298.370	269704	32922	11981	5741'237.091	4255880
1990	984	447	134'241.367	183122	2594	1202	366'355.733	276347	43295	15586	815'0743.269	4845132

a. Fuente Departamento de Estadísticas de la Policía de Investigaciones de Chile.

b. Los valores han sido actualizados a pesos de 1990 a partir de la información entregada Departamento de Estadísticas de la Policía de Investigaciones de Chile.

c. Estimación con base en la información de los censos generales de población del Instituto Nacional de Estadística.

Nota del Editor. Se presentan 3 ciudades. El resto de la información a disposición del autor.

blema social, con expresión urbana y que, por tanto, no se debe partir en forma "a priori" con el supuesto que toda ciudad intrínsecamente comporta los mayores grados de violencia.

• *Las ciudades de mayor tamaño concentran un mayor número de delitos. Santiago es la ciudad de mayor ocurrencia de delitos.* Con el fin de poder evaluar comparativamente el nivel y la evolución de robos y hurtos en Santiago, se estudiaron antecedentes comparables en otras seis ciudades intermedias de Chile, a saber, Arica, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Concepción y Temuco, para los años 1948, 1949, 1963, 1964, 1971, 1976, 1980, 1985 y 1990 (Cuadro 1).

Además de las estadísticas delictuales, se comparó la cantidad de población de esas ciudades

en los mismos años a fin de poder construir un cociente de robos y hurtos por cada mil habitantes y así poder hacer una comparación de los niveles relativos de robos y hurtos (Cuadro 2). Este cociente permite comparar en mejor forma el grado de vulnerabilidad de la población de las diversas ciudades frente a los delitos estudiados.

Las estadísticas estudiadas permiten declarar que, en términos absolutos, Santiago es la ciudad que presenta el mayor número de robos y hurtos, pero además, que es la única ciudad en la cual estos delitos aumentan en forma sistemática en el tiempo, sobre todo en la última década. Sin embargo, al estudiar la evolución del cociente de robos y hurtos por habitante, se puede establecer una serie de afirmaciones que sitúan este fenómeno en su real dimensión respecto de otras ciudades.

**Cuadro 2**  
**Cuadro Comparativo del Número de Delitos a Investigar por Cada Mil Habitantes. Robos y Hurtos, Período 1948-1990.\***

Año	Arica		Valparaíso		Santiago	
	Robos	Hurtos	Robos	Hurtos	Robos	Hurtos
1948	2	5	5	7	1	2
1949	2	7	4	7	1	2
1963	4	6	3	5	4	4
1964	2	4	2	3	2	2
1971	5	6	4	5	7	3
1976	12	4	4	5	5	2
1980	4	3	9	5	5	2
1985	6	2	7	4	8	3
1990	5	2	9	4	9	3

\* Número de delitos por investigar: información del Departamento de Estadística de la Policía de Investigaciones de Chile.

Fuente: Elaboración Centro de Estudios del Desarrollo. *Distribución espacial de los delitos de robo y hurto en el Área Metropolitana de Santiago y movilidad ecológica del delincuente*, 1991.

Nota del Editor. Se presentan 3 ciudades. El resto de la información a disposición del autor.

Si se analiza en primer lugar el fenómeno de los hurtos, es posible establecer que en términos relativos, es decir, con respecto a la población de las ciudades estudiadas, manifestaban una tendencia general a la disminución (Cuadro 2). Este es claramente el caso de Arica y Antofagasta, pero también el de la mayoría de las demás ciudades estudiadas, donde, a diferentes ritmos y con fluctuaciones de importancia, los hurtos por habitantes han ido disminuyendo.

En el caso particular de Santiago, se puede establecer que ésta sería la ciudad que históricamente ha mantenido el menor nivel de hurtos, en comparación con las demás ciudades estudiadas. Este nivel se ha sostenido en forma bastante esta-

ble entre dos y tres hurtos por cada mil habitantes, salvo en 1963 cuando alcanza un nivel de cuatro hurtos por cada mil habitantes.

En contraste con la tendencia estable, o a la disminución en el nivel de hurtos por habitantes, se podría decir que en prácticamente todas las ciudades, a diversos ritmos y en distintos momentos en el tiempo, los robos por habitante han tendido a aumentar (Cuadro 2). Podría afirmarse con base en las estadísticas estudiadas, que las ciudades se han vuelto más violentas desde la perspectiva delictual.

En el caso de Santiago, salvo la elevada estadística de 1971, se puede afirmar que los robos por habitante han aumentado en forma más o menos sistemática, pues casi se duplicaron en la última década (Cuadro 2).

En una perspectiva histórica, se podría plantear que Santiago no es ni ha sido la ciudad con el mayor nivel de robos por habitante. En los años 1963, 1971, 1985, y 1990, Santiago presenta los más altos indicadores de robos, que llegan a cuatro, siete, ocho y nueve delitos por cada mil habitantes. Sin embargo, en los demás años estudiados son otras las ciudades que presentan los mayores niveles relativos de robos. Así, por ejemplo, en 1976, mientras Santiago tenía un nivel de cinco robos por cada mil habitantes, Arica tenía 12 robos por cada mil habitantes. Más aún, en 1980, mientras Santiago

mantuvo el nivel de 1976, Concepción alcanzó el máximo nivel registrado en el estudio, con 17 robos por cada mil habitantes y Valparaíso y Rancagua llegan a nueve (Cuadro 2).

En la actualidad (1990), Santiago alcanza los niveles más altos de robos junto con Valparaíso y Concepción, con nueve delitos por cada mil habitantes (Cuadro 2).

El tamaño de las ciudades parece no ser la variable determinante del nivel de violencia delictual, medido según el número de robos por habitante. Arica en 1976, con 108,000 habitantes, presentaba una tasa de 12 robos por cada mil habitantes, y Concepción, en 1980, con 560,000 habitantes, alcanzaba un total de 17 robos por cada mil habitantes. Santiago, en tanto, en 1964, con dos millones de personas, llegaba a dos robos por cada mil habitantes, cifra que ya presenta Temuco, en 1971, con sólo 113,000 habitantes, y que es superada por Antofagasta, en 1980, con tres delitos en una población de 160,000 personas (Cuadros 1 y 2).

Estos antecedentes históricos indican, por tanto, que una ciudad de gran tamaño no necesariamente debe ser una ciudad violenta, que el tamaño de las ciudades no se correlaciona en forma obligatoria con un mayor nivel de violencia delictual. Santiago, por ejemplo, tenía en 1964 una población del orden de dos millones y medio de habitantes y registraba un nivel de robos por habitantes menos de la cuarta parte de lo que presenta hoy. Entonces se podría plantear que son otras las variables explicativas de la mayor delincuencia en el ámbito urbano, y no simplemente su tamaño.

• *Las ciudades en la medida que crecen, tienden a ser cada vez más violentas.* Se ha establecido a lo largo de este documento que en términos absolutos, y en los últimos años, con respecto a la población, Santiago presenta un aumento de los delitos de robos y hurtos.

Sin embargo, interesa explorar provisionalmente el nivel de violencia implícito en las estadísticas analizadas. Al estudiar las estadísticas de robos y hurtos en Santiago, se comprueba que en las estadísticas de la década de 1940 había más hurtos que robos. En la década de 1960 ambas expresiones delictuales registraron un número similar de casos. En la década de 1970 el número de robos más que duplica la cantidad de hurtos, para llegar a una relación de tres a uno en 1990. Esto significa una tendencia evidente al aumento relativo y absoluto de delitos que implican mayor fuerza en las cosas y/o mayor violencia en las personas (Cuadro 2).

Al estudiar con mayor detalle el delito de robo entre 1980 y 1990, y separar en los robos con fuerza en las cosas y robos con violencia e intimidación en las personas, se puede establecer, en términos generales, que los primeros son mucho más frecuentes que los segundos, en una relación de 13 a 1. Sin embargo, son estos últimos los que revisten mayor grado de violencia e intimidación, y reciben por lo general una mayor cobertura en los medios de comunicación.

Los robos con fuerza se han más que duplicado en Santiago entre 1980 y 1990, pues aumentaron sistemáticamente de un total de diecisiete mil trescientos sesenta y seis (17,366) en 1980 a

veintinueve mil trescientos ochenta y cinco (29,385) en 1985 y treinta y nueve mil cuatrocientos treinta y nueve (39,439) en 1990.

Sin embargo, los delitos de robo con violencia o intimidación en las personas, presentan una realidad diferente. El año 1980 registra un total de mil trescientos cincuenta y cinco (1,355) robos con violencia, cifra que asciende a tres mil ciento noventa y siete (3,197) en 1985, lo cual significa ochocientos cincuenta y nueve (859) casos más que en 1989 y cuatrocientos treinta (430) casos más que en 1990. Por tanto, dentro del período estudiado, el peor año en términos de la violencia delictual manifestada según el número de casos de robos con violencia e intimidación en las personas fue 1985. A esto se debe sumar la opinión de fuentes informadas sobre estas materias que indican que ese tipo de fenómeno ha tenido en los últimos años un mayor nivel de osadía y espectacularidad.

## **CIUDAD Y VIOLENCIA. LA IRRUPCIÓN DE NUEVOS ACTORES**

Las fuentes estadísticas a las cuales se tuvo acceso permiten establecer que la actividad criminológica estudiada, constituye una ocupación predominantemente masculina. La participación femenina es débil, y es casi ínfima en los delitos que implican mayores niveles de violencia. Estas representan 25% en los delitos de hurtos, y tan sólo 6% en los delitos de robos.

La variable edad, ofrece algunas particulari-

dades destacables. El tramo de edades de mayor significación en las acciones delictuales se encuentra entre los 0 a 17 años, y los 18 y 28 años. Es decir entre la población joven, y menores de edad. Efectivamente, en el grupo de edad entre los 0 y 28 años se concentran 84.2% y 71.4% del universo de aprehendidos por los delitos de robo y hurto, respectivamente.

Los datos existentes sobre la educación de la población que delinque muestra una situación muy clara. La población vinculada a las acciones de robos y hurtos, se agrupa, en su mayoría, en las categorías con educación básica (62% para hurtos, y 73% para robos), y con educación media (35% para hurtos y 23% para robos), las que en conjunto representan aproximadamente 96% del universo.

Por otra parte, las categorías sin profesión, y obreros, concentran al mayor número de delincuentes, con 28% y 30%, para los hurtos y 41% y 32% para los robos, respectivamente.

El análisis sobre las características socio-demográficas del delincuente tipo, muestra claramente una articulación entre marginalidad social y comportamiento delictual. Sin embargo, esta situación se explicaría por los tipos de delitos analizados y por los procesos de criminalización que la sociedad impone a los distintos grupos sociales. Sólo a manera de ejemplo del carácter selectivo del proceso de criminalización, se debe pensar en el número desconocido de delitos de hurtos comunes, cometidos en los principales supermercados y tiendas comerciales del país por clientes habituales.

Por otra parte, es posible pensar que existe una cierta estratificación en los tipos de crímenes, que se expresa en la mayor participación de individuos jóvenes con baja educación, baja inserción laboral, en delitos de robo y hurtos, en tanto que los delitos más sofisticados cometidos contra la propiedad, por ejemplo las estafas, corresponden a individuos con mayor estatus ocupacional, y con mayor educación.

En Chile, la socióloga Doris Cooper<sup>12</sup>, a través de sus investigaciones en torno de las características de las acciones delictivas en el país, expone la existencia de cinco tipos diferenciados de delincuencia común:

1. Delincuencia masculina urbana extrema.
2. Delincuencia masculina rural mapuche.
3. Delincuencia masculina rural no mapuche.
4. Delincuencia femenina urbana.
5. Delincuencia femenina rural. La autora destaca que la delincuencia juvenil violenta, adquiere significado en el marco de la delincuencia urbana masculina.

En el contexto urbano, muchos niños entre ocho y 12 años, provenientes sobre todo de sectores pobres de la ciudad, inician su participación en acciones delictivas. Estos, en su etapa de juventud, pasan a integrar grupos de delincuentes estables o bien ocasionales. Gran parte de las acciones delictivas de los jóvenes de las esquinas o de las pandillas, tienen como objetivo el acceso al consumo de bienes, servicios e imágenes promovidas por el mercado y

están unidas a una elevada ingesta de alcohol y/o drogas.

La ausencia de horizontes, la profusión de imágenes de consumo y placer, la valoración social del "signo" o la "marca", como adscripción a estatus socioeconómicos elevados, generarían en las principales ciudades del país un nuevo tipo de delincuente "hedonista, amoral, alienado e intersubjetivamente desculpabilizado."<sup>13</sup> Situación que explicaría en parte la recurrencia de acciones de mayor violencia. Robos que, sin necesidad, terminan con homicidios y violaciones. El desfreno de la vida material, el debilitamiento de los lazos afectivos, la sobrevaloración egoísta del individuo, en definitiva, la falta de integración de la moralidad individual a la moralidad colectiva está en la base de la desorganización social.

## PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN SANTIAGO. FIGURAS DE AGRESIÓN Y DE PROTECCIÓN

La sociedad humana es una empresa de construcción de mundo, de significado. La sociedad, como construcción colectiva de orden, siempre ha estado enfrentada al desorden, la violencia, la destrucción, tanto que se puede decir que "el dato básico de la comunidad humana es la violencia"... o "...el miedo a la violencia."<sup>14</sup>

El desorden representa la transgresión de los

12. Cooper, DM. Juventud, delincuencia y violencia. *En Revista de Sociología* Nº 6-7, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1992.

13. Avila, JMa. *Camino a la cárcel. La crisis del sistema carcelario. La nueva delincuencia en Chile*. Ediciones SEI, Santiago de Chile, 1991.

14. Tironi, E. *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile 1973-1989*. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1990.

valores, de la moralidad pública, la destrucción de las normas que establecen los deberes que los hombres, como miembros de una sociedad, se tienen los unos a los otros. Sin embargo, el concepto de desorden es relativizado por el grado de adhesión a las normas que manifiestan los distintos grupos, estratos o subculturas sociales, ya que son ellos quienes legitiman una acción de acuerdo con sus sistemas de valores.

Uno de los mayores miedos de la gente que vive en las ciudades del país, en especial Santiago, es el de la violencia delictiva. Hay una visión generalizada que se estaría pasando por momentos críticos, producto del crecimiento explosivo de las acciones de violencia delictual. Estas percepciones se fundan en un conocimiento asistemático de la realidad, en la que influyen los medios de comunicación de masas, los grupos de pares y las experiencias personales, entre otras.

Algunos fundamentos para la percepción de inseguridad de la gente, se observa de modo indirecto a través de las estadísticas de Carabineros de Chile<sup>15</sup>. Estas indican que entre 1980 y 1991, las denuncias sobre delitos de robos y hurtos presentaron una tasa de crecimiento promedio anual de 9.7% y 2.4%, respectivamente. En el mismo período, las denuncias de homicidio tuvieron una tasa promedio de crecimiento anual de 4.3%. Tan sólo disminuyeron las denuncias sobre lesiones (-0.10%) y violaciones (-0.52%) (Cuadros 3 y 4).

#### El aumento de las denuncias de las acciones de

15. Carabineros de Chile. Departamento de Servicios Policiales. Sección de Evaluación y Planificación.

robos, homicidios y hurtos, es mayor a la tasa de crecimiento promedio anual de población del país, la que alcanza a 1.6%. Esto indica que mientras en 1980 se denunciaban 20 homicidios, 573 hurtos, 840 robos por cada un millón de habitantes, durante 1991 se denunciaron 26 homicidios, 879 hurtos y 1,410 robos por cada un millón de habitantes. Aunque las cifras manifiestan algunas características evolutivas importantes del fenómeno, no se debe olvidar que las denuncias están relacionadas con la legitimidad del sistema político, y en Chile, en 1990 se retornó a un sistema democrático (Cuadros 3 y 4).

La sensación de inseguridad se observa claramente en los resultados de las encuestas de opinión pública. En las encuestas, la delincuencia sobresale como el problema prioritario de la población. En marzo de 1989, alrededor de 21.5% de la gente opinaba que el gobierno debía dedicar su mayor esfuerzo a solucionar el problema de la delincuencia. Esta demanda creció a 40.7% en junio de 1990, 64% en marzo de 1991, 61.2% en julio de 1991, 62.5% en octubre de 1991, 63.5% en diciembre de 1991, 62.7% en abril de 1992, hasta llegar a 58.6% en agosto de 1992<sup>16</sup>.

Según información de marzo de 1993<sup>17</sup>, casi 60% de la población, independientemente de sexo, edad, condición social y posición política, percibe que la delincuencia es mayor que el año anterior. Además, 74.7% de la gente cree que la delincuencia en Chile es más violenta que en el pasado. Sin

16. CEP-Adimark. *Estudio social de opinión pública*. Documento de trabajo N° 186. Santiago, noviembre, 1992.

17. CEP-Adimark. Capítulo VII. Tema especial: *La delincuencia en Chile*. Estudio social de opinión pública. Santiago, marzo, 1993.

**Cuadro 3**  
**Aprehendidos y Denuncias a Nivel Nacional**  
**por Delitos contra la Propiedad.**  
**Período 1980-1991**

Años	Robo		Hurto	
	Aprehendidos	Denuncias	Aprehendidos	Denuncias
1980	9142	31679	6235	15514
1981	7949	29896	5372	13927
1982	8728	36570	5287	14292
1983	11942	45648	6430	16979
1984	12180	51747	7193	18052
1985	13599	63729	7809	21685
1986	15959	71150	8948	22066
1987	17343	67775	11261	22949
1988	18112	60659	11622	19789
1989	17578	61018	10926	17646
1990	18017	76609	11333	19118
1991	18372	87546	11450	20132

**Cuadro 4**  
**Aprehendidos y Denuncias a Nivel Nacional por Delitos Contra**  
**las Personas y Moralidad. Período 1980-1991.**

Años	Homicidios		Lesiones		Violación	
	Aprehen.	Denun.	Aprehen.	Denun.	Aprehen.	Denun.
1980	504	213	18452	42682	648	694
1981	501	190	18469	42998	671	709
1982	663	209	12480	41062	622	820
1983	632	254	12145	50282	728	872
1984	750	277	11894	50573	665	783
1985	728	318	17782	51800	549	775
1986	712	288	14852	47422	544	783
1987	731	285	15277	45596	779	829
1988	760	292	20201	44889	748	765
1989	826	269	22813	43006	762	582
1990	810	385	21031	43823	722	753
1991	806	339	20235	42224	584	735

embargo, las expectativas para los próximos años no son pesimistas. Sólo 39.7% de la población piensa que la delincuencia aumentará en el futuro, en tanto 28.7% estima que se mantendrá igual y 28.1% que disminuirá.

En el campo de las conductas cotidianas sobresalen un conjunto de medidas de resguardo recurrentes en la población. Casi 55% de la gente dice que ha dejado de salir a ciertas horas, igual proporción indica que ha reforzado la seguridad de su casa, 46.3% ha dejado de frecuentar algunos lugares, 43.2% ha acordado ayudarse con los vecinos y 4.4% ha comprado armas de fuego. En términos comparativos, se señala que son las mujeres y los estratos socio-económicos medio y altos, los que han tomado mayores medidas preventivas<sup>18</sup>.

Las medidas preventivas se relacionan con los temores expresados por la población. Casi 63.6% sienten temor de ser asaltados en el centro de la ciudad, 63.1% cuando vuelven al anochecer a su casa, 57.4% cuando salen de su casa, 45.7% al caminar solos por su barrio y 31.8% dentro de su misma casa. El temor es mayor entre las mujeres y las personas de mayores ingresos, pero la población de ingresos bajos es la que manifiesta mayor miedo al volver a casa al anochecer<sup>19</sup>. Es más, los sectores pobres piensan que la situación de

18. Ibid. CEP-Adimark.

19. Ibid. CEP-Adimark.

la delincuencia es igualmente dura que hace unos años atrás (55%), incluso muchos de ellos (30%), dicen sentirse más inseguros que antes<sup>20</sup>.

La importancia asignada, por los sectores de menores ingresos, a la seguridad ciudadana, se manifiesta parcialmente al observar las opiniones que los sectores pobres tienen de las políticas sociales del gobierno<sup>21</sup>. Al ser consultados sobre los problemas sociales a los que ellos asignarían más dinero dentro del gasto social, distinguen en primer lugar a la delincuencia (30.4%).

Respecto a la imagen que la gente tiene de los organismos encargados de la seguridad ciudadana del país, se destaca que 60% de la población considera que Carabineros de Chile ayuda a la gente, igual porcentaje de aquellos que piensan que Carabineros además cuenta con los medios para hacerlo. Sin embargo, al preguntar por la satisfacción acerca de la protección policial de los barrios, la opinión es más heterogénea. La población de menores recursos demuestra mayor insatisfacción por los servicios policiales, siendo seguida por los sectores medios de la sociedad<sup>22</sup>.

La legitimidad de la acción de la policía en estos temas, no es cuestionada, sólo lo es su acción. Los sectores pobres de la ciudad de Santiago, expresan mayoritariamente que si tuvieran que asignar recursos para solucionar el problema de la delincuencia, le darían más dinero primero a carabine-

ros, segundo a la policía de investigaciones y tercero a los municipios<sup>23</sup>.

La situación anteriormente reseñada es consistente con la imagen que los sectores pobres tienen de la justicia, pues 82.2% de los sectores de bajos recursos tiene una opinión espontánea, negativa de la justicia en Chile y sólo en 6.8% es favorable. Entre 82.2% de las personas con opiniones negativas, 21.5% creen que es ineficiente; 18.9% que es discriminatoria; 16% que es arbitraria; 12.7% que es lenta; 7.9% que es corrupta y 4.1% que ha dejado impune atropellos a los derechos humanos. Ante esta situación, la población de bajos ingresos opina que para mejorar su condición, se debe dar a conocer a la gente sus derechos (58%), se deben hacer más rápidos los trámites judiciales (43%) y se deben crear más comisarías (42%)<sup>24</sup>.

La percepción social de inseguridad es uno de los problemas más relevantes dentro del tema de la seguridad ciudadana del país. El temor prolongado de la sociedad, no siempre asociado con la realidad, tiene una existencia independiente del grado de violencia delictiva. La propia definición de un estado violento, condiciona la vida de aquellos que definen la situación. Esto conduce a cambios de conductas y con ello, a diferentes formas de vivir la ciudad.

#### El temor incontrolado hacia la violencia

20. SUR profesionales. *Programa de políticas sociales. Evaluación de políticas sociales*. Encuesta, septiembre, 1993.

21. Ibid. SUR profesionales.

22. Ibid. CEP- Adimark.

23. Ibid. SUR profesionales.

24. Correa, SJ & Barros, LL. *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*. Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC) y Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago, 1993.

delictiva, es un fenómeno social peligroso para el bienestar colectivo. La percepción sostenida de inseguridad conduce a la adopción de medidas poco rigurosas, basadas en la búsqueda de soluciones inmediatas. Dentro de éstas se cuentan la exigencia de una mayor violencia institucionalizada de las fuerzas de orden público, el reclamo de un mayor castigo penal e incluso de autojusticia.

El miedo a un estado de violencia delictiva, expresado en conductas de evitación, protección, retraimiento, apatía, entre otras, se debe encausar hacia el fortalecimiento de los lazos colectivos. La falta de conocimiento del hombre y de la sociedad, tanto en sus dimensiones valóricas como conductuales, en reiteradas ocasiones ha generado espacios sociales de degradación de la vida y convivencia humana. Reconocer la importancia de la vida social del hombre, implica oponerse a las actitudes y conductas de desconfianza y rechazo entre las personas, que crean un clima que socava las bases principales de la vida colectiva.

## **CIUDAD E INSEGURIDAD. ESPACIO SEGREGADO**

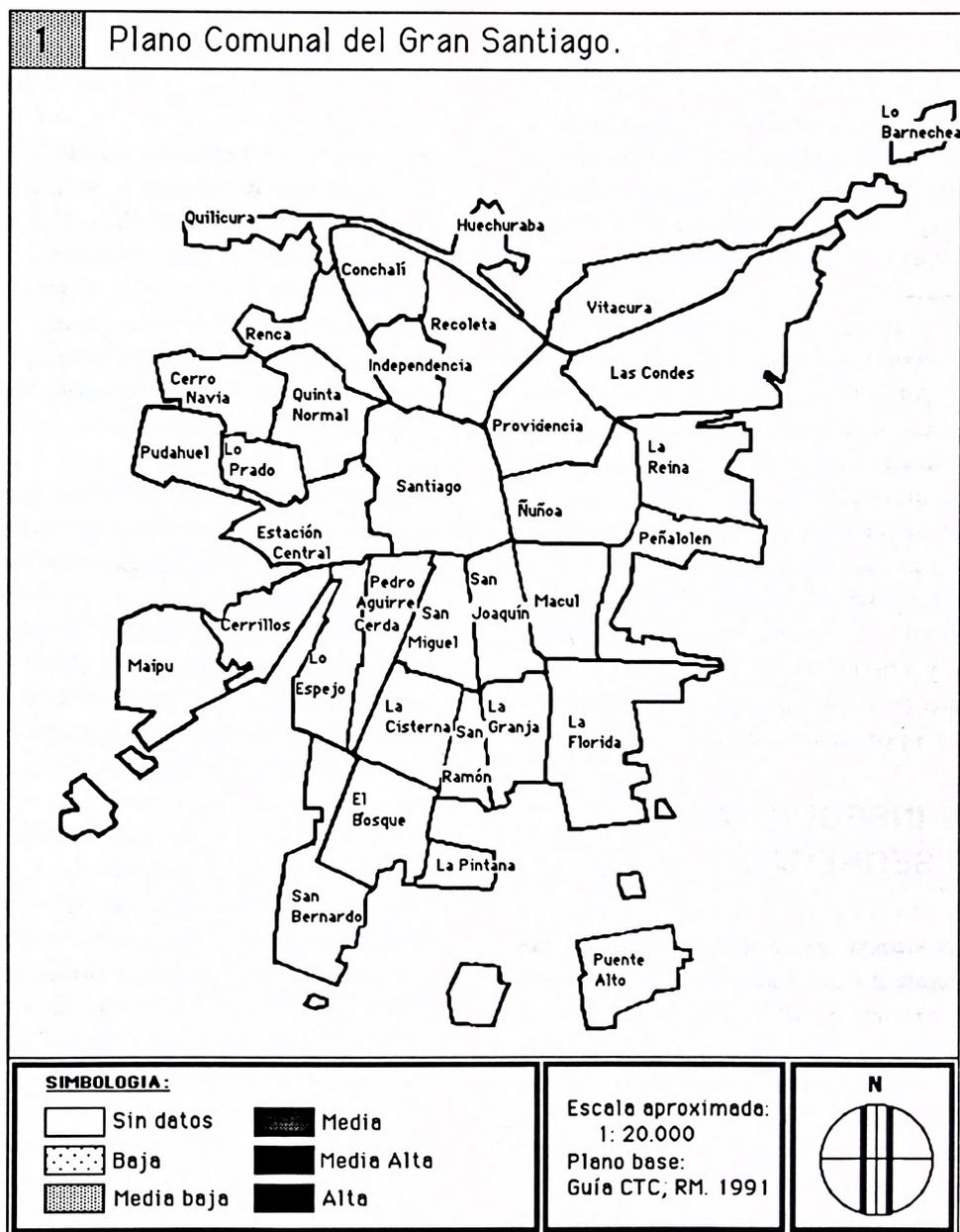
• *Las comunas residenciales de quienes delinquen.* Santiago se caracteriza por ser una ciudad muy extensa y altamente segregada. La ciudad con cerca de 100 habitantes por ha tiene, actualmente, una de las densidades más bajas del mundo y su población se distribuye al interior de comunas socioeconómicamente homogéneas (Plano 1). Los sectores de mayores ingresos se localizan en cinco comunas de la zona oriental de la

ciudad (Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, La Reina, Providencia y Ñuñoa), en tanto que los sectores de menores ingresos se agrupan en los anillos periféricos, ya sea en poblaciones tradicionales (sector norte de la ciudad) o nuevas (sector sur de la ciudad). Además se pueden reconocer dos ejes de localización de población de estrato medios, una hacia el sur-oriente (La Florida) y otro en el poniente (Maipú). La comuna de Santiago, ubicada en el centro de la ciudad, es el lugar de localización del sector terciario de mayor jerarquía, que se extiende hacia el oriente a través de las comunas de Providencia y Las Condes (Plano 2).

Dentro de la ciudad, los individuos condenados por acciones delictivas provienen mayoritariamente de las comunas que reúnen población de menores ingresos y que presentan mayores problemas ambientales, Conchalí en el Norte, Pudahuel en el Occidente, San Miguel, La Cisterna y La Granja en el Sur, según la antigua subdivisión comunal, reúnen 63% del total de las personas comprometidas en estas acciones.

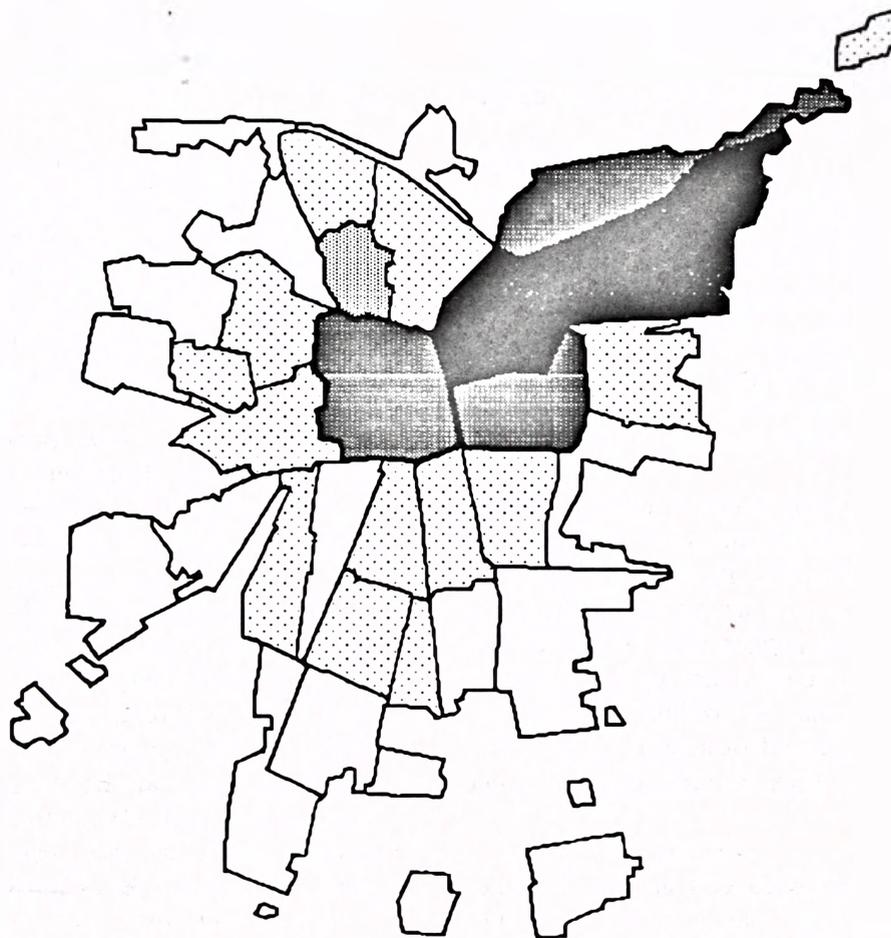
Las comunas de Oriente de la ciudad, aquellas que concentran los mejores indicadores de vida sólo presentan 9% del total de los condenados del Gran Santiago, de los cuales 7% pertenecen a la comuna de Ñuñoa y que con alta probabilidad se deben concentrar, en la nueva subdivisión comunal, en las comunas con mayores problemas económicos, sociales y ambientales.

Más allá de la relativa importancia de la variable económica en el condicionamiento del fenómeno, el espacio urbano igualmente subordina a



2

PRECIO DEL SUELO EN EL GRAN SANTIAGO 1992. (UF/M2).

**SIMBOLOGIA:** UF/M2

	Menos de 1 UF		7.7-11.4
	1.0-3.8		11.5-15.2
	3.9-7.6		15.3-19

Escala aproximada:  
1: 20.000  
Plano base:  
Guía CTC, RM. 1991



la población a determinadas relaciones sociales, procesos de comunicación y desarrollo de aprendizajes diferenciales. Este hecho permite pensar que un análisis más fino, geográficamente hablando, pueda conducir a reconocer ciertas zonas residenciales intracomunales de mayor concentración delictiva.

En estos espacios el alcance de los patrones de comportamiento social se pueden ver afectados, como consecuencia de un proceso de neutralización de valores o de generación de pequeños grupos subculturales o contraculturales. Estas zonas urbanas se caracterizarían por sus rasgos de desorganización social asociados con valores y normas que condicionan la delincuencia.

La sociedad de pluralidad normativa, de desorganización y conflicto social no sólo se manifestará en las zonas residenciales. Por el contrario, ciertos espacios públicos o de interacción social como determinadas calles, pasajes, sitios eriales, centros de diversión, botillerías, entre otros, se pueden presentar como zonas de socialización delictiva. El acceso que los individuos tengan a estos lugares estará condicionado por la forma de ocupar o de vivir la ciudad.

La situación reseñada, de gran complejidad en la ciudad, se puede apreciar con mayor claridad en un ambiente que funciona como un pequeño laboratorio de las conductas delictivas: la cárcel. En la cárcel, la celda como espacio físico y la carreta (camarilla de reos) como grupo social son las unidades básicas de socialización delictual. Los sujetos con mayor tiempo de reclusión exhiben

alta influencia sobre los primerizos, y transmiten a través de historias delictivas o de conductas carcelarias las maneras de transgredir la justicia y aún más la internalización de valores justificatorios de los actos delictivos y de neutralidad ante la ley<sup>25</sup>.

• *Los medios de comunicación y la percepción de la ciudad.* Cada habitante tiene un mapa interno, un esquema espacial de su ciudad. Cada grupo social posee una representación del espacio. Este esquema se construye con la experiencia individual y colectiva y, en cierta forma, es expresión de la valoración y simbolismo que cada sociedad, a través de sus distintos agentes, entrega al espacio construido. Toda persona es capaz de identificar lugares de la ciudad que le provocan buenos recuerdos, así como otros que sólo quisiera olvidar o que le son indiferentes.

La percepción de inseguridad ciudadana, no se representa de igual forma en la totalidad de los espacios públicos y privados. El temor hacia determinadas zonas de la ciudad se relaciona tanto con las propias vivencias, como con las experiencias transmitidas verbalmente. En muchas ocasiones, el sentimiento de seguridad no responde a datos de la propia realidad, sino más bien, a la influencia de importantes agentes de socialización, entre los que se destacan los medios de comunicación de masas.

Datos preliminares de un seguimiento a la prensa, desarrollado durante 1993 en la ciudad de San-

---

25. Avila, JM. *Camino a la cárcel. La crisis del sistema carcelario. La nueva delincuencia en Chile.* Santiago de Chile, Editorial SEI, 1991.

tiago<sup>26</sup>, indica que los medios escritos entre 1980 y 1990, dieron una mayor cobertura a los delitos contra la propiedad, seguidos de los delitos contra las personas y de los delitos políticos (Cuadro 5, con información sistematizada de los diarios El Mercurio y La Tercera).

Dentro de los delitos contra la propiedad, los robos con violencia representan aproximadamente 80% de las noticias publicadas, en tanto que en los delitos contra las personas, los homicidios concentran alrededor de 70% de la información. Por otra parte, los atentados son las acciones político-delictivas mayormente cubiertas por los periódicos (86%) (Cuadro 5).

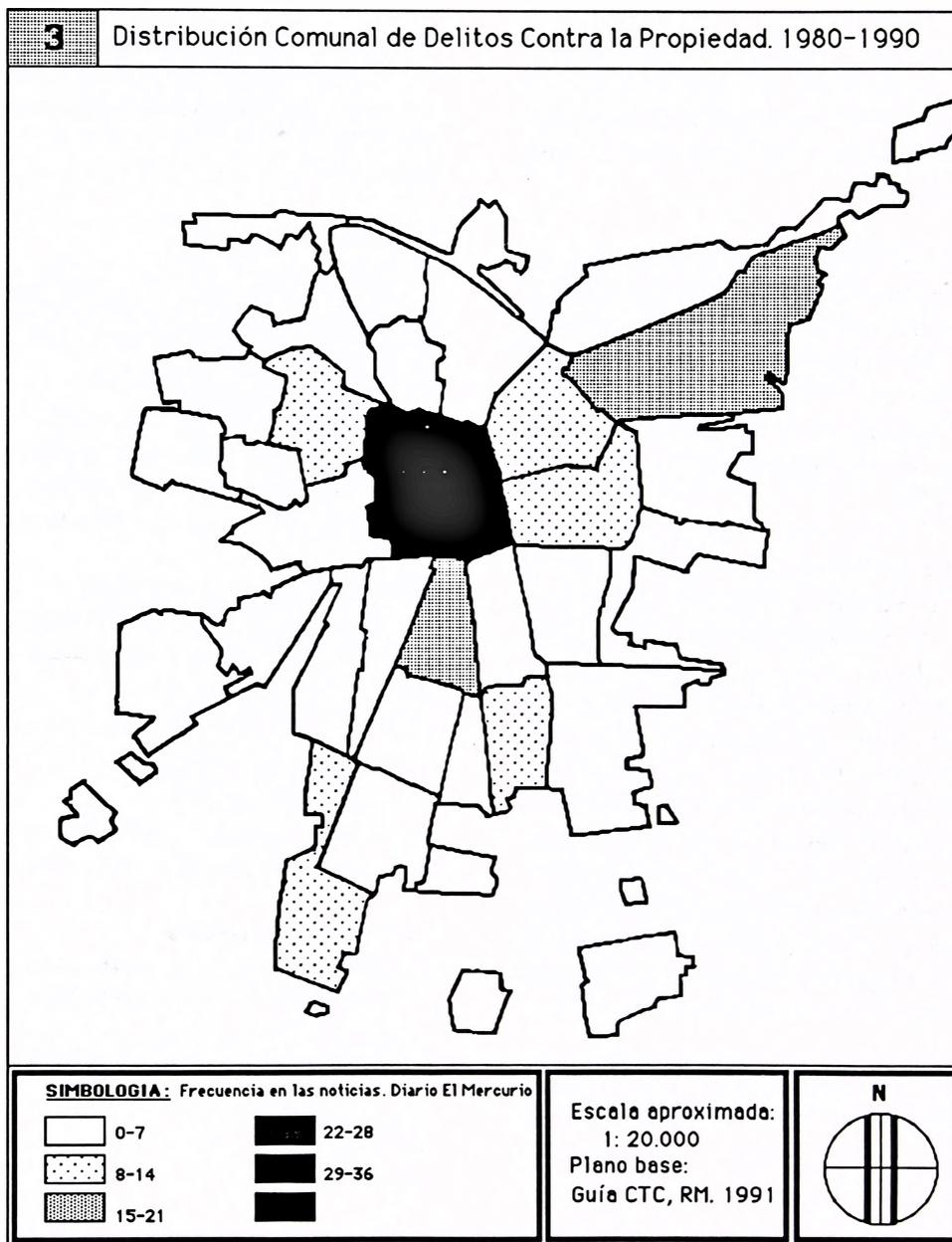
En cuanto a la distribución intraurbana de los delitos, existe consistencia entre los diarios, en la identificación de comunas asociadas con ciertas acciones de violencia delictual. El diario El Mercurio, con mayor recurrencia destaca las comunas de Santiago, Las Condes, San Miguel, Providencia y Ñuñoa, cuando cubre los delitos contra la propiedad. Cuando entrega noticias en torno de los delitos contra las personas, sobresalen las comunas de Santiago, Pudahuel, San Miguel, Peñalolén y Conchalí. La información publicada sobre delitos políticos destaca a las comunas de Santiago, Pudahuel, San Miguel, Conchalí y Las Condes (Planos 3, 4 y 5).

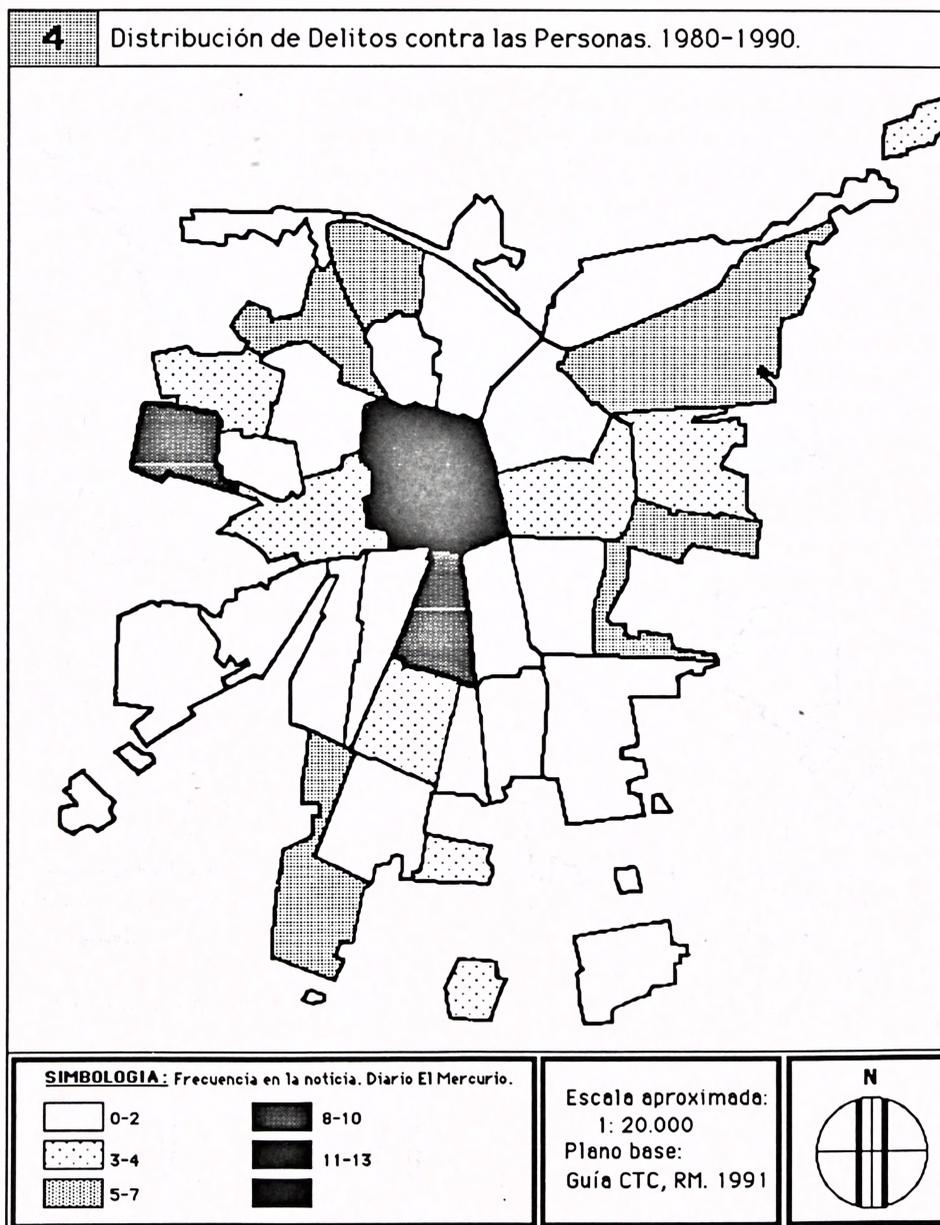
El diario La Tercera de la Hora, cubre un mayor número de casos sobre acciones delictivas. Este,

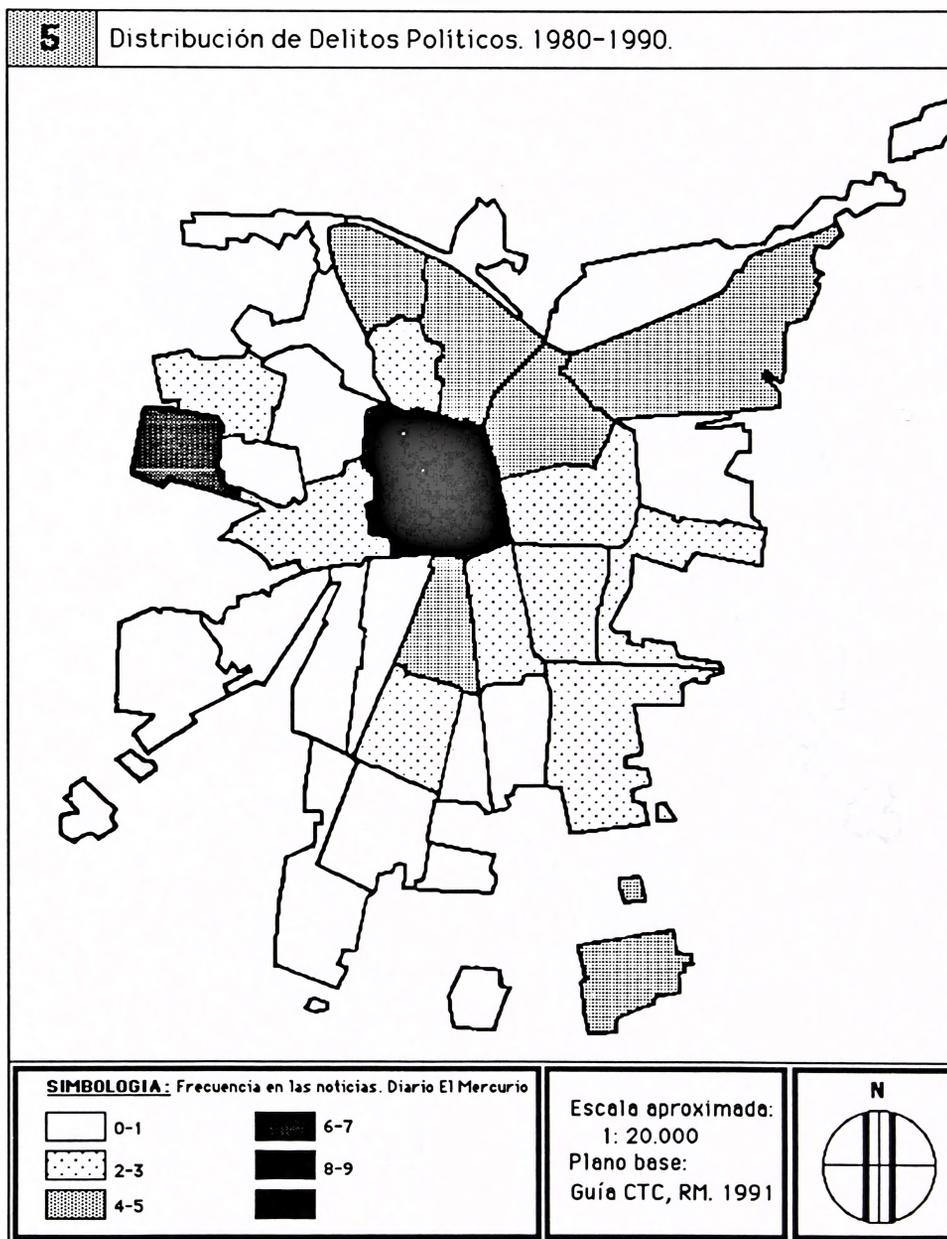
**Cuadro 5**  
**Frecuencia de Delitos Políticos, Delitos Contra la Propiedad, Delitos Contra las Personas**  
**(tipos de delitos más comunes)**

El Mercurio	(%)	(%)
Delitos contra la propiedad		195 (53.9)
Hurtos	0 (0)	
Robos con fuerza	33 (16.9)	
Robos con violencia	162 (78.6)	
Delitos contra las personas		99 (27.3)
Lesiones	13 (13.1)	
Homicidios	67 (67.7)	
Violaciones	5 (5.1)	
Secuestros	14 (14.1)	
Delitos políticos		68 (18.8)
Atentados	59 (86.8)	
Enfrentamientos	9 (13.2)	
La Tercera de la Hora		
Delitos contra la propiedad		195 (53.9)
Hurtos	5 (2.1)	
Robos con fuerza	32 (18.5)	
Robos con violencia	136 (78.6)	
Delitos contra las personas		99 (27.3)
Lesiones	16 (14.8)	
Homicidios	81 (75.0)	
Violaciones	9 (8.3)	
Secuestros	2 (1.9)	
Delitos políticos		68 (18.8)
Atentados	31 (86.1)	
Enfrentamientos	5 (13.9)	

26. Oviedo, ES. *Historia de la violencia política-delictual de la ciudad de Santiago durante el 1900*. Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, 1993.







entre 1985 y 1990, presentó a las comunas de Santiago, Providencia, Ñuñoa, San Miguel y La Florida, como aquellas donde se concentra un mayor número de delitos contra la propiedad. En los delitos contra las personas sobresalen Santiago, Conchalí, La Cisterna y San Miguel, en tanto que en los delitos políticos aparecen con mayor recurrencia las comunas de Santiago, San Miguel, Providencia, Puente Alto y Maipú.

Un rápido análisis permite observar que las noticias contribuyen a la construcción de los esquemas espaciales de la ciudad. En la ciudad de Santiago, los delitos contra la propiedad, en especial los robos con fuerza y violencia, son percibidos como delitos propios de las comunas que concentran los servicios urbanos de mayor jerarquía y los ingresos más altos de la sociedad. Los delitos contra las personas, en especial lesiones, homicidios y violaciones se perciben como acciones propias de comunas periféricas, de menores ingresos o de distribuciones socioeconómicas más heterogéneas. Los delitos políticos, atentados y enfrentamientos, se perciben como delitos un poco más dispersos. Estos, se ofrecen como acciones céntricas, de comunas que concentran a población de altos ingresos o de comunas de menores ingresos en los anillos periféricos de la ciudad.

• *Los robos y hurtos en las comunas del Gran Santiago en 1990.* Para complementar los antecedentes ya estudiados se muestra en esta última sección un análisis de las pautas geográficas de robos y hurtos en el Gran Santiago (Plano 6). Interesa conocer, en una primera aproximación, la distribución según comuna de estos delitos y los

objetos que se ven afectados.

Siguiendo un orden de menor a mayor grado de violencia, en esta sección se tratarán primero los hurtos, segundo, los robos con fuerza y por último los robos con violencia.

• *Los hurtos en las comunas del Gran Santiago en 1990.* En el caso de los hurtos, se pudo establecer un cuadro general; sin embargo, debido a las diferencias que se producen según se afecte a residencias, personas o instituciones, se optó por presentar también los resultados en forma detallada.

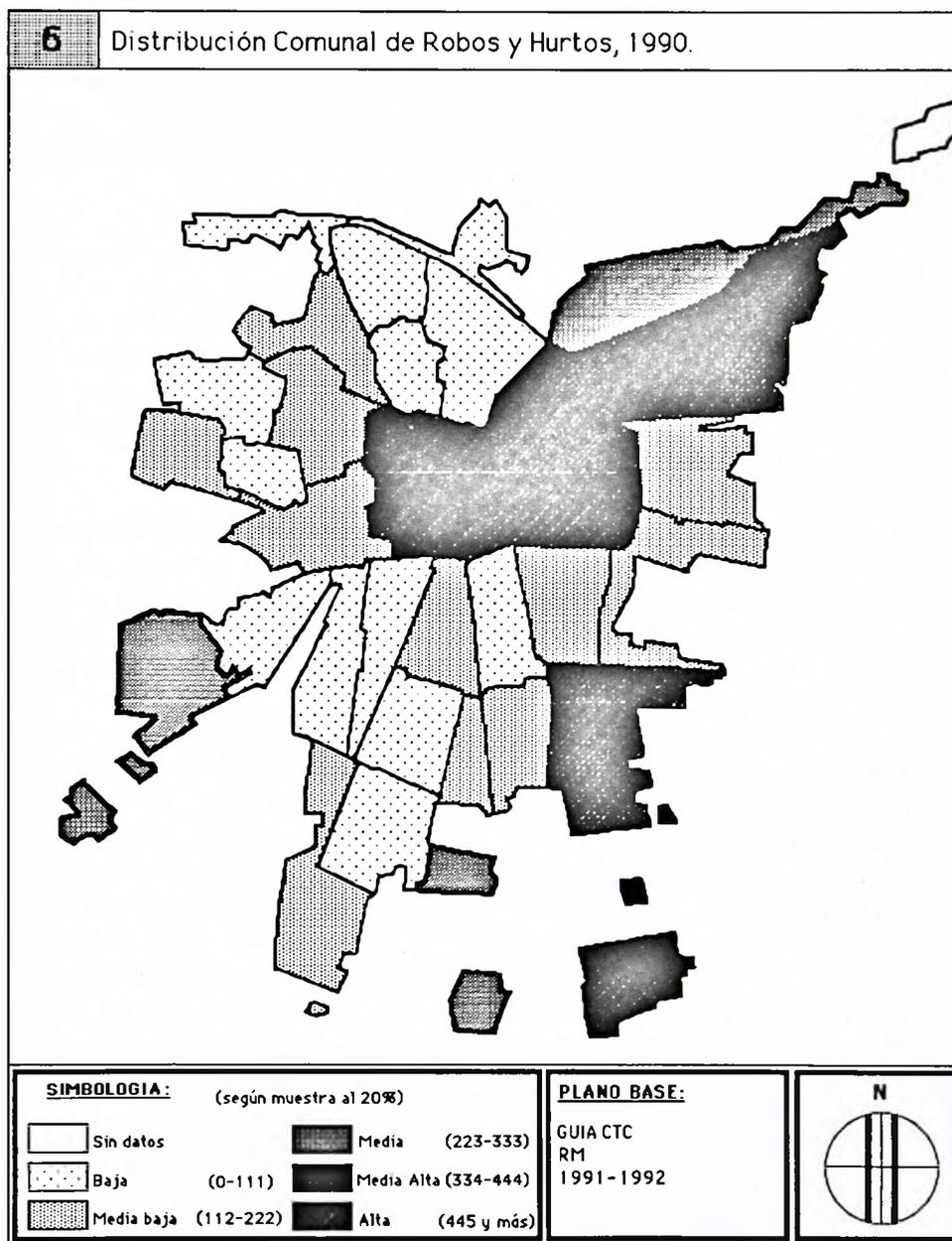
En términos generales, la comuna más afectada por los hurtos es Santiago, que concentra 18% del total registrado en la ciudad en 1990. Le siguen las comunas de Puente Alto (13%), Maipú (7%), Providencia (5%) y La Florida (5%)\*.

En el caso específico de hurtos a residencias (que constituyen 49% del total de hurtos), hay un marcado sesgo en el caso de la comuna de Puente Alto que concentra 15% del total de hurtos a residencias en el Gran Santiago. En orden decreciente, las otras comunas más afectadas por hurtos a residencias son Maipú (10%), Santiago (10%), Las Condes (6%), La Florida (6%), que en conjunto abarcan 47% del total. Se podría decir que los hurtos a residencias afectan en mayor medida a comunas de estrato medio y alto\* (Plano 7).

En el caso de hurtos a personas, que constituyen

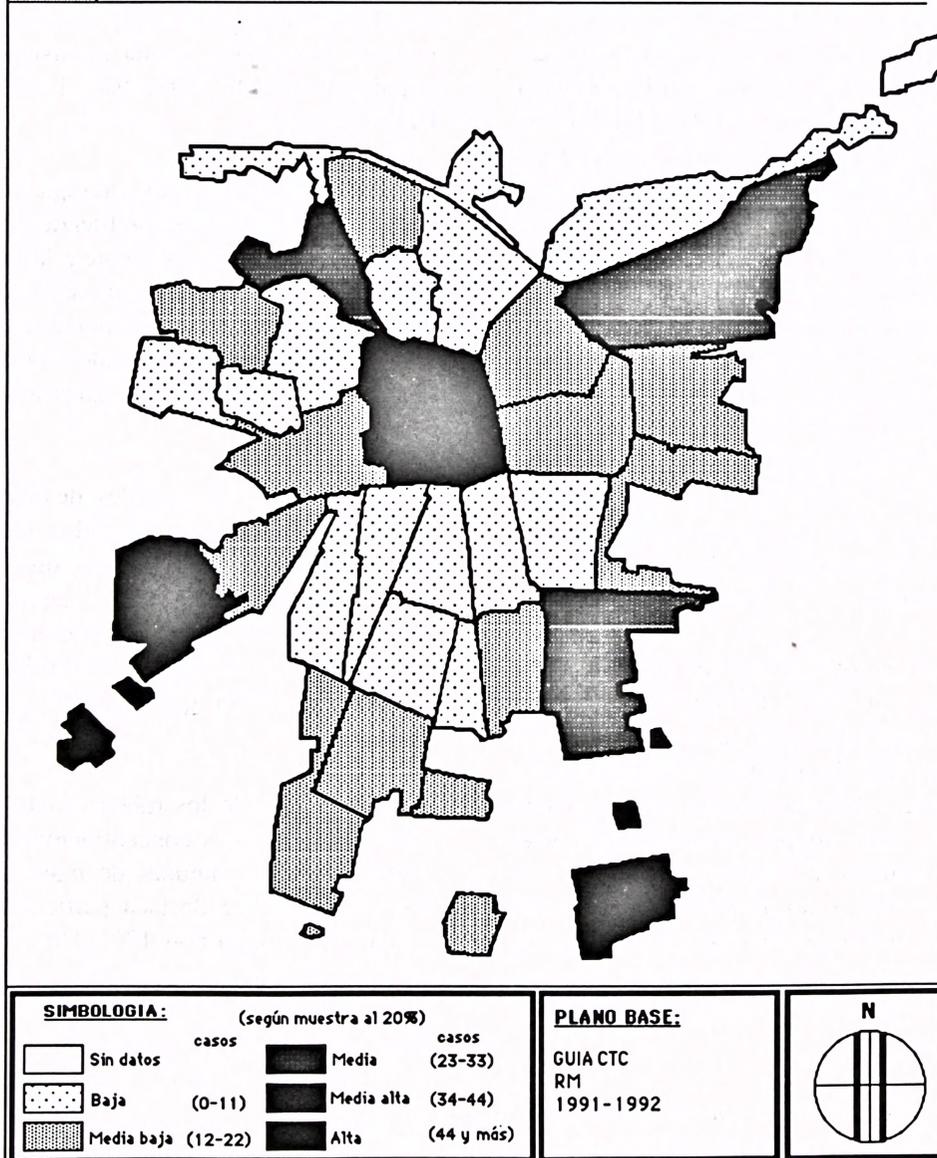
---

\* Información detallada solicitarla al autor.



7

Distribución Comunal de Hurtos a Residencias, 1990.



29% del total de hurtos, la concentración más alta se encuentra en la comuna de Santiago (25%), donde se produce la mayor confluencia de personas y se registra la concentración más elevada de actividad económica y comercial. Le siguen en importancia las comunas de Puente Alto (15%), La Florida (6%), Maipú (6%) y Providencia (6%), que en total abarcan 58% de los hurtos a personas (Plano 8).

La pauta geográfica de hurtos a instituciones, tiene un mayor grado de concentración geográfica. Esta atañe principalmente al centro y otras comunas que por lo general presentan un mayor nivel de actividad económica y comercial. Las más afectadas son Santiago (28%) y Providencia (11%), pero también otras como Renca (8%), Puente Alto (7%), Ñuñoa (5%), Macul (4%), que en conjunto abarcan 63% del total, mientras el resto se dispersa entre las demás comunas del Gran Santiago (Cuadro 4, Plano 9).

• *Los robos con fuerza en las comunas del Gran Santiago, en 1990.* También es necesario estudiar los robos con fuerza en las cosas (Plano 10), con un cierto nivel de desagregación según el objeto afectado, ya que si bien es posible establecer una pauta general, ésta adopta características más específicas al estudiar el fenómeno en forma más desagregada. En este caso, la pauta geográfica se desglosa según el objeto afectado sea residencias, autos o instituciones, cuyas frecuencias alcanzan 47%, 39% y 14% del total de robos con fuerza, respectivamente.

Las residencias afectadas por robos con fuerza se dispersan en la ciudad, pero se descubre un grado

de concentración parcial en las de estrato medio y alto (Las Condes, 10%; Ñuñoa, 9%; La Florida, 9%; Providencia, Santiago y Maipú, 4%), aunque también afecta con alguna intensidad a comunas populares (Puente Alto, 9%; La Pintana y La Granja, 5%).

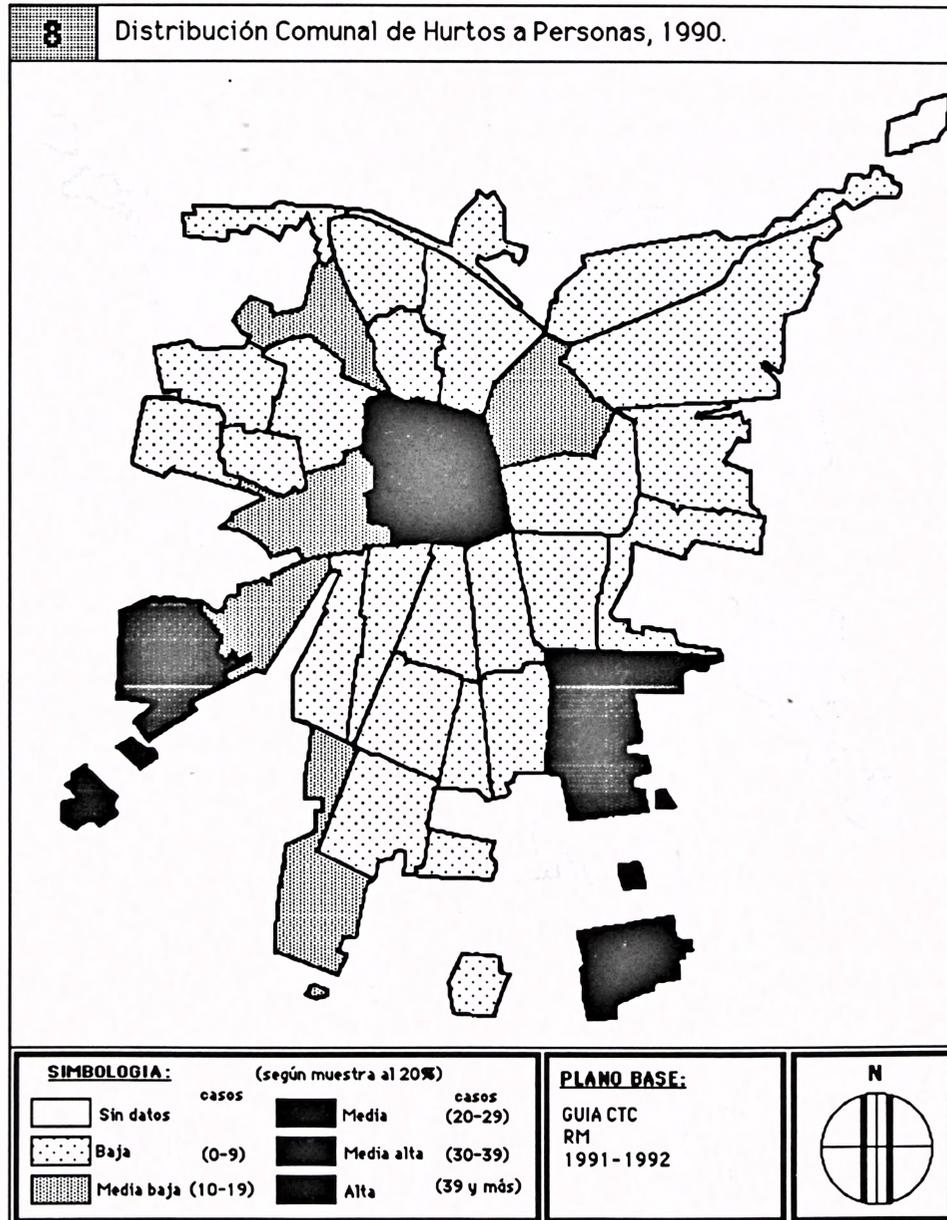
Por otra parte, cabe agregar que la pauta geográfica de los robos con fuerza a departamentos se ciñe bastante estrechamente a la distribución de su stock en la ciudad. Sin embargo, las residencias en departamentos se ven proporcionalmente mucho menos afectadas por este delito en relación con las casas. En términos globales esta proporción es de 1 a 3.3.

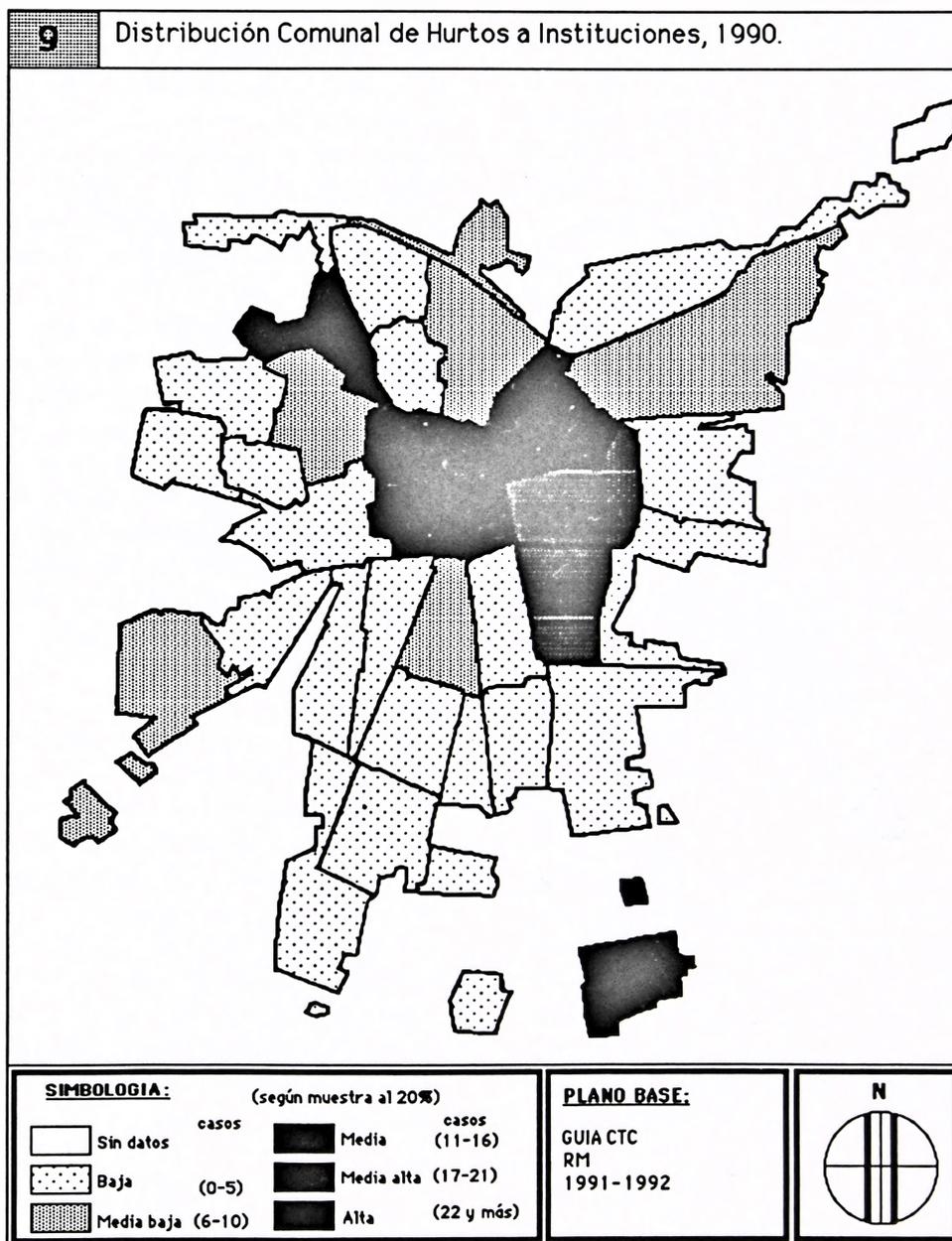
Los robos de automóviles, de objetos al interior o del exterior de los vehículos tienen una alta concentración en las comunas que registran una mayor cantidad de matrículas y aquellas que tienen un mayor destino de viajes en automóvil. Estas son Las Condes (25%), Ñuñoa (14%), Santiago (14%), Providencia (12%), que concentran 65% del total de los robos•.

En el caso de los robos con fuerza a instituciones, las mayores concentraciones de delitos se registran en las comunas de mayor actividad comercial, donde se destaca particularmente la comuna de Santiago con 17%. Otras comunas bastante afectadas son Ñuñoa (8%), La Florida (7%), Puente Alto (7%), Providencia (6%), Las Condes (5%), Renca (4%), Maipú (4%), Quinta Normal (3%), Estación Central (3%), San Miguel (3%)•.

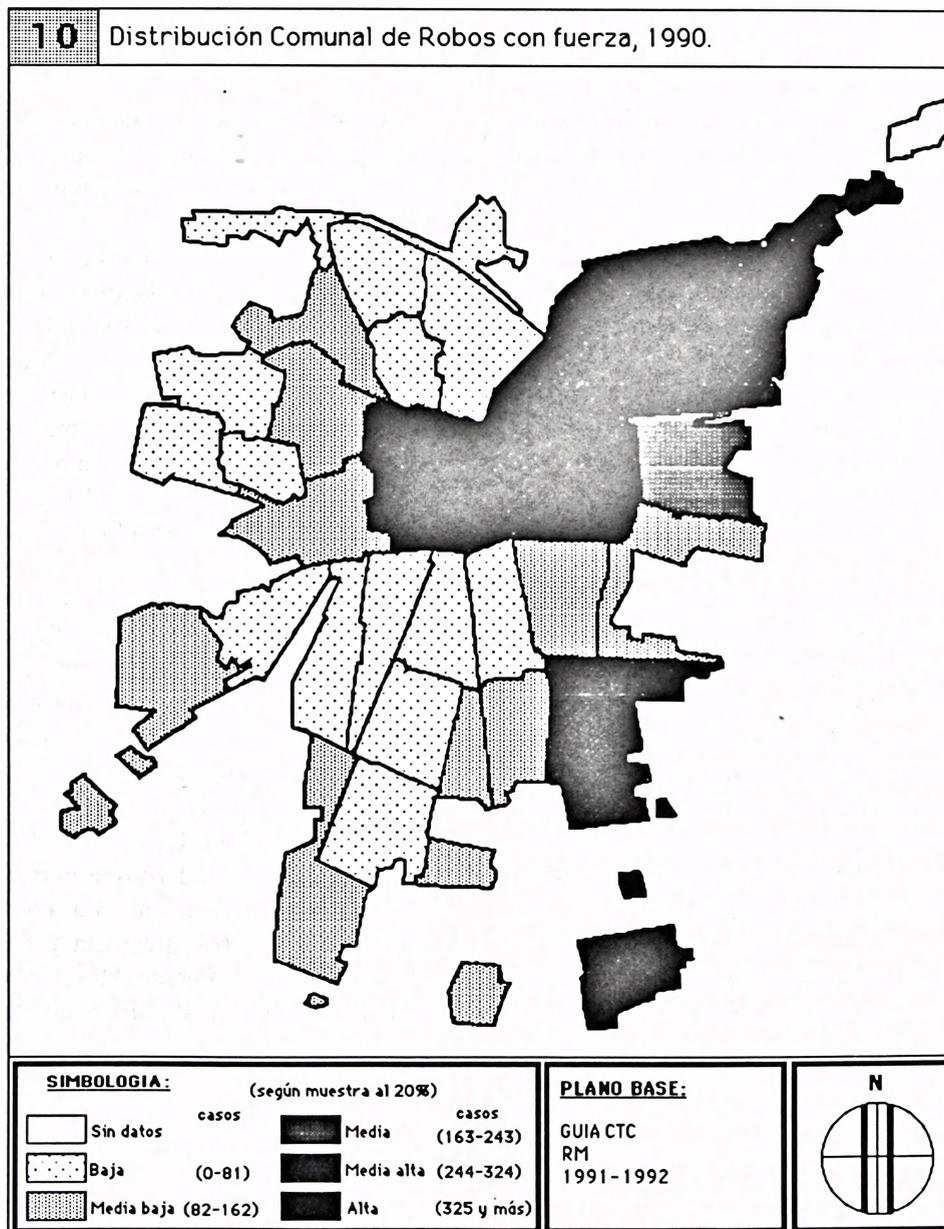
---

• Información detallada solicitarla al autor.





10 Distribución Comunal de Robos con fuerza, 1990.



Cabe destacar que del total de robos con fuerza a instituciones, las más afectadas son instituciones comerciales (54%), seguidas de las de carácter político, económico o social (18%), las instituciones financieras (16%) y por último, las de giro industrial (12%).

Finalmente interesa consignar el patrón geográfico que se presenta al integrar todos los robos con fuerza. En lo fundamental, las mayores concentraciones se registran en el sector central y en el oriente del Gran Santiago. Las siguientes comunas concentran dos terceras partes del total de robos con fuerza: Las Condes (15%), Ñuñoa (11%), Santiago (10%), Providencia (8%), La Florida (7%), Puente Alto (6%), La Reina (4%) y Macul (4%).

• **Los robos con violencia en las comunas del Gran Santiago en 1990.** En el caso de los robos con violencia (Plano 11), aunque por definición hay, siempre, por lo menos una persona directamente afectada, también se ha optado por clasificar al sujeto u objeto del delito en los siguientes cuatro elementos: personas en sí mismas, instituciones, residencias y vehículos, que concentran las siguientes proporciones del total de estos delitos: 65%, 29%, 4% y 2%, respectivamente (Plano 11).

Al estudiar la pauta geográfica de los robos con violencia que afectan a las personas en sí mismas, se puede constatar que en contraste con los resultados obtenidos en los delitos ya analizados, las mayores frecuencias de este delito tienden a concentrarse además del centro, en comunas residenciales ocu-

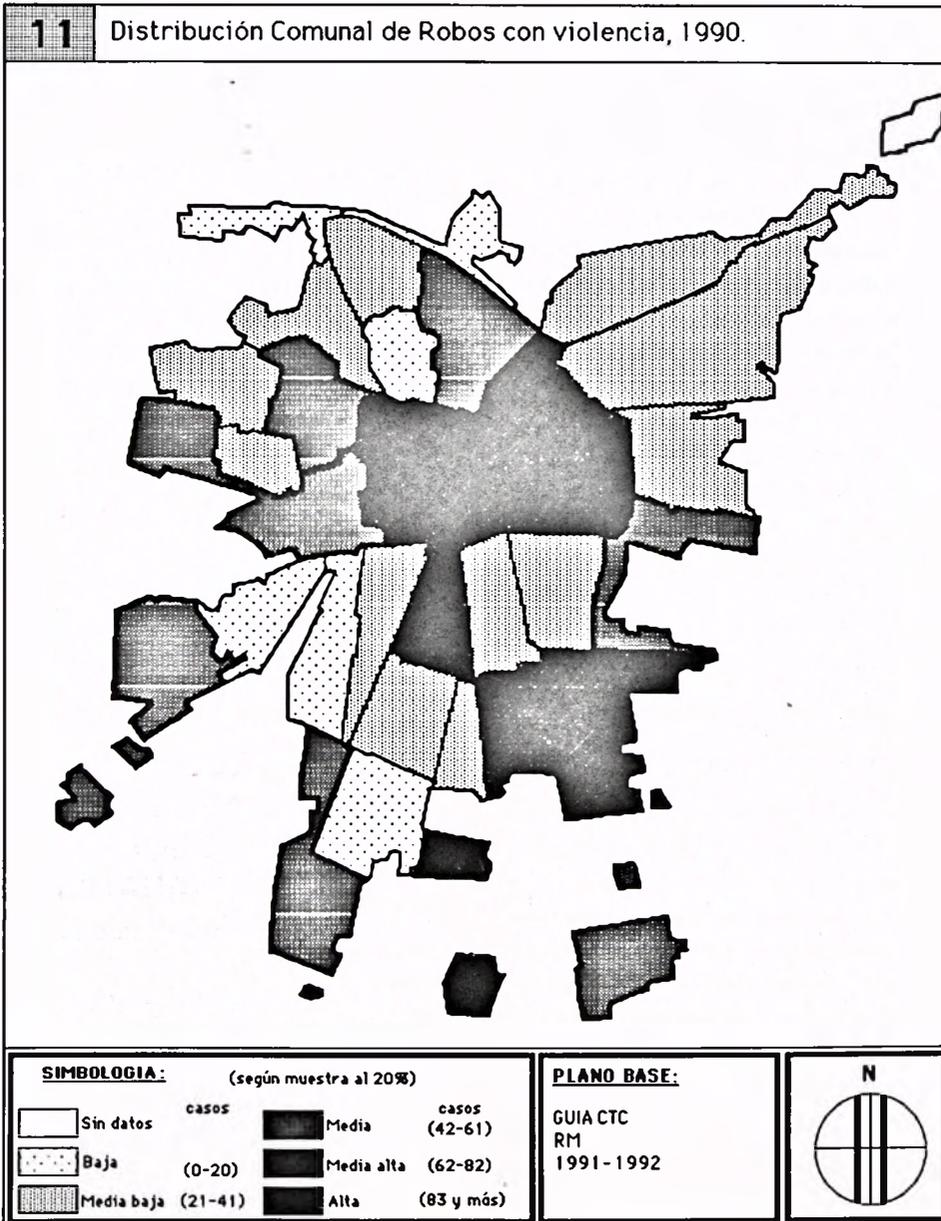
padas por personas de estrato socioeconómico medio-bajo, bajo y muy bajo.

Cabe consignar que además de la comuna de Santiago, que concentra 21% del total de robos con violencia que afectan a personas directamente, el fenómeno tiene una manifestación bastante dispersa, pues afecta sobre todo a las comunas de La Pintana (8%), La Florida (6%), La Granja (5%), Pudahuel (4%), Estación Central (4%), San Bernardo (4%), San Miguel (3%), Maipú (3%), San Joaquín (3%). Complementariamente interesa establecer que este delito se comete en 89% de los casos en la vía pública, en 8% a bordo de medios de locomoción colectiva y en 3% de los casos, en espacios privados (Cuadro 5).

En el caso de los robos con violencia a instituciones (que representan 29% del total de este delito), las más afectadas son las instituciones comerciales (83%) (en mayor proporción aun que en el caso de los robos con fuerza), a éstas le siguen las de carácter financiero (10%), las industriales (4%) y finalmente las de carácter político, económico y social (3%). La comuna de Santiago concentra 18% de estos delitos, a lo que se debe agregar en orden descendente La Florida, Ñuñoa y Providencia con 6%, Recoleta y San Miguel con 5% y La Pintana, Puente Alto, Cerro Navia y Estación Central con 4%. El resto de las comunas registran porcentajes más bajos).

Los robos con violencia a residencias representan sólo 4% del total de robos con violencia. En este caso las comunas más afectadas son Las Condes (19%), Santiago (10%), Quinta Normal

• Información detallada solicitarla al autor.



(9%), La Reina (5%), La Pintana (5%), Ñuñoa (5%), Providencia (5%) y San Bernardo (5%).

También cabe consignar que en 95% de los casos se trata de casas y sólo en 5% de apartamentos.

Los robos con violencia a vehículos representan apenas 2% del total de los robos con violencia y se concentran en la mayoría de los casos en Santiago (29%), La Florida (15%) y Ñuñoa (9%) (Cuadro 6).

A modo de comentario final, interesa aclarar que al hacer un cómputo único de hurtos, robos con fuerza, y robos con violencia y agruparlo según las categorías ya utilizadas, se descubre que las residencias son el objeto más afectado, pues concentran 37% de los delitos (de éstos 76% son robos con fuerza, 22% son hurtos, y 2% son robos con violencia). Las residencias se ven más afectadas que las personas como objeto del delito, o las instituciones, o los vehículos (Cuadro 6).

Esta realidad podría estar en la raíz de la percepción de inseguridad y violencia que se descubre en Santiago, pues a diferencia del daño que pueda implicar alguno de estos delitos que afecte a una persona en la vía pública, o de la lesión material que pueda implicar un robo, o hurto a una institución, o hacia algún vehículo, cualquiera sea el objeto sustraído, en el caso de robos y hurtos a las residencias se está atacando el hábitat más íntimo de la familia.

**Cuadro 6**  
**Frecuencia de Delitos de Residencias, Personas,**  
**Instituciones y Autos\***

	(%)	(%)
Residencias	2538 (37)	
Hurto		555 (22)
Robos con fuerza		1924 (76)
Robos con violencia		59 (2)
Personas	1372 (20)	
Hurto		328 (24)
Robos con violencia		1044 (76)
Instituciones	1286 (19)	
Hurto		249 (19)
Robo con fuerza		566 (44)
Robo con violencia		471 (37)
Autos	1637 (24)	
Robo con fuerza		1603 (98)
Robo con violencia		34 (2)

\* Tipos de delitos más comunes, según muestra al 20%.

Fuente: Elaboración propia, a partir de información proporcionada por el Departamento ANAPRO de la Policía de Investigaciones de Chile.

## **CIUDAD Y VIOLENCIA DELICTIVA. LAS MEDIDAS ADOPTADAS. EN BUSCA DE SOLUCIONES SOCIAL Y URBANAMENTE INTEGRADAS**

La preocupación y discusión pública del mundo profesional y político en torno de la cantidad y forma como se ha expresado la violencia delictiva en las ciudades del país, sumado a la preocupación por la percepción de inseguridad de

la gente, ha conducido al planteamiento y adopción de un conjunto de acciones tanto en el ámbito exclusivamente legal, como en el penitenciario, social y urbano.

Sin embargo, la búsqueda de mejores condiciones de vida dentro de la ciudad no es un camino fácil, y menos en el campo de la seguridad ciudadana. Esto, por la falta de diagnósticos compartidos, por la dispar y atomizada participación de los distintos actores comprometidos y por sobre toda las cosas por la complejidad y amplitud del problema.

En general, la elaboración de políticas para la ciudad es un asunto de la mayor complicación. Además de ser un espacio donde se presenta la pugna de muchos intereses, la elaboración de políticas para la ciudad es un proceso que enfrenta dificultades para llegar a ser eficiente, debido a que el medio político y administrativo donde tiene lugar la toma de decisiones casi siempre se encuentra fragmentado. La diversidad a que se refiere comienza a nivel de las calles, entre los distintos sectores de usuarios, muchas veces en contraposición o pugna. Esta situación se extiende a conflictos entre organismos y burocracias de la ciudad.

En este ámbito durante los últimos años se han planteado una serie de acciones en torno del tema. Sin ser exhaustivos, sólo a modo de ilustrar la situación parece interesante realizar una rápida visión a la agenda del gobierno y de una de las municipalidades con más recursos, como es la Municipalidad de Santiago.

A nivel de Gobierno, cabe destacar dos ini-

ciativas. Durante 1993, el Ministerio del Interior en el marco del Programa de Mejoramiento Urbano destinó 500 millones de pesos a proyectos vinculados a la seguridad ciudadana. Estos recursos fueron distribuidos sólo al nivel del Area Metropolitana de Santiago y financiaron básicamente infraestructura. Los proyectos, fueron presentados por la propia comunidad a su municipio y consistieron en iniciativas de cierres de sitios eriales, iluminación, mejoramiento de plazas, instalaciones de teléfonos y sistemas de radio, así como capacitación de la población para enfrentar la delincuencia. Para 1994, está contemplado que los recursos del Ministerio del Interior se focalicen en las urbes que sufren los mayores problemas de violencia delictiva en el país.

Cabe destacar que, si bien el Programa en su comienzo tendió a financiar principalmente obras de infraestructura en Santiago, se proyecta extenderlo hacia regiones, bajo una tipología de proyectos más amplia. Además, se subraya como propósito la necesidad de comprometer a la población en la responsabilidad sobre la seguridad ciudadana.

La segunda iniciativa, corresponde a un "Plan Nacional Antidelincuencia", que contempla una estrategia global para enfrentar el problema desde una política de Estado. El documento se debe presentar a fines del presente año y fue redactado por una comisión designada por el Presidente de la República, que contó con representantes de las distintas tendencias políticas. El Plan Nacional debe presentar el problema desde tres perspectivas:

- Medidas de carácter preventivo.

- Medidas de control.
- Medidas de juzgamiento por los tribunales y rehabilitación.

Dentro de las medidas preventivas, el Plan Nacional establecerá acciones de carácter educacional para enfrentar el alcoholismo y la drogadicción, y de reforzamiento de valores para mejorar la convivencia en la sociedad. Entre las medidas de captura y juzgamiento del delincuente se preveen medidas de procedimientos para la detención, procedimientos de control respecto de la actuación policial, la modernización de los tribunales y de los procedimientos penales, el tratamiento de la impunidad delictiva, la simplificación de los procedimientos de denuncias, la ratificación y prueba de los delitos, la autonomía de los tribunales y jueces en la aplicación de las penas, entre otras. Por último, acerca de la rehabilitación se establece contemplar penas alternativas y su cumplimiento, rehabilitación de los iniciados y sistemas carcelarios.

A nivel local, la Municipalidad de Santiago, desde 1990, comenzó a diseñar algunas formas de abordar el problema de la seguridad de sus habitantes. Dentro de las medidas propuestas resaltan una serie de programas, a saber:

- Programas de educación a la comunidad, basada en la familia, que destacan temas como la drogadicción, prevención del delito, alcoholismo, educación sexual, deberes y derechos de los ciudadanos, entre otros;
- Programas de ejecución que contemplan la rehabilitación de personas vinculadas a la

drogadicción, prostitución, alcoholismo y campañas de sensibilización de la comunidad respecto de estas materias.

- Programas de generación de fuentes de trabajo.
- Programas de ayuda técnica y financiera a instituciones vinculadas a la problemática, como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Cuerpo de Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, Cuerpo de Socorro Andino. Se enfatiza en la posibilidad de aumentar sus recursos materiales y humanos, a la vez de provocar un mayor acercamiento entre las instituciones y la comunidad
- Programas de apoyo municipal a la formación de radio-aficionados, que permitan una comunicación más eficiente entre la población y las instituciones garantes de la seguridad ciudadana, ante situaciones de emergencia<sup>27</sup>.

En el mismo espíritu, otras propuestas plantean la creación de sistemas mixtos de seguridad que vinculan a Carabineros y la comunidad, debidamente organizados y fiscalizados. Además se propone una mayor fiscalización y control de las patentes comerciales, del comercio sexual, del expendio de alcoholes, de los moteles, de los juegos clandestinos, entre otras actividades evaluadas como vinculadas al problema de la violencia delictiva.

En términos urbano-espaciales, se sugiere estudiar posibles soluciones a los sitios eriales, que comprendan proyectos de construcción de

27. I. Municipalidad de Santiago. *Conclusiones. Primera Convención de Santiago*. Santiago de Chile. Edit. I. Municipalidad de Santiago, noviembre, 1990.

servicios policiales en terrenos de propiedad municipal, y cierres de los de propiedad privada.

En forma paralela a las proposiciones planteadas por la comunidad a la Municipalidad, esta última ha comenzado a adoptar una serie de medidas que tienden a satisfacer las crecientes demandas de mayor seguridad urbana. Dentro de ellas se destacan la marcha de un proyecto piloto llamado "sistema de comisaría móvil", que consiste en un vehículo equipado con todos los elementos básicos de una Comisaría tradicional, para atender a las necesidades de los vecinos de determinados sectores de la comuna. Este proyecto, además, contempla la dotación de medios móviles de prevención, detección y apoyo, consistentes en carros policiales multipropósitos, motocicletas policiales de patrullaje y un sistema de enlace radial entre residencias de la comuna y Carabineros de Chile. En conjunto con estas medidas se integraron doscientos nuevos carabineros para el resguardo de la comuna<sup>28</sup>.

Una de las últimas medidas, bastante polémica, adoptada por la municipalidad de Santiago, consiste en la instalación y operación de 24 cámaras de TV, destinadas a controlar las acciones de violencia delictiva que ocurren en las calles. Las cámaras pueden operar de día y de noche y cubren una distancia de 350 metros. Realizan movimientos giratorios en 360 grados en sentido horizontal y 90 en sentido vertical. Serán ubicadas a seis metros de altura, visibles al público y puestas en unas cajas

que resisten balas y explosivos. El costo total, de este proyecto, asciende a los 170 millones de pesos. Las cámaras serán manejadas por Carabineros, quienes dieron la iniciativa, con el objetivo de contar con medios técnicos que apoyen su acción.

Los resultados de estas acciones, así como de otras no mencionadas, se verán en el futuro. Se debe mantener el horizonte de una sociedad más integrada, equitativa y menos violenta.

A modo de reflexión final, parece interesante destacar la necesidad de contar con una política de seguridad ciudadana de prevención de la violencia delictiva y de los estados generalizados de inseguridad en la población. La elaboración de una política de este carácter debe traspasar los límites de una comuna particular o de un sector específico de la sociedad, e integrar decisiones que comprendan a la comunidad en su totalidad. Esta política de seguridad, debe considerar el aprendizaje de la población a vivir su ciudad, no debe generar un ambiente de indefensión, se debe orientar a la integración social y urbana de los sectores de la ciudad que funcionan como focos de socialización delictiva, debe considerar el fortalecimiento de valores colectivos de solidaridad, de creación, de respeto, entre otros.

## LECTURAS RECOMENDADAS

28. I. Municipalidad de Santiago. *Memoria de la ilustre municipalidad de Santiago*. Santiago de Chile. Edit. I. Municipalidad de Santiago, noviembre, 1990.

Avila, JM. 1991. *Camino a la cárcel. La crisis del sistema carcelario. La nueva delincuencia en Chile*. Editorial SEI, Santiago de Chile.

Baratta, A. 1989. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. 2ª ed. Editorial Siglo XXI, México.

Cooper, D. 1984. *Características sociodemográficas de la crimi-*

- nalidad de adultos en Chile. *Revista chilena de ciencia penitenciaria y de derecho penal*. 1984, 3: 7-21.
- Cooper, D. 1986. Contraculturas: una tipología de la delincuencia. *Revista de sociología*. (Departamento de Sociología de la Universidad de Chile) 1: 45-54.
- Cooper, D. 1989. Teoría del continuo subcultural de la delincuencia. *Revista de sociología*. (Departamento de Sociología de la Universidad de Chile) 4: 115-147.
- Cooper, D. Juventud, delincuencia y violencia. *Revista de Sociología* (Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile), 1992, (6-7).
- Correa, J. & Barros, L. 1993. *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*. Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica de Chile (DESUC) y Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago de Chile.
- Municipalidad de Santiago. *Conclusiones. Primera Convención de Santiago*. Edit. I. Municipalidad de Santiago. Santiago de Chile, noviembre de 1990.
- Martínez, J, Tironi, E. & Weinstein, E. 1990. *Personas y escenarios en la violencia colectiva. La violencia en Chile. Vol II*. Editorial Sur, Santiago de Chile.
- Oviedo, E. 1992. *Distribución espacial de los delitos de robo y hurto en el Gran Santiago, durante 1990*. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Pavarini, M. 1988. *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. 2ª ed. Editorial Siglo XXI, México.
- Pinheiro, PS (ed.). 1983. *Crimen, violencia e poder*. Editorial Brasiliense, São Paulo.
- Rico, JM. 1985. *Crimen y justicia en América Latina*. 3ª ed. Editorial Siglo XXI, México.
- Rico, JM & Salas, L. 1988. *Inseguridad ciudadana y policía*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Taylor, I, Walton, P & Young, J. *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1975.
- Taylor, I, Walton P & Young J. 1988. *Criminología crítica*. 4ª ed. Editorial Siglo XXI, México.
- Trivelli, P & Oviedo, E. 1992. *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago*. Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Cuademo 16, Santiago de Chile.

**COMUNICADO**

## I ENCUENTRO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE SOBRE CIUDAD Y VIOLENCIA

Santiago de Cali, diciembre 3 de 1993.

Los participantes en el *I Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre Ciudad y Violencia* realizado en Cali, Colombia, durante los días 1, 2 y 3 de diciembre de 1993 con representantes de instituciones públicas y privadas, y de centros investigativos de Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Perú, y con delegados del Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y del Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas,

### CONSIDERANDO

1. Que la violencia urbana en América Latina y el Caribe es un problema de serias dimensiones y repercusiones, sobre todo la que se perpetra intencionalmente en espacios públicos o privados.
2. Que la violencia urbana es un fenómeno multicausal y de origen complejo y diverso, que se expresa de diversas formas y con grados variables, a todos los niveles de la estructura de la sociedad.
3. Que la violencia urbana afecta gravemente la convivencia, la tranquilidad y la calidad de vida

de los ciudadanos.

4. Que el municipio es el lugar más cercano de encuentro entre gobernantes y ciudadanos, y entre instituciones y beneficiarios.

### Invitan a las municipalidades de América Latina y del Caribe

1. A comprometerse y trabajar por la prevención y la reducción de la violencia urbana como objetivo de las gestiones municipales.
2. A establecer políticas, estrategias y programas que, con base en el conocimiento de los factores que originan la violencia urbana y sus expresiones concretas, promuevan las acciones públicas y la participación social para prevenirla y reducirla, y aumentar la seguridad y la tranquilidad ciudadanas.
3. A vincularse a la "**Red Latinoamericana y del Caribe por Ciudades sin Violencia**," cuyo propósito es estimular el conocimiento de factores de violencia urbana, intercambiar experiencias de prevención y control, y desarrollar mecanismos de apoyo a iniciativas orientadas a asegurar la tranquilidad de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

En la ciudad de Santiago de Cali Colombia se realizó del 1° al 3 de diciembre de 1993 el Primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe sobre Ciudad y Violencia, al cual asistieron representantes de siete países del continente, del Banco Mundial, de la Organización Panamericana de la Salud, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y de varias ciudades de este último país.

Durante el encuentro se expusieron distintos estudios sobre el fenómeno de la violencia urbana en América Latina, sus rasgos más característicos y sus implicaciones sobre el conjunto de la población. También se presentaron algunos programas destinados a enfrentar el problema en sus diversas manifestaciones.

En seguida se esbozan las conclusiones y recomendaciones resultantes de la discusión desarrollada durante el Encuentro:

1. El Encuentro sobre Ciudad y Violencia ha mostrado la importancia de la investigación social sobre el tema y la necesidad perentoria de articular ésta con el diseño de políticas públicas y programas de intervención social que logren contrarrestar la criminalidad urbana.

En particular, la investigación ha demostrado la pertinencia de discriminar diversas formas de violencia y desarrollar explicaciones que tengan su propia especificidad. Estas explicaciones no se pueden concebir necesariamente como excluyentes y son indispensables para avanzar

en explicaciones unitarias y globales del fenómeno. El reto de la investigación social está en lograr mayores y mejores descripciones que posibiliten interpretaciones más adecuadas.

2. Igualmente, son variadas las políticas y formas de intervención que se deben proponer. Algunos de los temas analizados en el Encuentro que ameritan mayores estudios, así como el diseño de políticas y programas de intervención, son:
  - Las violencias que implican homicidios intencionales que se pueden concebir como prioritarias y urgentes para su tratamiento y aquellas que conducen a otras formas de victimización no sólo física sino también simbólica. No hay que descartar el tratamiento de la pobreza como una forma de violencia estructural que afecta a nuestros países.
  - La relación entre violencias del ámbito público o estatal y aquellas que tienen que ver con ámbitos más privados e individuales.
  - La posibilidad de transformar formas violentas de conflicto en formas no violentas, acogiéndose a mecanismos que tengan en cuenta la intervención de instancias individuales, familiares, comunitarias y estatales.
  - Los anteriores temas se examinaron a partir de experiencias nacionales y locales, y se hizo claro el enriquecimiento mutuo por las comparaciones entre distintos países.

Desde un punto de vista de los programas de acción pública se destacan los siguientes elementos:

1. Se reconoce la importancia de la intervención de los cuerpos de policía en la estrategia contra la violencia urbana, pero este reconocimiento de principio se debe supeditar a formas de acción policial en el marco del estado de derecho y en el entendido que la violencia urbana implica una acción que contempla, además de la intervención policial, otro tipo de programas que afecten los factores sociales, económicos y culturales del fenómeno.
2. Es importante tomar conciencia del papel que juegan y pueden jugar los municipios en la lucha por la seguridad y la tranquilidad ciudadanas. Las experiencias que se presentaron durante el Encuentro demuestran que una acción decidida y atinada de los gobiernos locales puede disminuir significativamente el impacto de la violencia en las ciudades.  
  
Sin embargo, no puede ser el municipio el único responsable del manejo del problema. Su acción se debe complementar por políticas y programas de orden nacional para enfrentar aquellos factores que superen el ámbito local y que, en consecuencia, están fuera del alcance de las autoridades municipales.
3. Entre las políticas que deben poner en marcha tanto los gobiernos nacionales como las administraciones locales, el desarme de los civiles ocupa un lugar central. Mientras el estado no consiga detentar realmente el monopolio de la

fuerza y de las armas, se estarán alimentando las condiciones y los factores propiciadores de la violencia.

4. El desarrollo de políticas y programas para erradicar la violencia de nuestras ciudades supone el fortalecimiento del estado social de derecho, es decir de un estado que no sólo defina el ámbito de los derechos y deberes ciudadanos, sino que promueva y ponga en marcha los mecanismos necesarios para el ejercicio de tales derechos. De lo contrario, estos últimos quedan convertidos en simples enunciados, y se les resta la posibilidad de llegar a ser instrumentos centrales para la construcción de una nueva ciudadanía.
5. Correlativo con el fortalecimiento del estado de derecho es preciso estimular la participación de los ciudadanos en la lucha contra la violencia. No se trata tan sólo que se vinculen a las iniciativas estatales sino que tomen conciencia de su papel como agentes constructores de la paz. Esto supone una organización social sólida y representativa, un clima de derechos y libertades garantizados y el apropiarse de una cultura democrática como principio de organización en la vida local y en las relaciones entre el ciudadano y el municipio.

Finalmente, es importante que el intercambio de estudios y experiencias iniciado en este Encuentro, se mantenga en el futuro como una forma de fortalecer las políticas de lucha contra la violencia e inseguridad en las ciudades. Si se tiene en cuenta la experiencia desarrollada en la ciudad de Cali, donde los programas municipales diseñados por DESEPAZ se apoyan en

estrechas interacciones entre la universidad y la municipalidad, se propone que un equipo con sede en esta ciudad, encabezado por el doctor Rodrigo Guerrero y en el que participen representantes de las universidades, de centros académicos, de organismos no gubernamentales y de la Alcaldía, elabore una propuesta de relación entre investigadores y autoridades de los distintos países de América Latina y del Caribe para promover la investigación y el fortalecimiento de las políticas públicas contra la violencia.

## **SOBRE EL ESPACIO URBANO Y VIOLENCIA**

1. La ciudad hay que entenderla como la constante búsqueda de un orden colectivo para vivirla dignamente en sus espacios. Cuando se pierde este objetivo se gesta y se produce la violencia.
2. En la historia colombiana, la ciudad viene siendo predominantemente concebida como un orden productivo y no como un espacio dignamente habitable. La ciudad se diseña para la renta y la circulación de mercancías.
3. Dentro de esta situación es evidente la debilidad del Estado en la normatización e intervención de la Ley acerca de la materia prima: la tierra urbanizable. El Estado se viene caracterizando como complaciente con el bien privado, con el capital de procedencia legal o dudosa en contra del bien común.
4. Consecuente con toda esta situación, la ciudad productiva ha convertido el espacio en una mercancía, en un territorio de predios donde el vivir ha sido esquematizado o negado y como tendencia dominante ha causado el deterioro ambiental y la desarticulación de sus significados.
5. Descubrir qué ciudad se quiere y cuál es el imaginario común de ciudad, ha sido una actividad de inquietud ajena en el ciudadano ya se trate del administrador urbano o de su habitante común.
6. El ciudadano es entonces el gran ausente en el diseño de la ciudad y dentro de esta ausencia, lo diseñado es de baja calidad, está enajenado por la excesiva importancia del lote y de estereotipos. Pero además, el ciudadano también acusa esta enajenación del lote y el estereotipo.
7. Se considera necesario crear una entidad interdisciplinaria articulada a la administración municipal donde se piense la ciudad dignamente vivible y no la ciudad exclusivamente productiva. Se considera imprescindible incrementar las diversas formas de participación ciudadana dentro de esta entidad.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA

- Adorno, S. 1992. *Criminal, violence in modern Brazilian society: the case of São Paulo*. International Conference Social Changes. Crime and Police. Budapest.
- Alcaldía de Cali, DESEPAZ. 1994. *Lo que estamos haciendo por su seguridad*, Cali.
- Anzola, E & Bangdiwala, S. 1993. The changing structure of deaths from injuries and violence in Latin America. *En Adult mortality in Latin America*. Ed. Oxford University, Washington.
- APA (American Psychological Association). 1993. *Violence and youth: psychology's response*. Volume I, Washington.
- Argudo, M. 1991. *Pandillas juveniles en Guayaquil*. Ed. Idis, Quito.
- Atehortúa, AL. 1992. La violencia juvenil en Cali.
- Avila, JM. 1991. *Camino a la cárcel. La crisis del sistema carcelario. La nueva delincuencia en Chile*. Ed. CEI, Santiago.
- Baratta, A. 1989. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. 2ª ed., Siglo XXI, México.
- Bergalli, R. *El pensamiento criminológico*. Tomos I y II.
- Berkowitz, L. 1981. How guns control us. *Psychol Today*.
- Bejarano, JA (ed.). 1990. *Construir la paz*. Memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo. Presidencia de la República, PNUD, Bogotá.
- Blanco, C. 1992. *Marginalidad y violencia*. Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, Bogotá.
- Bugnincourt, J. 1985. *Notas sobre violencia urbana en el Tercer Mundo*. ENDA, Dakar.
- Camacho, A. 1990. *Colombia: ciudad y violencia*. Editorial Foro, Bogotá.
- Camacho, A. 1994. *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*. Universidad Nacional, Bogotá.
- Castillo, C. 1993. *Otros niños: testimonios de la infancia colombiana*. Editorial El Ancora, Bogotá.
- Castillo, H. 1993. Popular culture among Mexican teenagers. *The Urban Age*, Nº 4, Washington.
- Castillo, H. 1993. *Violencia urbana y cultura en la juventud contemporánea de México*. Ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. Organizado por PGU y Alcaldía de Cali.
- CDC. 1991. Weapon-carrying among high school students. *Morbidity Mortality Weekly Report*.
- Coing, H & Meunier, C. 1980. *Inseguridad urbana? Une arme pour le pouvoir*. Ed. Anthropos, Paris.
- Cooper, D. 1984. Características sociodemográficas de la criminalidad de adultos en Chile. *Revista Chilena de Ciencia Penitenciaria y de Derecho Penal*, Santiago.
- Cooper, D. 1986. Contraculturas: una tipología de la delincuencia. *Revista de Sociología*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago.
- Cooper, D. 1989. Teoría del continuo subcultural de la delincuencia. *Revista de Sociología*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago.
- Cooper, D. 1992. Juventud, delincuencia y violencia. *Revista de Sociología*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago.
- Correa, S & Barros, L. 1993. *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*. Universidad Católica de Chile y Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.
- Corporación Región-Medellín. 1993. *Procesos de urbanización y nuevos conflictos sociales*. Ponencia presentada al Seminario Políticas e instituciones en el desarrollo urbano futuro de Colombia, Bogotá.
- Del Mastro, M & Sánchez-León, A. 1993. *La violencia urbana en Lima*. Ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. Organizado por PGU y Alcaldía de Cali.
- Dray, J. 1992. *Sur la violence des jeunes dans les banlieues*. Paris.
- Echeverry, O. 1994. La violencia: ubicua, elusiva, prevenible. Ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. Organizado por PGU y Alcaldía de Cali.
- Espert, F. 1992. *Situación de maltrato infantil en América Latina y el Caribe*. Documento presentado al Grupo de Consulta Regional sobre Maltrato Infantil. OPS y UNICEF, São Paulo.
- Franco, S. 1990. *La violencia: un problema de salud pública que se agrava en la región*. OPS.
- Franco, S. 1992. Sentir, pensar y enfrentar la violencia. *Revista A vivir*, Nº 1, Ministerio de Salud, Bogotá.
- Fausto, B. 1984. *Crime e cotidiano*. Ed. Brasiliense, São Paulo.
- Fagan, J. 1990. Intoxication and aggression. *En Drugs and*

- crime* (Crime and justice: a review of research, Vol. 13). University of Chicago.
- Gaitán, F & Díaz, J. *La violencia colombiana. Algunos elementos explicativos*. Ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. Organizado por PGU y Alcaldía de Cali.
- Gelles, RJ. 1983. An exchange social control theory. *En The dark side of families*. Ed. Beverly Hill Sage Publications, California.
- Goldstein, AP & Huff, CR (eds.). 1993. *The Gang Intervention. Hand book*, Reserch Press, Champaign, Illinois.
- Gómez, L. 1981. *Violencia política en Venezuela*. Editorial Luz, Maracaibo.
- Guerrero, R. 1993. Cali's innovative approach to urban violence. *The Urban Age*, Vol. 1, Nº 4, Washington.
- Gutiérrez, V. 1978. *El gamín: su albergue social y su familia*. UNICEF, Bogotá.
- Hall, M & Pinheiro, PS. 1983. *The control and policing of the working class in Brazil*. Conference of the history, law, labour & crime. University of Warwook (mimeo).
- Hein, A. PNUD, Colombia. 1993. *Derechos humanos y superación de la violencia en Colombia*. PNUD, Bogotá.
- Homer-Dixon, TF. 1993. Environmental change and violent conflict. *Scientific American*, February. Pp 38-45.
- I. Municipalidad de Santiago. 1990. *Conclusiones. Primera convención de Santiago*. Santiago de Chile. Edit. Municipalidad de Santiago, noviembre.
- Jeaneret, O & Sand, EA 1993. Intentional violence among adolescents and young adults. An epidemiological perspective. *World Health Statistics Quarterly*.
- Kowarick, L. 1991. Ciudad y ciudadanía. *Metrópolis del subdesarrollo industrializado. Nueva Sociedad* Nº 114, Caracas.
- Kowarick, L. 1985. Violencia y medio ambiente en São Paulo. *Cuadernos ciudad y sociedad*. Nº 9, Quito.
- León, C. 1987. *Observing violence: the case of Colombia*. Documento presentado a la «Conferencia Simón Bolívar» de la Asociación Americana de Psiquiatría, Chicago.
- Lungo, M. & Baires, S. 1993. *La delincuencia en San Salvador después de la guerra. ¿Cuáles causas? ¿Cuáles planes para su control?* Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Machado da Silva, L. 1992. Violencia e sociabilidades: tendencias da atual cojuntura urbana no Brasil, (mimeo). IUPERJ, Rio de Janeiro.
- Marti, A. 1993. *La participación y la seguridad ciudadana*. Ponencia Presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Martínez, J., Tironi, E. & Weinstein, E. 1990. Personas y escenarios en la violencia colectiva. *La violencia en Chile. Vol II*. Ed. Sur. Santiago de Chile.
- Matza, D. 1964. *Delinquency and drift*. Wiley, New York.
- Mello, J. 1988. *Mortalidade por accidentes e violencia na infancia*. Faculdade de Saúde Pública (mimeo). São Paulo.
- MINSALUD. 1993. *Informe del «Estudio nacional de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas.»* Ministerio de Salud, Bogotá.
- Michaud, I. 1989. *Violencia y política*. Ed. Sudamericana.
- National Committee for Injury Prevention and Control. 1989. Injury prevention. Meeting the challenge. *Am J Prev Med*, Vol. 5, No. 3.
- National Center for Injury Prevention and Control. 1993. *The prevention of youth violence: a framework for community action*. Centers for Disease Control and Prevention. Atlanta.
- National Research Council. 1993. *Understanding and preventing violence*. National Academy Press, Washington.
- Neira, E. 1990. Un caso de violencia: Colombia. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas.
- Nucleo de Estudos da Violencia. 1993. *Violencia policial urbana no Brasil*. USP, São Paulo.
- ONU. 1989. *La violencia contra la mujer*. New York.
- OPS. 1993a. *La violencia contra las mujeres y las niñas: Análisis y propuestas desde la perspectiva de la salud pública*. Documento MSD 13/6.
- OPS. 1993b. *Violencia y salud*. Documento CE111/19.
- OPS/UNICEF. 1992. *Grupo de Consulta Regional sobre Maltrato Infantil*, São Paulo.
- OPS. *Salud y Violencia: Plan de Acción Regional*, (Dto. PAHO/HPP/CIPS/).
- Oviedo, E. 1992. *Distribución espacial de los delitos de robo y hurto en el Gran Santiago durante 1990*. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Oviedo E. 1993. *Percepción de inseguridad en la ciudad: entre lo imaginario y lo real. El caso del Gran Santiago*. Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Palacio-Valencia, MC & Castaño, LC. 1994. *La realidad familiar*

- en Manizales. *Violencia intrafamiliar*. MINSALUD, Instituto Nacional de Salud, Universidad de Caldas, Bogotá.
- Pavarini, M. 1988. *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. 2ª ed. Ed. Siglo XXI, México.
- Pinheiro, PS (comp). 1983. *Crimen, violencia e poder*. São Paulo.
- Pinheiro, P. 1993. Reflection on urban violence. *The urban age*. Vol 1, Nº 4.
- Prothrow-Stith, D. 1991. *Deadly consequences*. Harper Collins Pub., New York.
- Restrepo, H. 1993. *Propuestas de acción para la reducción de los factores de riesgo de accidentes y violencia*. Documento presentado al Seminario Latinoamericano de Urgencias en Salud, Medellín.
- Rico, JM. 1985. *Crimen y justicia en América Latina*. 3ª. ed. Ed. Siglo XXI, México.
- Rico, JM & Salas, L. 1988. *Inseguridad ciudadana y policía*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Reiss, AJ & Roth, JA (eds.) 1993. *Understanding and preventing violence*. National Academy Press, Washington.
- Sader, E. 1993. *La violencia urbana en Brasil. El caso de Rio de Janeiro*. Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Santos, T. 1982. *Apuntes para una explicación estructural de la violencia*. Ed. Luz, Maracaibo.
- Sheperd, J. 1988. Supporting victims of violent crime. *Br Med*.
- Schrijvers, J. 1992. *The violence of «development.» A choice for intellectuals*. International Books, Utrecht.
- Swanson, WJ. 1994. Mental disorder, substance abuse and community violence. An epidemiological approach. *In Violence and mental disorder*. University of Chicago Press.
- Steadman, HJ. 1991. *From dangerousness to risk assessment. Implications for appropriate research strategies*. Paper presented at the NATO Conference on Crime and Mental Disorder, Tuscany.
- Straus, MA. 1980. *Behind closed doors: violence in the American family*. Anchor Press/Doubleday, New York.
- Sánchez, G. 1987. *Colombia, violencia y democracia*. Universidad Nacional, Bogotá.
- Sandoval, G. *Las condiciones de violencia en Perú y Bolivia*. Ed. Ariel, 1990.
- Santos, WG dos. 1979. *Cidadania e justiça*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1979.
- Salazar, A. 1991. Las bandas juveniles en el Valle de Aburrá. Una lectura desde la perspectiva cultural. *En qué momento se jodió Medellín*. Ed. Oveja Negra, Bogotá.
- Sevilla, E. 1991. Hacia una epidemiología de la violencia: El caso de Colombia. *Colombia Med* 22, Suplemento.
- Taylor, I. 1975. *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires.
- Taylor, I. 1981. *Criminología crítica*. 4ª. ed. Edit. Siglo XXI, México.
- Trivelli, P & Oviedo, E. 1992. *Evolución histórica de robos y hurtos en siete ciudades chilenas y análisis de su distribución intercomunal en el Gran Santiago*. CED. Cuaderno Nº 16, Santiago.
- Vandershuren, F. 1993. *La violencia urbana. Los pobres de la ciudad y la justicia*. Ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Vargas, A. 1993. Violencia en la vida cotidiana. *Violencia en el área andina. El caso de Colombia*. Ed. CINEP, Bogotá.
- Villavicencio, G. 1993. *Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social*. Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Yunes, J. 1993. Mortalidad por causas violentas en la región de las Américas. *Bol. Of. San. Panam*. Vol. 114, Nº 4.
- Yunes, J & Rajs, D. 1993. Tendencia de la mortalidad por causas violentas entre adolescentes y jóvenes de la región de las Américas. OPS, Washington.
- Zaffaroni, R. 1975. *Criminología*. Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- Zaluar, A, Velho, G & Sa, D. 1993. *Drogas e cidadania*. Ed. Brasiliense, São Paulo.
- Zaluar, A. 1993. *A droga, o crime, o diabo*. Ponencia presentada en el Seminario Ciudad y Violencia en América Latina. PGU y Alcaldía de Cali, Cali.
- Zaluar, A. 1986. O diabo em Belíndia. *Religão e Sociedade*, Nº 13, Rio de Janeiro.
- Zaluar, A. 1989. Nem líderes nem heróis. *Revista Presença*. Nº 13.
- Zaluar, A. 1993. Cidadania, vitimização e políticas públicas. *Int J Urban Regional Res*, Vol. 17, Nº 1, São Paulo.
- Zaluar, A. 1992a. *Violencia e educação*. Livros do Tatu e Cortez Editora, São Paulo.
- Zaluar, A. 1992b. A proibição das drogas e o reencantamento do mal. *Revista do Rio de Janeiro-UERJ*. Rio de Janeiro.
- Zaluar, A. 1993. Mulher de bandido: crônica de uma cidade menos

musical. *Revista de Estudios Feministas*, N° 1, Rio de Janeiro.

Zuleta, E. 1991. *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*. Altamir Ediciones, Bogotá.

## Ciudad y Violencias en América Latina

La Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PNUD, HABITAT, BANCO MUNDIAL) y la Alcaldía de Cali, organizaron el Primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe "CIUDAD Y VIOLENCIA" en Diciembre de 1993. La reunión se realizó en la Ciudad de Cali-Colombia y contó con la participación de expertos, funcionarios públicos, periodistas, representantes de organismos internacionales, alcaldes y público previamente acreditado.

El evento contó con el auspicio de tres instituciones del Gobierno Central de Colombia: Ministerios de Desarrollo, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Departamento Nacional de Planeación, y también de la Universidad del Valle, la Federación Colombiana de Municipios y la Oficina Panamericana de la Salud.

Los objetivos del encuentro, entre otros, fueron:

Estimular un proceso de análisis entre personas e instituciones que trabajan sobre la delincuencia común urbana, que se inició con el Taller Nacional de Alcaldías en Colombia, que continuó con el Encuentro Latinoamericano y que esperamos conduzca a la formación de una red de colaboración e intercambio en materia de acción y de estudios sobre el tema. Para ello se busca:

- Precisar una descripción del problema, de sus causas y de las alternativas de solución en la aplicación.
- Propiciar el encuentro de personas que trabajan el tema, generando un intercambio de ideas y experiencias sobre los antecedentes, la magnitud del problema y su relación con posibles causas (droga, desempleo, pobreza, familia, impunidad, sistema carcelario, posesión de armas, etc.)
- Intercambiar ideas y experiencias sobre políticas de acción en diferentes frentes (prevención, justicia, acción policial, comunidad, gobierno interior, municipio, grupos vulnerables, etc.)
- Avanzar en la formación de una red de especialistas e instituciones que formulen un plan de investigación y estimular la realización de otros encuentros en la región, siempre con el propósito de avanzar en la búsqueda de soluciones.

Este libro, el segundo de la serie GESTION URBANA, recoge los trabajos presentados en el encuentro internacional y busca aportar en el conocimiento de los problemas fundamentales de la violencia urbana y no meramente sus manifestaciones o síntomas externos, incorporando al Municipio en el tratamiento del tema, puesto que éste es el órgano estatal más cercano a la sociedad civil y a la vida cotidiana.

Pero también pretende aportar en la definición de un nuevo enfoque de la problemática que involucre a la sociedad en su conjunto y no solamente a ciertos segmentos de ella. Esto significa crear un marco institucional que procese los conflictos en forma pacífica y expedita, que emprenda una pedagogía de la convivencia y que fomente el desarrollo ciudadano y la construcción de identidades; repensar y fortalecer los espacios e instituciones de socialización como la escuela, la familia, los medios de comunicación, la ciudad; pero también buscar su adscripción a las políticas sociales y urbanas.



ALCALDIA

CALI

✓ Serie Gestión Urbana No. 2

